

## **TESIS DOCTORAL**

# ***Rendición de Cuentas y Derechos Humanos. Apuntes para un modelo teórico.***

**Autor:**

**Gerardo Ballesteros de León**

**Director/es:**

**Dra. Silvina Ribotta**

**Dr. John Mill Ackerman**

**INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS BARTOLOMÉ DE LAS CASAS**

Getafe, diciembre de 2015

## TESIS DOCTORAL

### **Rendición de Cuentas y Derechos Humanos. Apuntes para un modelo teórico.**

Autor: **Gerardo Ballesteros de León**

Director/es: **Dra. Silvina Ribotta. Dr. John. M. Ackerman**

Firma del Tribunal Calificador:

Firma

Presidente:

Vocal:

Secretario:

Calificación:

Getafe, de de

## Contenido

Introducción.....	8
Capítulo 1.....	25
Conceptos y fronteras de la rendición de cuentas. Un posicionamiento lógico y simbólico.....	25
Ámbitos semánticos y léxicos.....	25
Marcadores semánticos de la Rendición de Cuentas.....	40
Una definición propia de Rendición de Cuentas.....	47
Situaciones relacionales de la Rendición de Cuentas en el sistema político.....	54
Mecanismos de Rendición de Cuentas como actos de habla.....	59
Autocrítica y retroalimentación.....	69
Sistemas lógicos.....	75
Ideografías, colegios invisibles y sistemas lógicos.....	80
Rendición de cuentas, instituciones y Derechos Humanos.....	85
Capítulo 2.....	105
La Rendición de Cuentas como una Premisa Liberal.....	105
Alcances analíticos de la Rendición de Cuentas: construcción del sistema simbólico.....	105
La difusión de las instituciones de Rendición de Cuentas.....	109
Sistemas simbólicos.....	114
Una construcción simbólica de la Rendición de Cuentas: el papel de los Derechos Humanos.....	120
El escritor como productor.....	124
Presupuesto liberal.....	126
Libertad para elegir nuestro entorno institucional.....	132
Construcción permanente de la Sociedad Liberal.....	135
Libertades positivas como principios de reproducción social y cambio institucional.....	140

Los derechos y libertades como principios de cambio histórico. ....	143
El Estado como isotopía. ....	147
Problemas públicos, Rendición de Cuentas y Derechos Humanos. ....	156
Capítulo 3. ....	171
Rendición de Cuentas Transicional y Derechos Humanos. ....	171
Telón de Fondo.....	171
Cambios revolucionarios y maquinarias de dominación. ....	175
Una mirada transicional: cambio de régimen. ....	188
Transiciones de Clausura y Justicia Transicional .....	199
Mirada global. ¿Qué puede ser hecho en torno al pasado autoritario? Límites y posibilidades de transición.....	208
Rendición de Cuentas frente a crímenes extraordinarios.....	212
Las comisiones de la Verdad y el Derecho a la Verdad. ....	217
Dos casos actuales para una reflexión incipiente. ....	225
Capítulo 4. ....	229
Transiciones inacabadas, estados fallidos, democracias inestables. ....	229
Estados de Emergencia y esclerosis teórica.....	229
Transición de Apertura: Derecho a la Información y Derecho a la Verdad. Dos versiones sobre un mismo derecho fundamental.....	237
Transición de Apertura: La Seguridad Humana como sistema simbólico.....	248
La Seguridad como valor estructurante. ....	249
El concepto de Seguridad Humana. ....	255
La Seguridad Humana interpretata desde el Derecho Internacional.....	262
Deconstrucción de la Seguridad.....	263
Rendición de Cuentas y la forja de un nuevo derecho a la Seguridad Humana. ....	269
El ciclo de democracia capitalista de Schumpeter: exposición crítica. ....	274
El voto como derecho civil y político.....	289
La Rendición de Cuentas en el Autoritarismo Electoral.....	294



El voto como elección racional o sociológica.....	304
Rendición de Cuentas electoral y programas de gobierno: los “planes de vuelo”.....	309
El voto como espacio de socialización y temperamento político.....	331
El Voto Blanco.....	344
Reflexiones sobre la naturaleza y alcance del voto como Rendición de Cuentas.....	347
Capítulo 6.....	349
Derechos Civiles y Políticos, Poliarquías y Rendición de Cuentas.....	349
El Derecho al Voto y el Derecho a la Información.....	349
Derecho a la información como escenario de racionalidad o de temperamento político. ..	354
Democracia y poliarquías.....	365
Poliarquía y corporativismo.....	372
Liberalismo de élites y corporaciones.....	378
Perspectiva Horizontal sobre el espacio de decisiones políticas.....	383
La Guerra Cultural como escenario de las Poliarquías del Siglo XXI.....	389
Conclusiones incipientes: Poliarquía, Rendición de Cuentas y Derechos Humanos.....	391
Capítulo 7.....	395
Rendición de Cuentas en la Sociedad de la Información.....	395
Horizonte y perspectivas.....	395
Una nueva forma de organizarse.....	396
CopyLeft y Big Data: un nuevo ecosistema social y tecnológico.....	403
La Sociedad de la Información: construcción del “nosotros”.....	408
Sociedad de la Información: escenarios históricos.....	411
Sociedad de la Información: red de certidumbres.....	416
Sociedad de la Información: sistema de interacción.....	424
Sociedad de la Información: frecuencias, agentes y estructuras.....	427
Sociedad de la Información: inclusión digital y brecha digital.....	431

Rendición de Cuentas sobre un “sistema consciente”. Una aproximación cibernética de la conducta del Estado.....	434
Rendición de Cuentas y Esfera Pública. ....	451
Rendición de Cuentas y Auto-determinación informativa.....	473
Capítulo 8. ....	489
Responsabilidad, Rendición de Cuentas y Derechos Humanos. ....	489
La explosión global del Derecho a la Información. ....	489
El Derecho a la Información como Derecho Fundamental. ....	505
Derecho a la Información como figurante del Derecho a la Alimentación. ....	515
Responsabilidad, Rendición de Cuentas y Derechos Humanos. ....	535
Conclusiones generales.....	552

Este proceso de doctorado, y esta oportunidad para ser una persona con vocación al estudio y la investigación se la debo a mi padre. La solidaridad y apoyo que me ha permitido estar presente en este momento, aspirando a ser calificado como doctor, se lo debo a mi familia de León; con ellos aprendo a convivir, aceptar la diferencia y hacer lo más importante en esta vida: cuidar, procurar y querer. Y principalmente, mi mamá, que me ha demostrado el amor desinteresado y el apoyo incondicional, que sin él sería improbable este escenario. Mis hermanos queridos, con los que he visto y veré el arco de tiempo desde que nací hasta que muera. Mariana, Emiliano y Sabina, con los que hago un pequeño equipo. Les digo a todos que son lo más importante para mí, y que este esfuerzo forma parte de su vida también. Aunque parezca un logro personal, en realidad es una ofrenda en honor de ustedes, a los que les debo mi amor, atención y cuidado.

## Introducción.

Esta investigación es la búsqueda de respuestas a partir de una pregunta sencilla: *¿Somos libres para juzgar, corregir, transformar o abolir las instituciones que gobiernan nuestras vidas?*

Y por instituciones no sólo se hace referencia a edificios, ministerios, gobiernos o empresas privadas, sino que se extiende a roles de género, de autoridad, a conceptos, ideologías y creencias religiosas, que también son instituciones. Esta pregunta, en nuestras sociedades contemporáneas que se jactan de ser sociedades liberales y gobiernos democráticos, ameritan precisar: *¿quién tiene derecho a cambiar las instituciones, las políticas y las prioridades en un sistema social?*

Estas dos preguntas básicas nos enseñan a reconocer que la Rendición de Cuentas debe ir mucho más allá de lo que nos han enseñado los libros y autores más populares de la ciencia política contemporánea, y de los postulados políticos del neoliberalismo, que han usado este concepto de Rendición de Cuentas como *leitmotiv* para imponer ciertas ideas de <eficiencia> sobre el poder público, acudiendo al mercado y la empresa privada como fuentes innegables e inagotables de legitimidad y eficacia.

Esta investigación de tesis es un reflejo de lo aprendido en el programa de Master y Doctorado en Estudios Avanzados en Derechos Humanos del Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de Las Casas de la Universidad Carlos III de Madrid. A través de sus clases, lecturas, publicaciones, ponencias, libros e investigaciones de sus profesores, así como en las líneas de investigación y prácticas de los colegas de maestría y doctorado, es como se ha formado aquí un umbral de entendimiento y un punto de partida.

En esta investigación se ha construido una idea de los Derechos Humanos como clave de comprensión en el pensamiento moderno, en los fundamentos de la civilización y el entendimiento de nuestra época.<sup>1</sup> Los Derechos Humanos son el tema de nuestro tiempo: son los pilares para comprender una sociedad justa, de personas libres, en un mundo donde la violencia, la discriminación, la pobreza y el expolio del medio ambiente figuran como los grandes obstáculos de la civilización. Así también, se ha realizado la investigación siguiendo las vetas del pensamiento utópico, que figuran la

---

<sup>1</sup> PECES-BARBA, Gregorio y FERNÁNDEZ, Eusebio, *Historia de los Derechos Fundamentales, vol. I "Tránsito a la Modernidad", Siglos XVI y XVII*, Dickinson, Madrid, 1998

construcción de una sociedad ideal, pero sobre las condiciones de un mundo real que exige la expresión de las normas y los derechos como pilares fundamentales para su materialización.<sup>2</sup> Y en específico, esta investigación se encuentra profundamente influida por diversas construcciones de los Derechos Humanos de mis colegas y profesores, abordando problemas como la discapacidad, la pobreza, la salud, educación, alimentación, seguridad, información, que figuran aspectos clave de nuestro mundo desde un punto de partida común.

Reflexionando en esta empresa cultural, académica y profesional, parece hacer sentido el esfuerzo de esta investigación en forjar una concepción singular de mundo, de sociedad y de persona, a través de los Derechos Humanos como fundamentos de significación de la vida humana.<sup>3</sup> Siguiendo la filosofía de Ernst Cassirer, en esta investigación se ha desarrollado un pensamiento simbólico. Pensar en los Derechos Humanos nos induce a creer en una Sociedad Liberal que construye permanentemente un Estado de Derecho. Pero como el mismo Cassirer dice, la libertad es un mito de integración difícil de materializar en el orden del mundo; no es un don ni una herencia de la naturaleza humana, sino una labor (ardua) que los humanos deben proponerse constantemente para crearla, incluso contra sus propios instintos naturales.<sup>4</sup> Creer en una sociedad liberal y en un Estado de Derecho implica una concepción voluntaria sobre el orden del mundo, donde se forjan certidumbres acerca de lo que somos, e implica formas racionales de actuar sin necesidad de albergar contradicciones que reproduzcan el absurdo existencial o la negación de la dignidad; implica a su vez concebir, comprender y actuar dentro de una dinámica de cambios sociales e históricos que enmarcan nuestra historia contemporánea como el feminismo, el ecologismo, la sociedad de la información, la globalización, la política vernácula o identitaria; y de juzgar en estos cambios lo correcto de lo incorrecto, lo moral de lo inmoral, lo racional de lo irracional, o diferenciar entre el idealismo frente a la demencia fantástica.

Es así que en esta investigación se busca la construcción de un sistema

---

<sup>2</sup> Cfr. RAMIRO AVILÉS, Miguel Ángel, "Ideología y utopía: una aproximación a la conexión entre las ideologías políticas y los modelos de sociedad ideal", *Revista de estudios políticos*, N° 128, 2005, 87-128. Cfr. RAMIRO AVILÉS, Miguel Ángel, "La Utopía del Derecho" *Anuario de filosofía del derecho*, N° 19, 2002, 431-460. Cfr. RAMIRO AVILÉS, Miguel Ángel, "La función y actualidad del pensamiento utópico (respuesta a Cristina Monereo)", *Anuario de filosofía del derecho*, N° 21, 2004, 439-462

<sup>3</sup> Cfr. BERGER, Peter, LUCKMAN, Thomas, *Modernidad y Crisis de Sentido [La orientación del hombre moderno]*, trad. J.C. Mèlich, Paidós, Barcelona, 1997

<sup>4</sup> CASSIRER, Ernst, *El Mito del Estado*, trad.C. Gancho, FCE, México, 1998, p. 340

simbólico, cuyos acápites son los Derechos Humanos.<sup>5</sup> Los símbolos ordenan el conocimiento humano, son claves que reproducen sentimientos profundos, crean significados y representan un determinado cosmos social.<sup>6</sup>

**Los Derechos Humanos son conceptos que conviven en la parte sensible de nuestro pensamiento.** Son claves para comprender la herencia de todos nuestros episodios dramáticos: de vidas humanas desgarradas por la maldad y el infortunio, de los exiliados, de los asesinados o ejecutados, de los perseguidos, de las víctimas que sufren la negación social de su condición humana de mujer, africano, judío u homosexual. Figuran los zócalos profundos de nuestra memoria histórica, se vinculan con sentimientos de terror, ira y angustia frente a eventos que se inscriben en nuestro pasado y nuestros antepasados en forma de traumas colectivos.

**Los Derechos Humanos también son conceptos que tienen la función de representarnos a nosotros mismos en una imagen colectiva.** Representa el entorno de una Sociedad, donde todos poseemos una misma dignidad humana, libertad para elegir un plan de vida, capacidades para superar el hambre, la enfermedad, la violencia o la discriminación; representa en todos las capacidades para subsistir, para crear, para prosperar. Como conceptos representativos, los Derechos Humanos tienen la función de medir el poder: de su sentido y de sus límites, representan el poder legítimo de la autoridad y de las instituciones.

**Asimismo, los Derechos Humanos son conceptos significativos, que nos permiten construir un orden lógico y racional sobre el mundo y la forma de organizarnos.** Se pueden incorporar consistentemente dentro del sistema jurídico o en el sistema económico; y así también, pueden tener la función de regular racionalmente las instituciones que condicionan nuestras vidas. Los Derechos Humanos, además de ser normas jurídicas y fundamentos éticos, también son principios de organización.<sup>7</sup>

Esta construcción simbólica del mundo a partir de los Derechos Humanos, supone una manera radical de interpretar nuestros sentimientos, intuiciones, creencias y

---

<sup>5</sup> Ver, la descripción sintética de la Filosofía de las Formas Simbólicas, representadas en diversas obras de Ernst Cassirer. Cfr. FRIEDMAN, Michael, "Ernst Cassirer", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2011 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <http://plato.stanford.edu/archives/spr2011/entries/cassirer/>.

<sup>6</sup> CASSIRER, Ernst, *Filosofía de las Formas Simbólicas*, trad. A. Morones, Fondo de Cultura Económica, México DF, p.28.

<sup>7</sup> Cfr. PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio, *Ética, Poder y Derecho*, Fontamara, México, 1994. Especialmente el capítulo III "El modelo desde la razón: Ética Pública, Poder y Derecho", p.p. 57-103 (p.69)

formas lógicas de pensamiento. Su construcción se opone a las expresiones de violencia, racismo, asesinato, exilio o segregación como alternativas de la conducta humana. Estas expresiones y conductas aberrantes también forman parte de nuestra condición humana, y se representan como *demencia* o *maldad*, con una capacidad dramática de expandirse e institucionalizarse.<sup>8</sup>

Un orden cosmológico construido con Derechos Humanos expone la filosofía del humanismo como valor preponderante. Representa un orden cosmológico que se opone a los abusos del mercado, del nacionalismo, al individualismo capitalista, la colectivización del individuo, el comunismo, el estatismo, al expolio y destrucción de la naturaleza, al patriarcado como orden jerárquico, al machismo, y racismo sistémicos que se expresan cotidianamente en el mundo.

Este pensamiento simbólico puede materializarse en la lógica y en la práctica con la creación de normas, con el diseño de políticas públicas y con la transformación de las instituciones. Finalmente, en esta construcción simbólica de los Derechos Humanos, podemos crear un orden cosmológico trascendental, donde se va labrando una evolución de la vida humana más allá del sentido trágico de la vida, de los fenómenos que superan nuestra voluntad y capacidad de cambio: de la pobreza como destino, de la violencia insuperable, la devastación de la naturaleza, o de las formas irremediables de privación de la libertad.

Este orden cosmológico no es dado, sino que se labra constantemente en contra de diversas magnitudes de fuerza que tienden a la auto-destrucción de la humanidad, o de la negación de la dignidad humana, y que paradójicamente figuran en nuestra génesis biológica y social: el crimen, el latrocinio, la segregación, la mentira, el racismo, el

---

<sup>8</sup> No hay mejor manera de representar esta sistematización de la violencia y la maldad que la expuesta por Hannah Arendt. Cfr. ARENDT, Hannah, *Eichmann in Jerusalem. A report on the banality of evil*. The Viking Press, Nueva York, 1964. Cito: “Another such escape from the area of ascertainable facts and personal responsibility are the countless theories, based on non-specific, abstract, hypothetical assumptions - from the Zeitgeist down to the Oedipus complex - which are so general that they explain and justify every event and every deed: no alternative to what actually happened is even considered and no person could have acted differently from the way he did act. Among the constructs that “explain” everything by obscuring all details, we find such notions as a “ghetto mentality” among European Jews; or the collective guilt of the German people, derived from an ad hoc interpretation of their history; or the equally absurd assertion of a kind of collective innocence of the Jewish people. All these clichés have in common that they make judgment superfluous and that to utter them is devoid of all risk. And though we can understand the reluctance of those immediately affected by the disaster - Germans and Jews - to examine too closely the conduct of groups and persons that seemed to be or should have been unimpaired by the totality of the moral collapse - that is, the conduct of the Christian churches, the Jewish leadership, the men of the anti-Hitler conspiracy of July 20, 1944 - this understandable disinclination is insufficient to explain the reluctance evident everywhere to make judgments in terms of individual moral responsibility.” p. 138

expolio, el fraude, son aberraciones de nuestra condición existencial que nos conducen a la mutación de la naturaleza humana en expresiones de miseria y de crueldad.<sup>9</sup> Frente a esto, podría decirse en un cierto sentido, que los Derechos Humanos son conceptos a partir de los cuales podremos labrar nuestra propia evolución como especie. Una evolución que ya no se genera en nuestro equipamiento biológico, sino en nuestro equipamiento social y simbólico.

En este punto de partida, se elabora un modelo teórico de la Rendición de Cuentas. Se hace una revisión del concepto desde diversos autores y disciplinas científicas. El mismo posicionamiento como autor en esta investigación conduce al debate. La Rendición de Cuentas no es un concepto lógico sino un concepto relacional: son mandatos de acción [justifica], [explica], [convence] que sujetan la validez y la credibilidad de la persona, de la autoridad o la institución. No supone fórmulas inapelables de la Ciencia Política, la Economía o el Derecho. La Rendición de Cuentas implica la relación de personas e instituciones, en donde se enmarca el sentido de la responsabilidad, o decir, el deber de justificar el sentido de la autoridad y del poder en una situación dada.

A lo largo de esta investigación se opone constantemente a las formas lógicas o “científicas” de diversos autores que han tratado el tema de la Rendición de Cuentas. Se acusa en ocasiones de su incapacidad para comprender el complejísimo desarrollo del poder, del orden social y del Estado. La mayoría de los autores revisados exponen su doctrina o teoría como fruto de su propia época histórica, y en muchas ocasiones se advierte que su pensamiento se encuentra atrapado en el eon cultural de su tiempo, o en un pensamiento ideológico. El grueso de las teorías, modelos y doctrinas sobre Rendición de Cuentas que fueron revisados en esta investigación, se forjaron en el entorno histórico de la Guerra Fría (especialmente en sus episodios finales) y el nuevo orden mundial que se ilustró con la caída del Muro de Berlín y el colapso de la Unión Soviética. La fijación por hacer fórmulas lógicas, simplificantes e inapelables en sus teorías, es arco reflejo de un sistema simbólico totalitario que envolvió sus propuestas, que determinó la ideologización de su saber y su ciencia (muchas veces sin dar cuenta de ello) y que a veces explica la miopía con la que fueron pensados. Teniendo como orden cosmológico el “Fin de la Historia”, la Democracia Electoral, la Economía de

---

<sup>9</sup> PECES-BARBA, Gregorio, “De la Miseria del Hombre a la Dignidad Humana”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 2007, n. 84, p. 167-180

Mercado, y una vaga concepción de las libertades individuales, la teoría de la Rendición de Cuentas enmarca en estos autores un repertorio de dilemas estrechos y simplificadores que se reducen a: [*votar-por-a'*- frente a *votar-por-b'*], [*el mercado* contra la *burocracia*], [*austeridad* contra *despilfarro*], [*la eficiencia* contra la *ineficiencia*]. Estos dilemas simplificantes ilustran la emergencia de doctrinas como el neo-institucionalismo en la Economía y la Ciencia Política, en la doctrina denominada *Nueva Gestión Pública* (New Public Management), o en el *Análisis Económico del Derecho*.

Por ejemplo, enmarcamos la política económica denominada “*Consenso de Washington*” aplicada en los años 80' y 90' del Siglo XX para el ajuste de los países latinoamericanos a la “*Economía de Mercado*”, conducidas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional<sup>10</sup>; y enmarcamos las políticas europeas de ajuste aplicadas en la segunda década del Siglo XX en España, Irlanda, Grecia y Portugal, por parte del Banco Central Europeo, el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)<sup>11</sup> y en algunos casos el Fondo Monetario Internacional. En ambos casos nos encontramos con la aplicación concreta de una concepción del mundo, con sus fines y con sus medios, anclada en los símbolos del mercado, el crecimiento económico y la responsabilidad financiera como elementos superlativos para el orden social, político y económico. Se trata de la imposición de un orden social que se sostiene en las reglas del orden financiero, que dicta a su vez el sentido de la productividad y la riqueza, anclados en un orden jurídico que protege las cosas y las propiedades por encima de las personas, protegidos un orden político que representa los intereses de los bancos e instituciones financieras internacionales como si fuesen los intereses de las personas. En la misma realidad, paradójicamente, cohabitan las constituciones liberales de los Estados, los

---

<sup>10</sup> “La austeridad fiscal, la privatización y la liberalización de los mercados fueron los tres pilares aconsejados por el Consenso de Washington durante los años ochenta y noventa. Las políticas del Consenso de Washington fueron diseñadas para responder a problemas muy reales de América Latina, y tenían mucho sentido... La mayoría de los países mejorarían si los Gobiernos se concentraran más en proveer servicios públicos esenciales que en administrar empresas que funcionarían mejor en el sector privado.” Cfr. STIGLITZ, Joseph E., *El malestar en la globalización*, trad. C. Rodríguez, Taurus, Madrid, 2002, p. 81

<sup>11</sup> El Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) fue suscrito por los Estados Miembros de Europa para ejecutar a cabalidad el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, (T/SCG/) aprobado en Bruselas en 2012, y cuyo propósito es el control del déficit y la deuda de los países europeos, mediante la aplicación de ajustes en la estructura administrativa de los Estados Miembros, el control presupuestario y manejo de deuda, coligado a los préstamos recibidos por el Banco Central Europeo y otros instrumentos internacionales de financiación, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

tratados, instituciones y tribunales internacionales de Derechos Humanos, y la voz de la ciudadanía en marchas y protestas. Esta parte de la realidad no permea en el sistema de partidos políticos, ni en las decisiones de los parlamentos o la clase política. Se trata, realmente, de un conflicto en la primacía de los símbolos que ordenan y dan sentido en el mundo, el choque de diversas cosmovisiones, cuyo orden de prelación simbólica tiene reflejo en los sistemas lógicos de la política, la economía, el derecho, la empresa, y que operan en la transformación de la realidad.<sup>12</sup> Esta dimensión de la Rendición de Cuentas es invisible para muchos de sus teóricos.

En esa tesitura conservadora y simplificante, la Rendición de Cuentas no permite suponer cuestionamientos profundos o estructurales. No se discuten los conceptos y alcances de la *salud* o la *educación*, sino la eficiencia administrativa de las políticas públicas. No se discute la noción de *seguridad* y su vinculación con el derecho a la vida, sino en modelos de evaluación profesional de los policías, o en la defensa de la soberanía del Estado. No se discute la penetración de las multinacionales en espacios clave de los Estados (el Estado de Interés Privado) sino la corrupción de los sindicatos, los burócratas y la clase política. En esta ideologización del conocimiento, se apela por una supuesta “*neutralidad científica*” que se limita a formular propuestas sin sesgo aparente, aplicando fórmulas lógicas simplistas, que explicarían el comportamiento del poder y de las instituciones. Pero detrás de esta “*neutralidad*” se encuentra la negación epistemológica de la Rendición de Cuentas: el orden del mundo ya está dado (taken for

---

<sup>12</sup> Ver en capítulos subsiguientes: En febrero de 2008, el presidente de Francia, Nicholas Sarkozy, insatisfecho con los estándares globales de medición sobre la economía y la sociedad, pidió a diversos economistas y especialistas a formar una Comisión, entre los más destacados Joseph Stiglitz (Presidente de la Comisión), Amartya Sen (Consejero) y Jean Paul Fitoussi (Coordinador) y otros destacados como Bina Agarwal de la Universidad de Delhi, Kenneth Arrow de la Universidad de Stanford, Nick Stern de London School of Economics, Enrico Giovanni de la OCDE, y una lista de más de 20 destacados profesionales e investigadores, que conformaron la subsecuente "Comisión para la Medición del Desarrollo Económico y el Progreso Social" (CMEPSP por sus siglas en francés). La Comisión tuvo como propósito identificar los límites del Producto Interno Bruto como indicador del desarrollo económico y el progreso social, incluyendo los problemas con su medición, a considerar qué información adicional debe ser captada y procesada para la generación de indicadores más relevantes para medir el progreso social, y para orientar la capacidad de construcción de medidas alternativas para que los líderes políticos puedan tomar decisiones más acertadas y más apegadas a una armonía entre progreso social y desarrollo económico. El reporte está dirigido para que los gobiernos y las instituciones financieras nacionales e internacionales adopten decisiones considerando valores que hasta entonces se encontraban soterrados o minusvalorados. Aquí, entonces tenemos una demostración de que el sistema simbólico dominante puede ser contrastado con ciencia, argumentos, y consideraciones que la ideología no permite ver, Cfr. FITOUSSI, Jean Paul, SEN, Amartya, STIGLITZ, Joseph, SEN, Amartya, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress* (versión en inglés), París, 2008, disponible en [www.stiglitz-sen-fitoussi.fr](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr)

granted), y así el orden normativo, el sistema de Estado, el mercado y la función de las instituciones. Su sistema simbólico es implícito o vedado, indiscutible y permanente. Por eso, se encontraron pocos teóricos de la Rendición de Cuentas que cuestionasen el Régimen de Estado, la Democracia Representativa, o el sentido de instituciones como la Monarquía, el Ejército o el Senado.

La Rendición de Cuentas como concepto relacional, es una posibilidad abierta de juicio; sin adjetivos previos ni doctrinas estrechas, nos permite revisar capítulos del pasado como la “*Conquista de América*”, para re-significar la memoria de las culturas precolombinas que fueron soterradas por la epidemia, la guerra, la intolerancia religiosa, el racismo, el genocidio y la negación total de su identidad. O bien, rendir cuentas libremente sobre el significado y alcances de la “*Reconquista*” de 1492, la Guerra Civil Española, el Franquismo y sus consecuentes asesinatos, deportaciones y exilios de comunidades judías, musulmanas y de republicanos. La Rendición de Cuentas nos permite revisar el nazismo y el Holocausto, los genocidios recientes en Bosnia-Herzegovina, Guatemala, Ruanda, Sierra Leona, el Apartheid, los crímenes de Estado perpetrados en las dictaduras de Latino-América, África y Europa del Este. Nos permite juzgar la emergencia de los Derechos Civiles en Estados Unidos, o los Derechos Indígenas en América Latina. La Rendición de Cuentas en estos capítulos de la historia de nuestra humanidad implica una inmersión dentro de los sistemas simbólicos que dominaron el entorno y la época; y un consecuente juicio desde el punto de vista y los valores preponderantes del presente (y el punto de vista). En este punto de inflexión, es un acto de voluntad libre para hacer una Rendición de Cuentas a partir de los valores que proyectan los Derechos Humanos.

En este proyecto de investigación, también se recaban algunos pensamientos especulativos, donde se intenta predecir el futuro con base en evidencias empíricas de la época y en una expresión de valores. *¿Qué clase de mundo se imaginan, qué futuro calculan para la sociedad?, ¿qué consecuencias tendría el cambio que estiman sobre el orden social?* En la infraestructura conceptual de esta tesis, yacen las reflexiones de diversos autores que nos permiten hacer un análisis del futuro probable o el futuro trágico. Se analizan proyecciones de filosofía, economía y sociología política como las desarrolladas para un Estado Social, donde destacan Gunnar Myrdal, Georges Elgozy o

Karl Manheim.<sup>13</sup> Las predicciones neoliberales sobre “*Fin de la Historia*” de Francis Fukuyama, los “*Signos de Horizonte*” de Jacques Attali, o el “*Futuro de la Revolución Liberal*” de Bruce Ackerman; y las predicciones económico-sociales a partir de la globalización como “*El Mundo Plano*” de Thomas Friedman, o “*La pérdida de soberanía?*” de Saskia Sassen.<sup>14</sup> En sociología de la ciencia destaca aquí el pensamiento ético sobre la ciencia y la tecnología con la “*Ruta Crítica*” de R. Buckminsterfuller, la “*Aceleración de la Historia*” de Gerard Piel, el “*Cambio Tecnológico*” de Jon Elster, la “*Tecnología como Ideología*” de Jürgen Habermas, la “*Tecnología como lógica de dominación*” de Herbert Marcuse o la “*ética de la responsabilidad*” de Hans Jonas.<sup>15</sup> En sociología de los cambios sociales destaca el “*Cambio social e Historia*” de Nibset, los “*Tipos de Tendencias*” de Theodore Caplow, “*La Era de la Información*” de Manuel Castells, o la “*acción colectiva*” de Alberto Melucci.<sup>16</sup> En la filosofía del Derecho destacan “*La nueva generación de Derechos Humanos*” de Ma. Eugenia Rodríguez Palop, el “*Código 2.0*” de Lawrence Lessig, y la “*Explosión Global de Leyes de Acceso a la Información*” de John Ackerman e Irma Sandoval.<sup>17</sup> En cada autor y en cada proyección se inscribe un sistema simbólico como punto de partida para juzgar el pasado, el presente y el futuro de los sistemas simbólicos imperantes de la época. La Rendición de Cuentas, así, trasciende en una relación de choque entre diversas concepciones de mundo y distintas concepciones del futuro.

---

<sup>13</sup> ELGOZY, Georges, *El Bluff del Futuro*, trad. M. Enríquez, Diana, México DF, 1976, o bien, MYRDAL, Gunnar, *El Estado del Futuro*, trad. F Torner, Fondo de Cultura Económica, México DF, 1971, y MANHEIM, Karl, *Libertad, Poder y Planificación Democrática*, trad. Manuel Durán, FCE, México 1982.

<sup>14</sup> ATTALI, Jacques, *Lignes d'Horizon*, Fayard, París, 1990, ACKERMAN, Bruce. *The Future of Liberal Revolution*. Yale University Press, New Haven, 1994, y FRIEDMAN, Thomas, *The World is Flat, . A Brief History of the Twenty-First Century*, Farrar, Straus & Giroux, Nueva York, 2005

<sup>15</sup> Ambas críticas se reconocen en el libro compilatorio de BARNES, Barry (comp), *Estudios sobre sociología de la ciencia*, Op.Cit. El de Marcuse “La racionalidad tecnológica y la lógica de la dominación” (p.p. 323-343), y el de Habermas titulado “La Ciencia y la tecnología como ideología” (p.p. 344-364). JONAS, Hans, *The Imperative of Responsibility: In Search of Ethics for the Technological Age*, University of Chicago Press, Chicago, 1979

<sup>16</sup> NIBSET, Robert, *Cambio social e historia, aspectos de la teoría occidental del desarrollo*, trad. F. Munné, de. Hispano-Europea, Barcelona, 1976. Ver también en TEZANOS, José Félix (coord), *Tendencias en identidades, valores y creencias*, Sistema, Madrid, 2004, pp. 65-74. CASTELLS, Manuel, *La Era de la Información*, Vol.1, trad.C.Martínez, Siglo XXI, México 2000. MELUCCI, Alberto, *Challenging Codes [collective action in the information age]*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

<sup>17</sup> RODRÍGUEZ PALOP, Ma.Eugenia, *La nueva generación de Derechos Humanos. Origen y justificación*, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas Dickinson, Madrid, 2009. LESSIG, Lawrence, *Code 2.0*, Basic Books, Nueva York, 2006.. ACKERMAN, John, SANDOVAL, Irma Eréndira, “Global Explosion of Freedom Information Laws”, *Administrative Law Review*, 58-1-2006

La Rendición de Cuentas también se aborda aquí en el contexto de países que oficialmente se presentan a sus constituyentes y a la comunidad internacional como una Democracia y un Estado de Derecho. No obstante, en estas “democracias” se gesta en su interior un desastre humanitario, un despliegue de violencia desproporcionado frente a la capacidad del Estado para contenerla o gobernarla, e incluso, siendo el Estado un actor más en el fenómeno violento. Las denominadas “*Guerras contra el Narcotráfico*” en México, Colombia, Honduras, Guatemala o El Salvador, exigen una re-definición de la Guerra como concepto. Debe cuestionarse la viabilidad del régimen de Estado en estas situaciones, *¿cuál es su papel en la violencia?* Debe cuestionarse la aplicación directa del Derecho Humanitario para atender situaciones en donde el Estado se encuentra rebasado como poder y donde el asesinato, el exilio, la desaparición y las amenazas se despliegan impunemente. Asimismo debe cuestionarse la aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y sus instituciones para abordar las violaciones sistemáticas, y para sujetar a ese “*Estado de Derecho*” rebasado por la circunstancia. Esta violencia desproporcionada o “*Nueva Guerra*” es también una situación que exige una conceptualización diferente de los Derechos Humanos, para entender y calificar la violación perpetrada por actores no-estatales, y las vías de solución al conflicto.

Frente al entorno de análisis y debate que se fue zanjando a lo largo de esta investigación, fue necesario adoptar una decisión epistemológica. Es así que en esta investigación, para hablar sobre la Rendición de Cuentas se adopta una premisa liberal como punto de partida, y se busca encontrar sentido en un sistema simbólico explícito, cuyos pilares son los Derechos Humanos, y sus puntos de llegada son la idea de una Sociedad Liberal y un Estado de Derecho. No se trata de adoptar un sistema filosófico concreto o una teoría de la justicia, tampoco se intenta prescribir una teoría o doctrina sobre la naturaleza humana, ni de capitular un perfil de las Ciencias del Espíritu. Se trata, más bien de una decisión: los Derechos Humanos, además de ser normas y formar parte sustancial en la construcción de la modernidad, y de figurar como pilares de los Estados Modernos y sus Constituciones, son además pretensiones éticas que pueden adquirir una validez universal, aplicables frente a cualquier contexto social, histórico y político. Como pretensiones éticas, los Derechos Humanos son capaces de cuestionar costumbres, instituciones, sistemas políticos o sistemas económicos. Los Derechos Humanos son adoptados para postular una determinada conciencia ética, para juzgar la racionalidad de la política, la legitimidad del Estado, la validez moral de las normas.

Así, en un acto de voluntad se busca la concepción del mundo para buscar un sentido: un sistema simbólico.

Esta investigación de tesis doctoral es resultado de diversos factores. Primeramente, el proceso de conocimiento, aprendizaje y reflexión en Filosofía del Derecho y Derechos Fundamentales, derivado de la maestría y el programa de doctorado en Estudios Avanzados en Derechos Humanos del Inst.... de la Universidad Carlos III de Madrid. El origen del tema, y su desarrollo en modelos de ciencia política, inicia en el proceso de Diploma de Estudios Avanzados en Gobierno y Administración Pública, en el Instituto Ortega y Gasset. Las condiciones de manutención y beca otorgados por el Gobierno Mexicano y el Banco de México, no me permitieron concluir el proceso en Madrid, y me obligaron a volver a México por un trabajo y un sustento para mi familia. No obstante el menoscabo en mi proceso de doctorado, en México tuve la suerte de trabajar en instituciones que me permitieron continuar la investigación desde una perspectiva teórico-práctica. Durante mis primeros diez meses en el país, participé en el proyecto “La Rendición de Cuentas en México” conducida desde el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) bajo el auspicio de la Fundación Hewlett. Los siguientes 18 meses, tuve el privilegio de participar en la organización civil de investigación más importante del país, FUNDAR, donde me especialicé en políticas, leyes, prácticas internacionales y el ejercicio del Derecho a la Información con perspectiva de Rendición de Cuentas. Durante 25 meses participé como investigador en mi alma mater, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) en el que impartí las asignaturas de Teoría Política y Derecho a la Información. En el transcurso de todas mis estancias, participé en investigaciones regionales vinculadas a la Rendición de Cuentas Transicional, donde destacan el análisis en perspectiva de Derechos Humanos del golpe de Estado en Honduras, perpetrado en 2009; el análisis de la Justicia Penal Internacional en Colombia, Honduras y México, y en el análisis e investigación en materia de Derecho a la Seguridad y Seguridad Humana en el contexto de Estados Fallidos y en conflictos armados contemporáneos.

Todos estos proyectos, estancias, asignaturas académicas e investigaciones especiales, en la academia y en la sociedad civil, me han permitido forjar una visión global y especializada de mi hipótesis de Rendición de Cuentas y Derechos Humanos. El proceso de investigación ha sido lento en comparación con los de aquellos colegas que han sido privilegiados con un soporte académico y económico completo. Pero este

camino también ha servido para que el proceso de investigación doctoral se haya incorporado en el desarrollo de temas a profundidad, con vinculación activa en coyunturas históricas reales y en desafíos específicos que, al parecer, han jugado un papel fundamental en la forja de esta investigación y tesis doctoral.

Haciendo un breve recuento de los capítulos de esta tesis, en el **Capítulo 1** se desarrolla un análisis del concepto de Rendición de Cuentas, que comienza en la significación gramatical de sus términos hasta el descubrimiento de su función tipológica, como sintagma tácito, o una voz media, que se refiere a la acción recíproca que configura la responsabilidad de una persona o institución ante otra persona o institución, y como construcción lingüística de una situación de poder. Es a partir de esta concepción que se configuran los límites empíricos de la investigación. Los límites son el Estado como organización jurídica y administrativa, la Sociedad Liberal como ideal de sistema social con las mayores libertades y derechos que sea posible para los ciudadanos, y los Derechos Humanos como pilares de racionalidad básica de los sistemas social, jurídico, cultural y político. Finalmente, se cierra con un apartado fundamental de la investigación, denominado “Derechos Humanos, Rendición de Cuentas e Instituciones”, en donde se toma la posición de Luhman sobre los Derechos Humanos como instituciones, y se refuerza la hipótesis liberal de Rendición de Cuentas, que supone la libertad permanente de evaluar, juzgar, corregir o abolir las instituciones que gobiernan nuestras vidas.

En el **Capítulo 2** se inscribe el estudio de los límites empíricos de la Rendición de Cuentas en torno a sus capacidades analíticas. Es decir, que se pueden rendir cuentas sobre el gasto de gobierno, la política pública, la eficiencia de la Administración, pero también se pueden rendir cuentas para cuestionar la validez de un régimen o de una Constitución. Se desarrolla la posición original del autor de esta investigación para aclarar sus propósitos culturales en la investigación.

En algunos casos, el propósito de la Rendición de Cuentas es buscar la eficiencia y eficacia de los gobiernos; en otros casos, la Rendición de Cuentas llega a su plenitud con los balances y contrapesos de poder, y en otros casos está la transparencia y el combate a la corrupción como propósitos nodales. Pero en la mayoría de los casos se queda sin discutir acerca del sentido de la responsabilidad del Estado, o los valores superiores que se deben resguardar, proteger o pelear en una sociedad para juzgar a sus propias autoridades e instituciones. La parte velada en estos modelos teóricos está en

sobre-entendimientos de la Democracia, de la Economía de Mercado y de los Derechos. Estos sobre-entendidos son los velos que cubren las ideologías.

Se desarrolla por estas razones un presupuesto liberal como posición original frente a las relaciones sociales de producción de la época. Se parte del hecho que ninguna institución es incuestionable, y que los Derechos Humanos son razón suficiente para imponer una agenda de Rendición de Cuentas a las instituciones del Estado, para que se transforme de acuerdo a sus principios de validez, legitimidad y racionalidad.

Finalmente, se desarrolla el límite empírico del Estado, como una isotopía. El Estado, como centro de decisión político-administrativo, que se encuentra sujeto a cambios estructurales de manera permanente. El Estado como configurador de límites simbólicos en un sistema social. Sus fronteras son permeables y cambiantes, pero al fin y al cabo, sigue siendo la isotopía más poderosa para comprender la autoridad pública, y es fuente de conocimiento original, otorga certidumbre y aporta un basamento para la organización de la sociedad.

En el **Capítulo 3** se centra sobre la idea de Transición de Régimen, o el cambio radical de las normas, reglas, instituciones de un Estado, a causa de una Guerra Civil, un Golpe de Estado, una Guerra, o bien, por las transiciones denominadas “democráticas”. Especialmente, sobre estas “Transiciones Democráticas” se analizan estas nuevas y fulgurantes democracias, aprobadas por la comunidad internacional, que dejaron impunes los crímenes de Estado, que abonaron por la construcción de consensos constitucionales por encima de la memoria de las víctimas del genocidio, la desaparición y la maldad sistemática.

En este tenor, se desarrolla la idea dual de Transiciones de Clausura, y Transiciones de Apertura. Las Transiciones de Clausura, o las que derivan de un cierre de determinado régimen político y la aparición de uno nuevo, mediante una nueva Constitución, sistema de representación, instituciones, etc. Se hace un análisis sobre las Transiciones de Clausura que se dieron en los últimos 30 años del Siglo XX, haciendo un enfoque sobre los mecanismos de Rendición de Cuentas transicional, como los tribunales Ad-Hoc, los juicios contra crímenes extraordinarios, las Comisiones de la Verdad, etc. Y las Transiciones de Apertura, que son ejes de cambio estructural del orden social, político y jurídico: cambian instituciones clave del Estado y figuran como valores nodales en el ejercicio del poder. En ambos casos puede existir la noción de Revolución, pero en las transiciones de Apertura no se busca la abolición absoluta del

Estado, sino la transformación radical del orden social, que podría derivar en cambios estructurales y radicales del Estado. El caso de los derechos al Medio Ambiente, el Derecho a la Información, o los derechos ligados a la perspectiva de género y el denominado “Fin del Patriarcado” podrían entenderse como revoluciones, pero se inscriben en grandes procesos de transición que “abren” al régimen desde dentro.

En el **Capítulo 4** se aborda desde el análisis de la Rendición de Cuentas Transicional, la realidad contemporánea de transiciones inacabadas que ahora figuran como Estados Fallidos y Democracias Inestables es el diagnóstico de la época. Con una visión de Transición de Apertura, se desarrolla el Derecho a la Verdad como instrumento de Rendición de Cuentas que habilite procesos nacionales e internacionales de justicia frente a violaciones graves a los Derechos Humanos, y para abordar conflictos armados contemporáneos o nuevos fenómenos de violencia desproporcionada en la que el Estado, con las herramientas jurídicas e institucionales no puede resolver ni superar.

En este contexto, se hace el abordaje de la Seguridad Humana, que es una manera nueva de interpretar la seguridad, más allá de los paradigmas de la Seguridad Nacional o la Seguridad Pública, que centran sus núcleos de protección en la supervivencia del Estado o la salvaguarda del orden público, hacia una visión centrada en la persona, y los Derechos Humanos como cláusulas de interpretación directa de lo que significa seguridad en los entornos de las denominadas Nuevas Guerras, los conflictos de violencia perpetrados por el crimen organizado internacional, el terrorismo y otras variantes que suponen el cuestionamiento estructural de nuestras normas, instituciones, políticas, técnicas y acciones encaminadas a la construcción de la seguridad.

En el **Capítulo 5** se aborda la Rendición de Cuentas frente a ciertas ideas y debates de la Democracia Representativa. Entendiendo que los comicios o elecciones de gobierno significan un escenario de Rendición de Cuentas emblemático, y por ser este proceso la ilustración de la Democracia Representativa, se analiza el voto como acción nodal de los comicios, como acápite del Derecho Civil y Político de votar o ser votado, y como un mecanismo de Rendición de Cuentas que premia o castiga la conducta y resultados de los gobiernos vigentes.

Un primer ejercicio de análisis se hace a partir de la obra multicitada de Joseph Schumpeter “Capitalismo, Socialismo y Democracia” por ser ésta una de las fuentes de interpretación de la Democracia Representativa más recurridas por los autores de la 3ra

Ola Democrática, por fijar la doctrina del Capitalismo dentro del modelo; y para entender que ciertas variables como los conflictos de clase, las oligarquías y las clases emergentes juegan un papel primordial de la Democracia, cualquiera que sea el abordaje ideológico. En seguida se desarrolla la idea del Voto como Derecho Civil y Político; o decir, como derecho público subjetivo que podrá ser ejercido e interpretado como derecho fundamental. Así, este Derecho Fundamental se enfrenta a contextos políticos y culturales en los que se cierne un Autoritarismo Electoral, o bien, la fachada de una Democracia Representativa con la organización de elecciones libres, pero con sistemas de representación política deteriorados por la violencia institucional, por la práctica oficial e institucionalizada de la discriminación, el abuso del poder público para influir en los procesos electorales, y la perversión de los sistemas de partidos políticos por grupos de interés como mecanismo de control de los representantes candidatos y electos. Sobre este análisis vuelve el estudio particular del voto, pero ahora como un mecanismo eminentemente derivado de conductas no individuales sino identitarias y culturales. Se intenta demostrar que las condiciones individuales del acto de votar, de retrospección hacia el pasado remoto e inmediato, y la prospección hacia un futuro más justo y racional, son asunciones casi irreales sobre el votante, aunque la doctrina tradicional sobre la Democracia Representativa supone en los comicios un clímax de las libertades públicas individuales. Esta irrealidad se intenta demostrar mediante un análisis de los denominados “Planes de Vuelo” o programas de acción y conducción de la política que ofrece el sistema de partidos políticos a los votantes; y cómo es improbable que dichos planes sean racionalmente ejecutables, y cómo la evidencia empírica demuestra que los partidos políticos suelen contradecir obscenamente sus promesas y planes de acción cuando llegan al ejercicio del poder público. Asimismo, refuerza la idea de que el voto no es un mecanismo de Rendición de Cuentas frente a casos de corrupción política grave, frente a delitos cometidos por funcionarios, crímenes de Estado y otros casos que en principio ni siquiera deben ser debatibles en el contexto de unos comicios electorales.

En esta tesitura, se abordan teorías y debates acerca de los temperamentos políticos y las actitudes políticas, que es donde se cierne la propuesta de esta investigación: la ubicación del voto en un esquema sociológico de ideologías, instituciones, movimientos y grupos que pugnan una forma de vida, una manera de entender el mundo y un comportamiento particular del Estado. A partir de las actitudes

políticas se desarrolla la Hegemonía, o la construcción de universos políticos con cierta capacidad de organización, comunicación y acción. Así, el voto debe entenderse en un contexto de Libertades Públicas en la medida que las ideologías, creencias y formas de asociación y organización sean representadas en el sistema de partidos y en el sistema de Rendición de Cuentas electoral. El voto, como acto individual, es un Derecho y un mecanismo de Rendición de Cuentas insustituible, pero debe complementarse con otros Derechos Civiles y Políticos para construir una verdadera Democracia Representativa.

En el **Capítulo 6** se toman las conclusiones incipientes sobre el voto como mecanismo de Rendición de Cuentas, y comienza una propuesta de reforzamiento de la Democracia Representativa con el Derecho a la Información. Esto es, la construcción de una Libertad de Expresión robusta, basada en información descentralizada, que rompa con el orden del discurso impuesto por el sistema de partidos o por los medios de comunicación dominantes; y comenzar la construcción de discursos críticos sobre la conducta del Estado, de las empresas o las personas, y así abonar a la construcción de una democracia con mucho mayor número de personas libres e informadas que sea posible. El Derecho a la Información, en este contexto, significa una capacidad lingüística del ciudadano para formular preguntas y esperar respuestas, en un escenario en el que funciona normalmente el discurso masivo de partidos y medios de comunicación hacia un aforo de audiencias despersonalizadas y sin capacidad de interacción o diálogo. El Derecho a la Información, así, significa la imposición de una interacción más directa y personal con los ciudadanos, y un ejercicio de Rendición de Cuentas que rompe hegemonías discursivas y de representación política. Volviendo al análisis cultural y sistémico de la Democracia Representativa, se vincula la Libertad de Expresión, de Opinión y de Información, en el contexto de lo que Robert Dahl denominaba “Poliarquías”, y las realidades corporativas que ciñen a los grupos económicos y políticos en la representación. La Rendición de Cuentas, así, debe entenderse como la construcción de actitudes políticas colectivas a través del ejercicio de los Derechos Civiles y Políticos, en donde el voto sólo es una acción más entre otras. Y de allí el replanteamiento de la Democracia desde el reconocimiento de una sociedad compleja, en la que funciona un ecosistema de instituciones con diversos propósitos e ideologías, que compiten por la representación, la administración pública, la regulación económica y del mercado y otros espacios de decisión. La idea de Hegemonía induce a un re-planteamiento de la Democracia y la Rendición de Cuentas, reconociendo que el

voto es un acto singular que debe estar respaldado de un repertorio más amplio de derechos, libertades y mecanismos de Rendición de Cuentas. Los partidos políticos, en este entorno, juegan un papel importante pero nunca definitivo. La identidad del ciudadano es más integral que la del mero votante; las posiciones ideológicas y políticas son construidas de manera permanente, con el juego de una variedad compleja de espacios de reproducción del discurso, que trasciende sobradamente los discursos partidistas y electorales.

El **Capítulo 7** perfila las conclusiones de la investigación. Se construye la idea de una Sociedad Liberal en la metáfora de una Sociedad de la Información. Se explican las nuevas formas de producción, las nuevas formas de organizarse, de crear identidades, y la figuración de la red como mecanismo de institucionalización. La Sociedad de la Información explica nuevas formas de interacción entre las personas, y nuevas formas de relación con el Estado y las instituciones económicas o culturales. Así, en este capítulo se ciñe el análisis de la Rendición de Cuentas sobre la noción de una Esfera Pública, como la frontera conceptual y empírica de la Libertad de Expresión y el Derecho a la Información.

El último capítulo, el **Capítulo 8** de esta investigación comienza con el desarrollo del Derecho a la Información como un Derecho Humano de reciente contextura. Se desarrolla un análisis diatópico entre el Derecho a la Información y el Derecho a la Alimentación, a manera de ejemplo, para demostrar cómo un Derecho Civil y Político puede fungir como un poderoso mecanismo de Rendición de Cuentas para el análisis, crítica y juicio a las instituciones y realidades que afectan un Derecho Económico, Social y Cultural. El capítulo final cierra con conclusiones que son tácitas a lo largo del texto, y que llegan al puerto final, haciendo un enlace entre la Rendición de Cuentas y los Derechos Humanos mediante el desarrollo del concepto de Responsabilidad. Este concepto, entendido como la obligación o deber de responder, por parte del Estado, la autoridad o las instituciones. La Responsabilidad es la clave de la Rendición de Cuentas, podría concluirse.

## Capítulo 1. Conceptos y fronteras de la rendición de cuentas. Un posicionamiento lógico y simbólico.

### Ámbitos semánticos y léxicos.

La Rendición de Cuentas se ha teorizado y conceptualizado desde incontables ángulos, inflexiones, modelos teóricos, ideologías, ideografías y tradiciones científicas que le arropan cada uno como patrimonio propio. Ante esta circunstancia, la forma más adecuada que se ha encontrado para discutir sobre los conceptos y fronteras de la Rendición de Cuentas comienza a partir del origen etimológico de sus términos.

El término de ‘Rendición de Cuentas’ es una decisión heurística del autor de esta investigación, en la que se descarta el uso de otros términos que podrían ser similares. Por ejemplo, existe en el mismo campo de estudio la utilización del término “*accountability*” como palabra importada del inglés. Algunos de los autores más recurridos en este tema (O’Donnell, Elster, Bovens o Schedler) utilizan este término directamente como concepto; y al traducir sus textos, la palabra ‘*accountability*’ se usa como un adjetivo y como un sustantivo en el castellano. Schedler dice directamente que: “*La palabra mágica, el concepto clave, se llama accountability’. Como otros conceptos políticos en inglés, se trata de un término que no tiene un equivalente preciso en castellano, ni una traducción estable. A veces se traduce como control’, a veces como fiscalización’, otras como responsabilidad’. Sin embargo, la traducción más común y la más cercana es la de rendición de cuentas’.*”<sup>18</sup>

Andreas Schedler es uno de los autores que hace explícita su opción por el término-concepto en el inglés para construir los andamiajes de su teoría. Aduce que “*La rendición de cuentas no tiene adjetivos. Un político puede ser “accountable” al norte del Río Bravo, pero se vuelve, de manera más sinuosa, “obligado a rendir cuentas”*”

---

<sup>18</sup> SCHEDLER, Andreas, *¿Qué es Rendición de Cuentas?*, Cuadernos de Transparencia no. 03, IFAI, México, Sexta edición, 2008. Una versión anterior de este texto apareció en inglés bajo el título “*Conceptualizing Accountability*,” en *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, eds. Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999)

cuando cruza la frontera hacia el sur.”<sup>19</sup> No obstante, el autor austriaco olvida que en el castellano, y en los sistemas políticos que llevan la tradición europea continental, el uso del término “*responsabilidad*” tiene amplias probabilidades de aplicación en estos entornos teóricos. Un político, en el sentido castellano, es “*responsable*” en el sentido de “*responder*” conforme a las variantes de la Rendición de Cuentas. La apreciación de Schedler y las opciones lingüísticas de Guillermo O'Donnel y una saga de escritores relacionados, si bien son válidas, no son pertinentes como traductores de una teoría, porque el término de ‘Rendición de Cuentas’ tiene la misma posibilidad de explicar sus modelos teóricos sin ningún problema.

*Rendir*’ viene del término antiguo de *render*’, latinismo de *réndere*’, o la alteración del latín: *Réddere*, que significa <devolver>, <entregar> bajo el influjo contrapuesto de la acción *prendre*’ que es <tomar>.<sup>20</sup> Y los usos derivan en cláusulas como “*rendirse el vencido*”, o “*dar la renta*”, que en cualquiera de los casos aduce la acción de *devolver*’ o *dar*’ en cierta situación o contexto de disposición hacia otro. Porque *rendir* significa producir y dar, y también *rendir* significa forzar a alguno a que se dé por vencido y disponga.<sup>21</sup> Cuenta’ proviene de *Cuenda*’: ‘cordoncillo de hilos que recoge y divide la madeja para que no se enmarañe’, parece ser derivado de *condar*’ (del latín *computāre*), variante fonética de *contar*’, porque era costumbre poner una cuenta después de contar hilos.<sup>22</sup> Significa entonces “*numerar o computar las cosas considerándolas como unidades homogéneas (..), referir un suceso (..), <tener en cuenta>, considerar (..), poner a alguien en el número, clase u opinión que le corresponde, (..) disponer de una cualidad, valer o equivaler, (..) confiar o tener por cierto que alguien o algo servirá para el logro de lo que se desea*”<sup>23</sup>. Ésta definición de “*cuenta*” implica la representación unitaria, en un objeto o signo. La “*cuenta*” tiene sentido en un orden del mundo que se explica por medio de símbolos, referencias, señales, signos, significados y discursos, en donde dicha unidad (la cuenta) tiene un significado, un número, un valor, un sentido. Es la unidad que sirve para contar’, para señalar depósito, indicar una razón, exponer una

<sup>19</sup> Cfr. SCHEDLER, Op.Cit. p. 12

<sup>20</sup> Cfr. COROMINAS, J., PASCUAL, J.A. (edit), *Diccionario Crítico Etimológico Castellano e Hispánico*, Gredos, Madrid, 1989, Vol 4. p. 873-6

<sup>21</sup> Idem. p. 874

<sup>22</sup> COROMINAS, J., PASCUAL, J.A. (edit), *Diccionario Crítico Etimológico Castellano e Hispánico*, Gredos, Madrid, 1989, Vol. 2. p. 271

<sup>23</sup> Cfr. Diccionario de la Lengua Española, Vigésima Segunda Edición. En la Real Academia de la Lengua Española, versión electrónica en red. Disponible en ([http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=cuenta](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=cuenta))

consideración.<sup>24</sup> La “*cuenta*” es una hipóstasis del “*número*”, y la “*Rendición de Cuentas*” es una situación en la que un sujeto o una persona, le explica o demuestra algo a otra mediante *cuentas*’.

Ernst Cassirer, en su obra de “La Filosofía de las Formas Simbólicas” nos lleva a una explicación de las formas de pensamiento humano: de sus sistemas de creencias, de sus experiencias históricas y narrativas, de sus formas de relacionarse, de organizarse, de gobernarse, de producir, vender y comprar; todas ellas se registran en funciones del lenguaje. Así como el lenguaje desarrolla nuestras nociones de tiempo y de espacio mediante vocabularios, símbolos, sintagmas y metáforas culturales; así también se ha forjado el “número” a lo largo de la historia de la cultura como una explicación de las formas de creer, narrar, relacionarse, organizarse, gobernarse, producir y vender. El *número* es la unidad y signo de un pensamiento lógico puro. El lenguaje desarrolla preliminarmente el número dentro de morfemas de la palabra, en las preposiciones y construcciones del plural, dentro de adjetivos de “muchos”, “pocos”, o de los sintagmas apegados a las cosas y los lugares. Pero la evolución del pensamiento matemático se especializa en la forja de los números como código singular de expresión y de significación. “El mundo de las formas tangibles y perceptibles parece ir quedando atrás, y en su lugar se estructura progresivamente un nuevo mundo: un mundo de principios intelectuales”<sup>25</sup>. El número, como signo, es la configuración autónoma del concepto de cantidad, orden, relación, magnitud, proporción; pero a su vez, el número como signo va liberándose de toda representación de magnitudes de espacio, tiempo, cultura, etc. El número no se encuentra ya escondido en sintagmas, en adjetivos y en las dimensiones morfológicas de la palabra, sino que forjan un nuevo código de signos y símbolos para significar en su escritura la “*emanación directa de las leyes puras del pensamiento*”<sup>26</sup>. Los números, como signos autónomos en un código singular del lenguaje, permiten así representar, colocar, ordenar, disponer de manera exacta y precisa aquellos objetos del mundo, que son representados por el número en el seno de una operación o problema matemáticos.

---

<sup>24</sup> De la versión electrónica en red de la Real Academia de la Lengua, primera acepción del término “Cuenta”, disponible en url (<http://dle.rae.es/?id=BaAYElz|BaBHQBF&o=h>).

<sup>25</sup> CASSIRER, Ernst, *Filosofía de las Formas Simbólicas. Parte I. El Lenguaje*, trad. A. Morones, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1971 p. 195

<sup>26</sup> CASSIRER, Ernst, *Filosofía de las Formas Simbólicas. Parte I. El Lenguaje*, trad. A. Morones, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1971 p. 196

0,1,2,3,4,5,6,7,8,9	<pocos>	<peces>	<animales>
8'798,998.0998	<costoso>	<euros>	<dinero>
$V: (df-d0) / (tf- t0)$	<veloz>	<tren>	<transporte>

Representaciones numéricas, adjetivas, gramaticales y morfológicas de la cantidad, magnitud y relación numérica. Elaboración propia.

Los dígitos, o dedos, son cuentas de números. La palabra latina “*digitus*” es “*dedo*”, y con ellos se puede contar objetos hasta diez. Se abren y se cierran las manos para contar decenas, según la cantidad de veces que se pretenda representar. El ábaco es una caja con alambres tensados con piedrecillas perforadas, que dispuestas de una manera indican una operación o suma numérica. Más adelante, las cifras empiezan a representarse con los símbolos de las letras, tal y como sucede en el sistema numérico romano. A partir del diez se representa una <X>, el cincuenta con una <L>, el cien con una <C>, quinientos con una <D> y mil es una <M>. Las cifras actuales son las creadas en India, y llevadas a Europa a través de la cultura del Islam. La innovación viene en el significado que aportan los símbolos a partir del orden establecido de izquierda a derecha de los dígitos, como en el sistema romano, pero ahora con la capacidad de escribir operaciones aritméticas y la representación de resultados y números finales en una misma exposición (tabla, piedra, pliego de piel, pergamino o papel). Se simbolizan los números negativos con el símbolo <->, y la multiplicación con el símbolo <x>, lo que permite colapsar y sintetizar cuadrantes de números dispuestos en columnas, hileras y celdas; posteriormente se simboliza la división de la unidad digital en fracciones, con el orden del punto decimal, así como la simbolización de un dígito marginal (en tamaño superíndice) para representar las exponenciales.<sup>27</sup> Finalmente, las letras del alfabeto tienen un valor situacional dentro de una fórmula: multiplica, divide, exponencia, resta o suma; de manera que, por ejemplo < $V: (df-d0) / (tf- t0)$ > es la fórmula para calcular la velocidad de un objeto en el espacio.

Hay una correlación simbólica entre el concepto de Rendición de Cuentas, y el significado de los números como signos. El número es una representación de cualquier objeto, tiempo, espacio o conjunto en el mundo, pero su exposición indica un

<sup>27</sup> ASIMOV, Isaac, *El Reino de los Números*, trad. J.del Castillo, Editorial Diana, México D.F., 1970. Asimismo, ver en BUCKMINSTERFULLER, R, *Critical Path*, St Martin’s Press, Nueva York, 1981, del capítulo “Humans in Universe”, p.p. 25- 58

establecimiento de relaciones: volumen, cantidad, peso, repetición, desgaste, ocupación, tendencia, etc.<sup>28</sup> La Rendición de Cuentas, más que un término o rótulo de las ciencias sociales, es un sintagma tácito, cuyo núcleo está en indicar una “acción recíproca”, en donde hay una persona o sujeto al que le deviene una responsabilidad de dar cuentas’ ante otro, configurando una relación social de poder o de autoridad, y formulándose como una “Voz Media” (conocida también como *Diátesis* o *Genus Verbi*). Es decir, que la Rendición de Cuentas puede darse en cualquier lugar o tiempo, contexto o situación, siempre que se configure la relación de una persona responsable de dar cuentas ante otra persona. “*El Lenguaje no exhibe a ambas esferas en sí, sino en su penetración y determinación recíprocas; crea, por así decirlo, un dominio intermedio en el cual las formas de ser y de actuar están referidas una a la otra, fundiéndose ambas en una unidad espiritual de significación*”<sup>29</sup>.

Las *Cuentas*’ implican la forja de un sistema simbólico de representación. Además de inscribir sistemas lógicos, como en la aritmética y las matemáticas, así también las cuentas son símbolos que sirven para representar sistemas simbólicos.

Una diferencia sustantiva que se observa entre el Neanderthal y el Humano Moderno (a lo largo del pleistoceno y después de la última Edad del Hielo) es evidente a través de los signos culturales, representados principalmente en los funerales, cuevas y asentamientos humanos que dan registros de su forma de vida. La capacidad de representación social en símbolos y en cuentas hace la diferencia de un sistema de abstracciones e interacciones humanas que marca una diferencia definitiva.<sup>30</sup> Es aquí donde podemos destacar el papel de las <*Cuentas*> como la forja de símbolos mediante piedras, pieles, conchas y maderas, que demuestran un orden social en los grupos humanos. Las cuentas, desde entonces hasta ahora, son símbolos que demuestran rasgos de identidad personal, colectiva, sociológica y jurídica de la civilización humana.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> Cfr. CASSIRRER, Ernst, *Filosofía de las Formas Simbólicas*, p.p. 195– 235

<sup>29</sup> Cfr. CASSIRRER, Ernst, *Filosofía de las Formas Simbólicas*, p.p. 234– 236

<sup>30</sup>“As indicated previously, research into the nature of the relationship between Neanderthals and modern humans has implications for understanding the course of human evolution more generally. Of special interest, perhaps, is the light this research will shed on the origin and development of the human capacity for abstract thought, the single most definitive human characteristic.” Ver en MOORE, William, “Neandethals and Modern Humans. A key to understanding human evolution”, *International Comittee of the Fourth International (ICFI)*, 4 de octubre de 2008, disponible en url. <https://www.wsws.org/en/articles/2008/10/nean-o04.html>

<sup>31</sup> Ver en CHILDE, Gordon, *Los orígenes de la civilización*, trad. E. de Gortari, Fondo de Cultura Económica, México DF, 1977, especialmente en el capítulo IV “Recolectores de Alimentos”, p.p. 64–84

En la denominada “Revolución del Neolítico”, el intercambio cultural y económico entre los diversos grupos humanos se establece con el intercambio de objetos prácticos (alimentos, ropa, armas, instrumentos de recolección) y de <Cuentas>. El intercambio de Cuentas implica la comunicación de diversos sistemas de significación. Así, las Cuentas simbolizan la relación del orden social de los grupos humanos, y la relación entre grupos con los emblemas militares, orfebrería y parafernalia religiosa. El valor de las conchas, piedras y objetos ornamentados implica una comunicación de diversos niveles, simbólicos y lógicos, que sirven para representar sistemas de valoración, que consecuentemente fueron modificándose con el asentamiento de las ciudades, sistemas de agricultura, religiones y sistemas políticos.<sup>32</sup>

Las Cuentas, expuestas de manera física o conceptual, son la forja de elementos que representan sistemas lógicos y sistemas simbólicos de diverso orden, cuyo significado implica la ordenación de las personas, la jerarquización de valores, espacios, cosmovisiones. Es así que el verbo <Rendir> implica en este caso una relación bilateral de dos consciencias, que exponen sus cuentas para demostrar el número, orden o jerarquía de las cosas en un determinado sistema lógico o simbólico. La Rendición de Cuentas, entonces es el sintagma implícito de una fórmula de poder, de autoridad y de responsabilidad expresada en una Voz Media o *Diátesis*. Así, de la configuración implícita del terreno del *Genus Verbi* de la autoridad y del poder, se forjan modelos teóricos que permiten su desenvolvimiento explícito.<sup>33</sup>

Para figurar la Rendición de Cuentas, nos hemos desprendido de un <yo>, de un <tú>, de un <él>, de <ustedes> o <ellos>. Del mismo sentido que con los números, el concepto de Rendición de Cuentas no se ata a una persona gramatical, lo que quiere decir que no se limita el acto de rendir al <uno>, el <pocos> o <muchos> del *Anacyclosis* platónico<sup>34</sup>; y el acto tácito de exigir o pedir Cuentas se refiere eventualmente a un <ciudadano> igual que a un <socio> una <administradora> un <diputado> una <fiscal> un <niño> o un <vecino>; siendo la posición la que define

---

<sup>32</sup> Ver en CHILDE, Gordon, *Los orígenes de la civilización*, trad. E.de Gortari, Fondo de Cultura Económica, México DF, 1977, especialmente en el capítulo V “La Revolución Neolítica”, p.p. 85-129. Asimismo, ver en BUCKMINSTERFULLER, R, *Critical Path*, St Martin’s Press, Nueva York, 1981, los capítulos “Speculative Prehistory of Humanity” y “Humans in Universe”, p.p. 3- 58

<sup>33</sup> Cfr. CASSIRER, *Filosofía de las Formas Simbólicas*, p.p. 236- 244

<sup>34</sup> Ver en Cfr. LACKS, Andre, “The Laws”, en ROWE, Christopher y SCHOFIELD, Malcolm (edit), *The Cambridge History of Greek and Roman political thought*, Cambridge University Press, Cambridge 2000

quiénes son las personas gramaticales que ejercen una Rendición de Cuentas dentro de una situación en el espacio, el tiempo y la cultura. En este sentido, la Rendición de Cuentas no se circunscribe a un ámbito normativo específico como un Estado, un Hospital, una Ciudad, una Escuela, un barrio o una Familia, pero sí se expresa en sentido normativo: <universal>, <abstracto>, y <heterónimo>.

Es decir, que la Rendición de Cuentas es una forma lingüística capaz de emerger en una situación dada, en la que aparecen sus características. Atendiendo a Cassirer, se observa su autonomía conceptual: *“El lenguaje se aproxima a la expresión de la unidad puramente formal del yo por otro camino cuando, en lugar de caracterizar la actividad esencialmente en cuanto a su finalidad objetiva y su resultado, se remite al origen del actuar, al sujeto activo. Ésta es la dirección que toman todas aquellas lenguas que consideran al verbo como mera expresión de hechos, dejando al pronombre personal la designación y determinación de las personas. El yo, tú, él, se desprende de la esfera de lo objetivo mucho más tajantemente que el mero “mío”, “tuyo” y “suyo”. El sujeto del actuar ya no puede figurar como mera cosa entre cosas o como un contenido entre contenidos, sino que es el núcleo vivo de energía del cual parte la acción y recibe su dirección”*.<sup>35</sup>

Los socios capitalistas llaman a los gerentes de la corporación para que expliquen sobre los rendimientos económicos de la empresa; el contexto de Rendición de Cuentas es la junta de accionistas. Los candidatos y partidos políticos dicen que rendirán cuentas a la sociedad; la circunstancia de Rendición de Cuentas es la elección democrática. Una niña le reclama a su padre que separe la basura entre desechos orgánicos e inorgánicos; la situación dada es el hogar. Una consumidora reclama la garantía de su compra ante gerente del almacén; el escenario de Rendición de Cuentas lo marcan el mercado y los derechos del consumidor. El Tribunal de Cuentas llama a los gobiernos para que rindan sus gastos de operación y estados financieros; el espacio de Rendición de Cuentas se gesta en una división de poderes y sobre los recursos públicos. El consejo académico de un colegio llama a cuentas al profesor; y el profesor examina al alumno, quien también es llamado a cuentas por sus padres; el escenario de Rendición de Cuentas es el sistema educativo. Los periodistas creen llamar a cuentas a

---

<sup>35</sup> Cfr. CASSIRER, *Filosofía de las Formas Simbólicas*, Op.Cit. p. 243

la clase política mediante sus notas; el escenario de Rendición de Cuentas es la Esfera Pública. Los partidos minoritarios llaman a comparecer a la ministra de gobierno en el Congreso; el espacio de Rendición de Cuentas es el Parlamento, y sobre la revisión de las políticas públicas y presupuestos.

En todos los casos, la Rendición de Cuentas es un llamado a la responsabilidad en el tenor de *responder*<sup>36</sup>, en un proceso que Luhman llama “externalización de la conducta”<sup>36</sup>. Esto es, la mirada externa de un comportamiento, que es puesto en evidencia y que está siendo juzgado desde ciertos criterios valorativos. Externar la conducta, entonces, implica diferenciar un grupo de acciones que son atribuibles a una persona o institución. La conducta se externaliza en un entorno que observa, se estima, se calcula y se replica.<sup>37</sup>

Las posibilidades semánticas y sociales de la Rendición de Cuentas son inconmensurables. Para dar cordura, entonces, ha de ceñirse la mirada diciendo que este texto se escribe en el entorno de un doctorado en Derechos Humanos; y su contenido se concentra sobre el análisis de sistemas políticos contemporáneos. El programa de la maestría en Estudios Avanzados de Derechos Humanos, los seminarios del programa de doctorado, los temas de investigación, y el círculo de lectores de esta investigación dan una primera e importante referencia.<sup>38</sup> No obstante las referencias anteriores, esta inconmensurabilidad significa una limitación de primer grado, que Umberto Eco denomina como “*límites empíricos*”, y que aquí se cotejarán a partir de la forja de un modelo teórico sin pretensiones.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> En torno a la concepción de Luhman, ver: LUHMAN, Niklas, *Teoría de los Sistemas Sociales II*, trad. J. Torres, Ibero-Liteso, Osorno (Chile) 1999. Especialmente los artículos “El conocimiento como construcción” (p.p. 67–89) y “Religión y Sociedad” (p.p. 159–165). También, ver en el Glosario sobre la teoría social de Luhman, el concepto de “clausura operativa” cuando se explica la autopoiesis de los organismos. Esto es, que un organismo evoluciona en la unidad de un sistema en donde se comunica con sus pares, sus no-pares, su entorno y la estructura de los objetos y funciones que le diferencian de los demás. Cfr. CORSI, ESPOSITO, BARALDI, Claudio, *GLU. Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhman*, trad. M. Romero y C. Villalobos, UIA, Cd. México, 2006, pp. 39–44

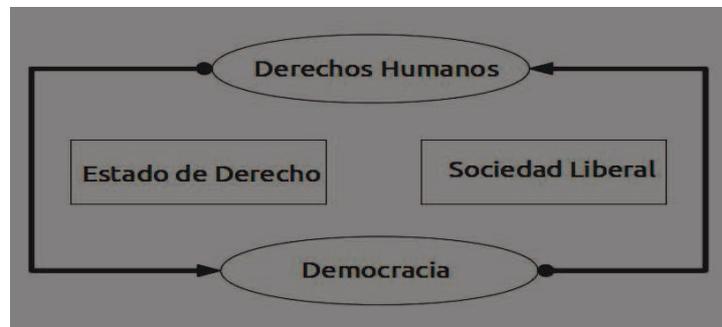
<sup>37</sup> En esta tesis, la rendición de cuentas tiene una forma de comprenderse en torno a la teoría de sistemas. Se entiende, en primera cuenta como un proceso de diferenciación. Cfr. LUHMAN, Op. Cit.

<sup>38</sup> Aquí se verían las “presuposiciones referenciales” que describe Eco para la formulación de un modelo de comunicación, ver en ECO, Umberto, *Tratado de Semiótica General*, trad. C. Manzano, Lumen, Barcelona, 1991. p. 172

<sup>39</sup> Los límites empíricos forman parte de las advertencias en el modelo teórico de Semiótica que Umberto Eco distinguiera en su tratado de semiótica. Al respecto, puede decirse que al encontrar la raíz más profunda posible de los conceptos en el modelo teórico, se advierte una probabilidad incontrolable de hechos, situaciones y casos que no pueden ser “atrapados” en una teoría, sino

Los límites empíricos se enmarcan en esta investigación a partir de fronteras del modelo teórico:

- a) Un Estado de Derecho como ámbito donde se depositan la Constitución, la producción de normas, el ejercicio del poder público, la fuerza y la regulación de los otros poderes, en donde se desarrolla una certidumbre en el cumplimiento de las leyes y donde se legitiman principios de organización humana.
- b) Los Derechos Humanos como elementos de racionalidad y legitimidad básica de un Estado de Derecho, donde deben orientarse o justificarse el poder público y la regulación de otros poderes.
- c) Una Sociedad Liberal como páramo de comprensión del sistema social, donde las personas, además de ser portadoras de Derechos Fundamentales, son libres para definir su destino personal, comunitario y social en todo momento.
- d) La Democracia como forma básica de Gobierno, en donde se reproducen fórmulas para que las personas que constituyen una Sociedad Liberal, puedan decidir sobre quiénes serán las autoridades responsables de conducir el poder público, y de responder a las demandas sociales.



Estructura del sistema simbólico de una Sociedad Liberal y un Estado de Derecho. Elaboración propia

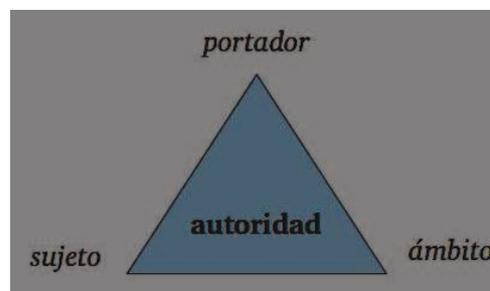
En estos límites empíricos, la Rendición de Cuentas vuelve como el sintagma tácito: hay cuentas que se piden para explicar asuntos relacionados con el cumplimiento y garantía de los Derechos Humanos. Las premisas operantes nos llevan a que se trata de un ejercicio adversativo ante la autoridad, y en este ejercicio de poder, se figura a los ciudadanos, habitantes de una Sociedad Liberal, como sujetos empoderados mediante una competencia lingüística superlativa: la capacidad de analizar, cuestionar y juzgar los actos de autoridad que afectan sus derechos; imponer un sistema de comunicación

---

estimados en la forja de sus principios. ver en ECO, Umberto, *Tratado de Semiótica General*,  
*Op.Cit.*, p. p. 20 y 21

donde se analizan y se someten las cuentas' entregadas por la autoridad. Para construir esta operación, habrá que encontrar quién es la autoridad que debe sujetarse a la Rendición de Cuentas. El proceso dista de ser sencillo. Lo primero será situar los ámbitos de autoridad que se vinculan con la garantía y protección de un Derecho Humano; como por ejemplo, las normas, ministerios y políticas vinculadas con el Derecho a la Salud, y consecuentemente, identificar a sus "portadores".<sup>40</sup>

- ¿cómo se garantiza el derecho?
- ¿cómo nos protegemos frente a las privaciones o violaciones?
- ¿cómo y quién protege?
- ¿cómo y quiénes promueven?



Estructura de autoridad. Esquema a partir de Bocheński. Elaboración propia.

Entendiendo que en una Sociedad Liberal, amparada en un Estado de Derecho, y en Democracia, deriva en que cada persona es *titular*' de los Derechos Humanos inscritos en el Estado de Derecho. Correlativamente, el orden jurídico define un *destinatario*' o autoridad que se obliga, y un *objeto*' o el compromiso que involucra la existencia de ese Derecho para el Estado y las instituciones que ostentan autoridad. Por cada Derecho Humano hay una relación entre personas y autoridades, y una serie de acciones y conductas que se deben ejecutar para que el Derecho Humano sea viable, posible y factible.<sup>41</sup>

Los Derechos Humanos son límites al poder, o acciones que orientan al poder

<sup>40</sup> BOCHENSKI, J.M. *¿Qué es autoridad? (Introducción a la lógica de la autoridad)*, trad. C.Gancho, Herder, Barcelona, 1979

<sup>41</sup> "el objeto, la abstención de intervenir en la vida, libertad y propiedad, se obtiene un derecho de defensa dirigido al Estado, propio de la tradición liberal. Si, en cambio, se interpreta (el objeto) como una acción positiva en forma de una prestación de ayuda médica o de asistencia, aparece así un derecho de prestación, como lo recomienda la línea del Estado social y lo enfatiza la línea socialista." Cfr. ALEXY, Robert, "La institucionalización de los Derechos Humanos en el Estado Constitucional Democrático", trad. M.C. Añaños, *Derechos y Libertades*. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas, ISSN: 1133-0937. V (8) p.21-42 (Ene-jun 2000)

para garantizar los Derechos Humanos. Robert Alexy refiere que “*La incorporación de derechos fundamentales en una Constitución no basta. La pregunta decisiva consiste en saber quién controla la observancia de los derechos fundamentales por parte del legislador*”<sup>42</sup>. De esta manera, el espacio simbólico en disputa dentro de una Sociedad Liberal está en el deber de cumplir los Derechos Humanos como exigencia legal, ética y es política.<sup>43</sup> La Rendición de Cuentas, así, es un sintagma que desarrolla la “acción recíproca” entre ciudadanos y autoridades: es la construcción de un lenguaje de Derechos a partir de obligaciones.



Estructura triádica de los Derechos Humanos en un sistema constitucional y democrático. Interpretación gráfica de Alexy, 2000.

A partir de este concepto de Rendición de Cuentas, como construcción lingüística de una situación de poder, y la exposición primaria de sus límites empíricos en el Estado de Derecho, los Derechos Humanos, la Sociedad Liberal y la Democracia, aparece un desafío metodológico. Las tradiciones y corrientes científicas que abordan el tema de la Rendición de Cuentas son profundamente cuestionadas, pero el propósito de esta investigación no es refutar teorías, sino construir una manera de pensar la Rendición de Cuentas en clave de Derechos Humanos. Se usa entonces un precepto que se pone a prueba durante esta investigación. Algridas Julien Greimas le llama *Contrato Enunciativo*, y éste consiste en que el texto que se está leyendo y analizando cumpla con las condiciones de validez para que el lector entienda todos los términos, los propósitos

<sup>42</sup> Cfr. ALEXY, Robert, “La institucionalización de los Derechos Humanos en el Estado Constitucional Democrático” Op.Cit. p. 37

<sup>43</sup> “La moralidad de los derechos fundamentales es una moralidad, muy concreta y específica, que en la actualidad se presenta como uno de los aspectos más sobresalientes de la herencia de la Ilustración. Es la moralidad que ofrece el fundamento de los derechos, cuestión ésta abordada en otro capítulo de este libro. En este sentido, el poder político que se pone manos a la obra en la tarea de articular un sistema de derechos fundamentales, si se toma en serio los derechos, no puede juridificar cualquier moralidad.”, ANSUATEGUI ROIG, *Ordenamiento Jurídico y Derechos Humanos*, p. 316, e-archivo disponible en url. [http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/9220/ordenamiento\\_ansuategui\\_2005.pdf?sequence=1](http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/9220/ordenamiento_ansuategui_2005.pdf?sequence=1)

y conceptos del escritor.<sup>44</sup> El *Contrato Enunciativo* es aplicado por el escritor de esta tesis hacia las principales obras teóricas de referencia que pasaron por el cursor de su lectura; y así declara su utilidad, relevancia, comparabilidad, validez o invalidez desde el punto de vista de los Derechos Humanos. En el mismo sentido se espera la lectura de un pequeño auditorio de revisores sobre este texto: en juzgar la validez o invalidez de los términos, las tendencias, los conceptos y propósitos incorporados por el autor.

Siguiendo las pautas estratégicas de Umberto Eco en torno a la creación de una tesis, y específicamente en torno al sistema de lecturas implementado para una investigación, se recurre a la lectura de libros y textos que se pueden clasificar en dos grandes apartados: Libros y publicaciones sobre Rendición de Cuentas; y libros y publicaciones sobre Derechos Humanos. También se distinguen aquellos libros y textos que hablan sobre instituciones o procesos en donde es importante el componente de la Rendición de Cuentas, como aquellos sobre Democracia, Seguridad, Salud, Libertad de Expresión; y aquellos libros y textos que hablan sobre grandes procesos sociales e históricos, donde destaca la Rendición de Cuentas entre sus líneas e ideas. Asimismo, se clasifican las lecturas sobre Derechos Humanos que otorgan una utilidad para el análisis, desde las lecturas de Teoría del Derecho, Teoría del Estado, Teoría de los Derechos Humanos, hasta los libros y textos monográficos en temas como la Educación, la Salud, la Seguridad, el Medio Ambiente, el Derecho a la Información.<sup>45</sup>

El *Contrato Enunciativo* es una estrategia de investigación y no es una metodología o marco teórico. Lo que se busca entre lecturas es un espacio común entre las producciones teóricas en torno a los Derechos Humanos, con las producciones teóricas en torno a la Rendición de Cuentas. Esto supone lecturas entre teóricos de Teoría de la Democracia, en Teoría del Estado, Teoría jurídica de los Derechos Humanos, Teoría de las Organizaciones, y otros espacios teóricos que emergen como debates transversales de esta investigación.

El texto se presenta aquí bajo la forma de una investigación en ciencias sociales, y eventualmente se define en todas las cláusulas de una tesis doctoral en Derechos Humanos. Esto supone una inflexión explícita del escritor para el pequeño círculo de lectores: es un doctorante en derechos humanos que habla sobre Rendición de Cuentas a un auditorio que tiene cierta disposición a leer argumentos de reflexión científica.

---

<sup>44</sup> Cfr. GREIMAS, A.J. *Semiótica y Ciencias Sociales*, trad. A.Arias, Fragua, Madrid, 1980

<sup>45</sup> Cfr. ECO, *¿Cómo se hace una tesis?*, Op.Cit, p. 155 y siguientes

Se busca una definición que sea válida en el campo de la teoría, y que sea útil en una sociedad contemporánea de inicios del siglo XXI.

Desde la ciencia política y con un claro enfoque neo-institucionalista, Philippe Schmitter forjó el concepto de Rendición de Cuentas para la comunidad de las ciencias sociales. Schmitter dice que todos los regímenes políticos nos enseñan una manera predecible e insoslayable de rendir cuentas:

- ♣ El sultanato o las aristocracias le rinden cuentas a sus cuadros militares y políticos
- ♣ Las dictaduras militares le rinden cuentas a los diferentes servicios de las fuerzas armadas.
- ♣ Las monarquías le rinden cuentas, supuestamente, a sus súbditos y a su dios.
- ♣ En los regímenes democráticos, los gobernantes rinden cuentas a los ciudadanos.<sup>46</sup>

Y en específico, la opinión de Schmitter sobre un régimen democrático la explica diciendo: “*Rendición de cuentas, en corto, implica el intercambio de responsabilidades y el intercambio de potenciales sanciones entre gobernantes y ciudadanos, haciendo todo más complicado por el hecho de que existe un variado y competitivo repertorio de representantes que típicamente intervienen entre los dos. Innecesario decir que existen demasiadas advertencias, vínculos perdidos, y reveses en la relación, y que su resultado es casi siempre cuestionado.*”<sup>47</sup>

Lo que nos quiere decir Schmitter a lo largo de su texto consiste en que la relación de Rendición de Cuentas se da siempre, o casi siempre, mediada por un “representado”, quien se dirige hacia la “autoridad” para exigir cuentas sobre un contenido que interesa a los ciudadanos. La circunstancia que nos impone Schmitter es el de una democracia representativa. Schmitter guarda la mayor parte de su atención al valor de la democracia como régimen político, y menos atención a la Rendición de Cuentas dentro de una Sociedad Liberal. Es decir, que pone el acento sobre el comportamiento de los gobernantes, y escribe con menos énfasis sobre el comportamiento de los “gobernados”. Sobre este entendido de la Rendición de Cuentas,

---

<sup>46</sup> SCHMITTER, Philippe, “The ambiguous virtues of accountability”, *Journal of Democracy*, num.4-, octubre de 2004. La traducción es del autor de este texto.

<sup>47</sup> SCHMITTER, Philippe, “The ambiguous virtues of accountability”, *Journal of Democracy*, Op. Cit.

los ciudadanos no importan sino testimonialmente, y no cabría definir en su modelo teórico una manifestación social de protesta, la justicia penal internacional por violaciones a los derechos humanos, o la regulación medioambiental de la industria privada. Y si continuamos con la inconmensurable capacidad de significación de la Rendición de Cuentas, la teoría de Schmitter no contemplaría en su modelo teórico el cuestionamiento de los hijos a sus padres en temas de enorme relevancia para el sistema de valores en una sociedad, como sucede con los temas de género, cultura, educación.<sup>48</sup>

La definición y el abordaje de Philippe Schmitter se inscribe en una de tantas corrientes de investigación en torno a la Rendición de Cuentas. El problema consiste en sintonizar las definiciones, conceptos e ideas de diversos autores mostrados sobre el tema, para llevarlos al debate de los Derechos Humanos.

Desde el lado de los Derechos Humanos, María Eugenia Rodríguez Palop forjó una sólida argumentación en torno a los derechos de cuarta generación, tales como los derechos de género o los derechos medioambientales. La construcción política de estos derechos no ha sido obra de los representantes públicos, de los partidos o coaliciones de gobierno, sino todo lo contrario.<sup>49</sup> Los movimientos sociales se dirigieron al Estado para hablar acerca de la importancia de la mujer en la justicia, y hablar del medio ambiente en el concepto de progreso, o hablar de paz en entornos de conflicto. Sólo después de choques culturales, manifestaciones, críticas en medios, barricadas, boicots y votos blancos, es que de pronto aparecen algunos representantes públicos a tomar esas prioridades dentro de su agenda política.<sup>50</sup> En cien años de debates dentro de un régimen de democracia representativa, entre partidos políticos y administraciones, los temas de género, medio ambiente o paz, podrían haber significado un asunto de baja prioridad para el Estado y mantenerse archivados u olvidados permanentemente. Es decir, que la Rendición de Cuentas establecida por las personas comunes y corrientes, significó un cambio sustantivo en el sistema político: y es decir también que los escenarios de Rendición de Cuentas no sólo se marcan desde las relaciones del poder público.

---

<sup>48</sup> Aquí cabe mencionar de nuevo las limitaciones intrínsecas de un modelo teórico que nos explicara Umberto Eco. En esta tesitura se reconoce el “Límite Cooperativo”, o los diversos sentidos que se desarrollan desde las disciplinas científicas, que se orientan diversamente y se estructuran en axiomas y lenguajes diversos. ver en ECO, Umberto, *Tratado de Semiótica General*, Op.Cit. p. 21

<sup>49</sup> Cfr. RODRÍGUEZ PALOP, Ma.Eugenia, *La nueva generación de Derechos Humanos. Origen y justificación*, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas- Dickinson, Madrid, 2009

<sup>50</sup> Cfr. RODRÍGUEZ PALOP, María Eugenia, *La nueva generación de Derechos Humanos*, Op.Cit.

Desde la perspectiva de la Democracia y la Sociedad Liberal, es la “otra revolución” a la que se refiere John Ackerman en su libro *El Mito de la Transición Democrática*: esto es, de jóvenes y activistas que fomentan el pensamiento crítico y desafían la narrativa oficial, a efecto de desenmascarar y desplazar las instituciones existentes, para construir un poder público conforme a los valores de la mayoría.<sup>51</sup>

En las primeras décadas del Siglo XXI observamos la consolidación del Derecho a la Información y el Derecho al Medio Ambiente. Se agregan al repertorio de Derechos Humanos inscritos en la Declaración Universal, pero con una narrativa distinta para su fundamentación.<sup>52</sup> Más allá de la construcción normativa de los Derechos, es importante observar las condiciones históricas que permiten construir cláusulas de responsabilidad válidas para el sistema social, para el sistema político y el sistema jurídico. Debemos entender los derechos como la construcción de condiciones sociales y reivindicaciones que llevaron las pretensiones de validez ética, la construcción de los derechos dentro de una agenda política, hasta su figuración sistemática en el ordenamiento jurídico y el sistema político.<sup>53</sup>

Desde el punto de vista de la Rendición de Cuentas, los derechos son fundamentos de vinculación entre las autoridades y las personas,<sup>54</sup> comienzan como un sistema ético que organiza las libertades de las personas, se expresan como reivindicaciones sociales y políticas, y terminan como elementos nodales del Estado.<sup>55</sup> En la visión de Schmitter, como en la mayoría de los autores de la ciencia política que tratan este concepto, se observa en cambio algo muy distinto. Schmitter nos habla desde un singular régimen político de democracia, y se enfoca principalmente en la relación de poder entre las instituciones políticas que sostienen al régimen de democracia liberal.

---

<sup>51</sup> ACKERMAN, John M., *El mito de la transición democrática*, Planeta, México DF, 2015.

<sup>52</sup> ANSUATEGUI, Roig, Javier, “La Declaración Universal de Derechos Humanos y la Ética Pública”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, No. 16, 1999, p.p. 199-224

<sup>53</sup> PECES-BARBA, Gregorio, FERNÁNDEZ, Eusebio, *Historia de los derechos fundamentales*, Tomo I, Tránsito a la modernidad. Siglos XVI y XVII, Universidad Carlos III-Dykinson, Madrid 1998 y PECES-BARBA, Gregorio, FERNÁNDEZ, Eusebio, *Historia de los derechos fundamentales*, Tomo II, Siglos XVIII, Universidad Carlos III-Dykinson, Madrid 2001.

<sup>54</sup> El tratamiento que hace sobre el papel de los movimientos sociales en torno a los Derechos Humanos de cuarta generación, da importantes luces para entender el papel de la sociedad en la configuración del poder público. Cfr. RODRÍGUEZ PALOP, Ma.Eugenia, *La nueva generación de Derechos Humanos.*, Op.Cit. capítulo III. “Los Derechos Humanos de cuarta generación como reivindicación de los nuevos movimientos sociales”, p.p. 195-316

<sup>55</sup> Cfr. PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio, *Ética, Poder y Derecho*, Fontamara, México, 1994. Especialmente el capítulo III “El modelo desde la razón: Ética Pública, Poder y Derecho”, p.p. 57-103

Las personas o ciudadanos no son protagonistas sino testigos de un régimen ideal. Esto no significa un error de Schmitter o de sus contemporáneos y colegas de las ciencias políticas, sino que se acusa desde ahora una visión y propósito distintos.

Encontrar una relación de Rendición de Cuentas en la forja de los Derechos Humanos es el objetivo primordial. Pero se debe realizar un tratamiento al concepto de la Rendición de Cuentas que se enfoque a la explicación del surgimiento, positivación y ejercicio de los Derechos Humanos. El trabajo de investigación es como lo figura Umberto Eco: una travesía cundida se señales, signos, significados y corrientes científicas que han comenzado desde otras hipótesis, y que se dirigen a otras comprobaciones. Para forjar una contribución teórica, se debe cruzar por umbrales epistemológicos diversos y asumir una ruta singular.<sup>56</sup>

No obstante y se traten muchas obras acerca del tema, no se trata de una tesis compilatoria. Es decir, que no se intenta hacer un esquema de refutaciones y verificaciones entre las teorías presentadas sobre Rendición de Cuentas. La refutación es un recurso, pero no es una meta o el objetivo general de la investigación.<sup>57</sup> Tampoco se trata de una tesis experimental, que se enfoque en un caso concreto específico, porque lo que se va a discutir es el movimiento de las teorías en torno a un tema relevante para los Derechos Humanos.<sup>58</sup>

## **Marcadores semánticos de la Rendición de Cuentas.**

Así, se sigue el camino de lecturas conforme al Contrato Enunciativo y se identifican algunos conceptos que son muy vinculados en torno a su debate: responsabilidad, auditoría, transparencia, mecanismos de control, gobernanza o participación. Y de los ámbitos semánticos nos acercamos a los sistemas lógicos.<sup>59</sup>

Hay decisiones que se asumen en torno al uso de los términos, y vale decir ahora que se prefiere el término de ‘Rendición de Cuentas’ por el de ‘accountability’, en

---

<sup>56</sup> ver en ECO, Umberto, *Tratado de Semiótica General*, Op.Cit., p. p. 53–56

<sup>57</sup> Cfr. ECO, Umberto, *¿Cómo se hace una tesis?*, trad.L.Baranda y A.Clavería, Gedisa, Barcelona, 1997. p. 51

<sup>58</sup> Cfr. ECO, *¿Cómo se hace una tesis?*, Op.Cit, p. 33

<sup>59</sup> El sistema lógico se incorpora en axiomas, principios, criterios y afirmaciones que guardan una determinada estructura relacional y comprobable dentro de una visión científica o cultural determinada. Cfr. CASSIRER, Ernst, *Filosofía de las formas simbólicas*, trad. A. Morones, Cd. de México, 1971 (1964) p. 43

primer lugar porque las palabras en el castellano tienen la misma capacidad de significación. O bien, como ya se escribió al principio, la potencial capacidad del término en el castellano, permite una articulación teórica en inflexiones insospechadas para el término-concepto empleado en inglés. Se entiende que el término importado de ‘accountability’ haya sido utilizado por autores como O’Donnel, Scmitter o Schedler para superar las referencias coyunturales de la ciencia política. Pero dicha posición gramatical no satisface las exigencias de un modelo teórico para los Derechos Humanos.



Ámbitos léxicos y semánticos vinculados con la Rendición de Cuentas. Elaboración Propia.

Sobre conceptos como ‘auditoría’ o ‘fiscalización’, se sabe han sido puntos de partida para reconocer el espacio de significación del ‘accountability’. Éstos términos se ligan a una ‘rendición de cuentas’ del tipo administrativo, fiscal o financiero en los gobiernos, y usualmente no abordan el problema de la responsabilidad del Estado ante prioridades fundamentales y los Derechos Humanos.<sup>60</sup> El ‘accountability’ es un término que encaja en los modelos teóricos es del tipo político, administrativo y económico siendo su principales mecanismos el voto democrático, la auditoría o el reporte de gestión y finanzas. Pero también hay accountability del tipo judicial, en el que se destacan otras características como el combate a la corrupción, el denominado ‘judicial review’, la justicia transicional o la jurisdicción penal internacional. Asimismo, a la Rendición de Cuentas se le vincula con otros conceptos políticos como la gobernabilidad, la transparencia y la responsabilidad política.<sup>61</sup>

<sup>60</sup> “Pero el lenguaje da un paso más allá hacia la universalidad genérica cuando en lugar de conformarse con crear determinadas denominaciones para determinadas esferas de la intuición, pasa a ligar esas denominaciones de modo que tal *homogeneidad* cósica de contenidos se traduzca con claridad en la forma lingüística” (p.277) “La tarea de describir las distintas formas de conceptualización y clasificación que operan en cada una de las lenguas, comprendiéndolas en sus últimos motivos espirituales, está más allá del campo y de las posibilidades metódicas de la filosofía del lenguaje” (p. 281). Cfr. CASSIRER, Ernst, *Filosofía de las Formas Simbólicas*, Op.Cit.

<sup>61</sup> Cfr. SCHEDLER, Andreas, *¿Qué es Rendición de Cuentas?*, Op.cit.

La ambigüedad comienza en su contexto elegido. Dentro del problema de los sistemas políticos contemporáneos hay rupturas de consenso que son cruciales para este tema de la Rendición de Cuentas. Por ejemplo, no hay consenso en torno a cómo definir un régimen democrático, o también, no hay fórmula unánime para decir cómo se mide la gobernabilidad en un sistema político. Se debe afirmar, desde entonces, que los sistemas políticos son universos complejos que no atienden a una sola doctrina o modelo.

Para dibujar los ámbitos semánticos y para configurar un sistema lógico del concepto, se pretende forjar un esquema de trabajo con algunos marcadores sintácticos, (syntactic markers) que involucran las palabras clave <rendición de cuentas>, <accountability>, <responsabilidad> y <control> como principales ejes. Y un planteamiento de indicadores semánticos, o semas' (distinguishers).<sup>62</sup> Entre todas las disciplinas que se exploran, se intenta conjugar lo que Eco denomina como una “galaxia expresiva” o “nebulosa de contenido”; o decir, un ejercicio de combinación de las unidades semánticas, y los marcadores sintácticos, en base a un propósito de significado.<sup>63</sup>

Así también, la decisión de utilizar el término de *Rendición de Cuentas* en lugar de *mecanismos de control* puede parecer arbitraria o simplemente intuitiva; pero se hace en virtud de un aspecto crucial en el presente estudio: la relación entre sociedad y Estado como problema central. Por ejemplo Costa, Jabko, Lequense y Magnete usan el término de ‘*mecanismos de control*’ para reconocer el contexto del sistema político, y cuando hablan de la relación entre el Estado con la sociedad entonces se menciona el anglicismo ‘accountability’ o el término ‘rendición de cuentas’ [*reddition des comptes*].<sup>64</sup> Se comprende así que la Rendición de Cuentas es una exigencia social hacia el sistema político.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> ECO, Umberto, Tratado de Semiótica General, trad.C,Manzano, Lumen, Barcelona, 1992, p. 156

<sup>63</sup> Cfr. ECO, Tratado de Semiótica General, Op.Cit. p. 282

<sup>64</sup> Diccionario Espasa Grand: español-francés français-espagnol © 2000 Espasa-Calpe S.A., Madrid: [**reddition: rendición**] de Diccionario Espasa Grand: español-francés français-espagnol © 2000 Espasa-Calpe S.A, disponible en <http://www.wordreference.com/fres/reddition>. Y [**comptes: cuentas; (acción de contar) recuento, cuenta, cálculo**] de Diccionario Espasa Grand: español-francés français-espagnol © 2000 Espasa-Calpe S.A,

<sup>65</sup> Cito directamente como referencia técnica del apartado -La multiplication des mécanismes de contrôle-. Las negritas son mías. “Si la diffusion du pouvoir est une tendance lourde de la modernité politique, sa dynamique est rarement analysée.···(..).Tout d’abord, la multiplication des ces formes s’inscrit dans un mouvement général de renforcement des exigences de **reddition des comptes (accountability)**, qui touche l’ensemble du monde occidental depuis une vingtaine

El ‘*mecanismo de control*’ se comprende a partir de la difusión de poderes un Estado contemporáneo: Ejecutivo, Legislativo, Judicial, órganos autónomos, gobiernos locales; son un fenómeno derivado de la división de poderes y la descentralización, en el que emergen actores, grupos e instituciones, y los cuales interactúan en el sistema político. La tesis es, que entre poderes se controlan.

Dentro de la propuesta de Andreas Schedler, se incluye un juego de palabras derivado del término *accountability*. Del inglés *answerability*, Schedler hace una traducción mediante un neologismo: *responsabilidad*.<sup>66</sup> Al Schedler no le gusta dicha traducción, o innovación lingüística; y al autor de esta tesis tampoco le gusta. Pero lo más grave de esta decisión, es que el Schedler desconoce abiertamente la tradición conceptual del término *responsabilidad* Y OTRA. En vista de que piensa sus conceptos en una determinada ideografía, basada en tradiciones políticas y lingüísticas diferentes, pasa de largo la enorme vinculación que tiene el concepto de *responsabilidad* frente al concepto de Rendición de Cuentas. A Schedler le habría valido un consejo de traducción, diciendo que hay una palabra muy similar al decir *responsividad*, para acercarse al término *answerability*. Pero más allá del error de términos, lo que se pone en evidencia aquí es una falta de conocimiento de las tradiciones jurídicas romanas, medievales y modernas de la Europa continental, y de los países latinos que evolucionan con este modelo-fuente.

Gilles Darcy en, su libro sobre la *Responsabilidad de la Administración*<sup>67</sup> emplea el término de “responsabilidad” con variantes de *accountability* como la facultad de responder (*answerability*) que utilizan algunos autores centrales de la ciencia política. Responsabilidad tiene raíz en en el vocablo latín “responderé”, que deriva de “sponsio”: una promesa personal, y el prefijo viene como un deber sobre las promesas expresadas del <sponsor>, y así deviene el <responsor>.

El término <responsor> puede entenderse como “*responde de*”. El vocablo “*responsabilidad*” se desarrolla en la edad media con el mismo sentido latino, pero se refiere a un referente moral. Es una forma de diferenciar entre un culpable y un responsable de su propia conducta. En la tradición anglosajona del *Tort Law* se reconocen conceptos como *cuidado*’ (*duty of care*) *procuración*’ (*liability*) que inducen a

---

d’années...”

<sup>66</sup>Cfr. SCHEDLER. Op.Cit.

<sup>67</sup> DARCY, Gilles, *La responsabilité de l’administration*, Dalloz, París, 1996

una concepción social y moral de la responsabilidad.<sup>68</sup> Es decir, que las personas son responsables de sus actos en sentido directo, y también son responsables por las consecuencias que driven del descuido, desaseo, desatención o falta de atención.<sup>69</sup> Comparte nociones con las corrientes de responsabilidad civil y administrativa del sistema francés en torno a los conceptos de negligencia, error, omisión, falta, o abuso de un derecho. Se desprende una responsabilidad pública,<sup>70</sup> administrativa<sup>71</sup> o política<sup>72</sup>.

En la modernidad, el término *responsabilidad* sirve para concretar el dualismo entre la ley positiva y la ley moral, típica del iusnaturalismo. La responsabilidad, en este caso, sirve como baremo para calificar lo <genuinamente moral>, lo <correcto> y lo <apropiado> en las normas jurídicas. Hacia la segunda mitad del siglo XX se empieza a desarrollar un sentido de responsabilidad en el Estado. Su poder de acción es evaluado frente a sus normas. Las autoridades son “centros de responsabilidad”. Estas son razones que Darcy argumenta para decir que no existe tal distancia entre los posibles usos del término “responsabilidad” frente a los vocablos “accountability”, “responsibility” o “liability”.<sup>73</sup>

En las dos tradiciones jurídicas, la responsabilidad excede las dimensiones de la mera legalidad. El caso de la tradición francesa puede exponer claramente el sentido de responsabilidad de actos de Estado que fueron realizados en pleno derecho y en cumplimiento de ley, pero que generaron consecuencias posteriores negativas, daños y pérdidas a la sociedad. Aquí se muestran algunos aspectos de la tradición jurídica de la Responsabilidad Civil y Administrativa, en los que el Estado Francés se hizo *responsable*.

Primera fase (post guerra)	Segunda fase (industrialización)
Reparación de daños materiales causados por	Accidentes de trabajo

<sup>68</sup> Cfr. BENDER, Leslie, ‘An overview of feminist torts scholarship’, 78 *Cornell Law Review* 575, mayo 1993.

<sup>69</sup> Ver en la versión online de Stanford Encyclopaedia of Philosophy, *Theories of Tort Law*, Publicado en Sep 22, 2003; y revisión sustantiva en Agosto 26, 2010. Disponible en url. <http://plato.stanford.edu/entries/tort-theories/#DifBetStrLiaFauLia>

<sup>70</sup> Cfr. Encyclopédie- Jurisprudence Générale Dalloz; VERGÉ, Emmanuel (pres.), Répertoire de droit public et administratif, Mise a Jour 1969, París, 1969

<sup>71</sup> DARCY, Gilles, *La responsabilité de l’administration*, Dalloz, París, 1996

<sup>72</sup> BRÉCHON-MOULÉNES, Christine, *Les Régimes Législatives de Responsabilité Publique*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1974

<sup>73</sup> Cfr. DARCY, *La responsabilité de l’administration*, Op.Cit. p.p. 7-15

la guerra	Daños inmobiliarios
Daños físicos causados a las víctimas civiles de las dos guerras mundiales	Disfuncionalidad de la autoridad en servicios públicos
Daños de expoliación (expulsión violenta)	[Energía nuclear] <sup>74</sup>

Evolución de la responsabilidad legislativa y administrativa en el sistema francés. Bréchon-Moulenes.

En su obra de *Introducción al Análisis del Derecho*, Nino expone algunas acepciones nodales de la responsabilidad que merece la pena exponer aquí:

- Responsabilidad como obligaciones o funciones derivadas de cierto cargo [ámbito de autoridad]
- Responsabilidad en el sentido de factor causal, se refiere tanto a cosas como a procesos (la tormenta es responsable o Juan es responsable de que no llegara)
- Responsabilidad como capacidad y como estado mental (individuo mentalmente capaz)
- Responsabilidad como punible o moralmente reprochable.<sup>75</sup>

Al respecto, Cunill Grau hace una apreciación acertada para la Rendición de Cuentas. “En principio, referirse a la “*responsabilización*” de la Administración Pública produce cierta incomodidad. Primero, porque se trata así de traducir un término de suyo impreciso: la cuestión de la “*accountability*”. Segundo, porque ni siquiera son términos equivalentes; de hecho, la referencia a la *responsabilización* contiene aun más connotaciones que la referencia a la *accountability*, algunas de las cuales trascienden completamente el objeto en estudio, tal como es, por ejemplo, la noción de responsabilidad como sentido de obligación, asociada más a cualidades morales.<sup>76</sup>”

Pero más allá de las aparentes diatribas terminológicas, hay un problema clave que en todos los casos pretende ser relevado: la necesidad de juzgar la discrecionalidad o descuido de quienes ejercen poder a nombre nuestro. En sí, la exigencia de la Rendición de Cuentas traduce, en su sentido más primigenio, la conciencia de que para que el poder sea legítimo no basta con que derive de fuentes legales, sino que es preciso

<sup>74</sup> Cfr. BRÉCHON-MOULÉNES, *Les Régimes Législatives de Responsabilité Publique* p.p. 89-95

<sup>75</sup> NINO, Carlos Santiago, *Introducción al Análisis del Derecho*, Barcelona, Ariel, Derecho, 1999, p.p. 184 y ss.

<sup>76</sup> CUNILL GRAU, Nuria, *La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual*. Seminario Candados y Derechos. PNUD. 2007

que su propio ejercicio sea también legítimo, a partir, en principio, de la posibilidad de su justificación y subsecuente contestación por otros.”<sup>77</sup>

En la tradición francesa también hay un desarrollo autónomo y complementario del concepto de Rendición de Cuentas (*reedition des comptes*). El término “cuenta”, tiene significaciones muy similares a las desarrolladas en las culturas castellanas. *Cuenta* es unidad de valoración, medición, cálculo, consideración, etc.<sup>78</sup> El término viene de la tradición jurídica e institucional romana, y su capacidad de expresión es tan alto o superior al término *accountability*.<sup>79</sup>

El concepto de Rendición de Cuentas proviene de una tradición jurídica y política que es distinta de la anglosajona. No se trata aquí de minusvalorar una tradición para resaltar otra, como sucede con algunos autores, pero es importante destacar que este concepto tiene una conectividad importante con ideas y términos como *responsabilidad*, que hacen una simbiosis de preceptos y conceptos que merecen la pena abordarse. En esta tesis, hay un desarrollo analítico de los conceptos de *responsabilidad*, *autoridad* e *institución*, para dar un significado global al problema de la rendición de cuentas. Ese trabajo de contraste y simbiosis de conceptos, además de enriquecer el debate, inhabilita las premisas arquitectónicas del *Accountability* como

---

<sup>77</sup> Cfr. CUNILL GRAU, Nuria, *La rendición de cuentas y el control social*. Op.Cit.

<sup>78</sup> Cfr. [Compte], en el diccionario del *Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales*, disponible en url. <http://www.cnrtl.fr/definition/compte>

<sup>79</sup> El Dictionaire de Autrefois, la colección “Le Thresor de la langue Francoyse, de Jean Nicot (1606), se hacen relaciones directas del francés, con cláusulas del latín culto, todas relacionadas con el concepto de cuenta’. Disponible en la Electronic Library–University of Chicago, url <http://artflx.uchicago.edu/cgi-bin/dicos/pubdicollook.pl?strippedhw=compte> .

*Compte*, m. penac. *Le quayer où est la recepte et la mise*, *Accepti et expensi tabula*, *voyez Compter*. Ratio.

*A ton compte*, *Vt rationem te dictare intelligo*.

*Ce compte que nous venons de faire, est le compte de Grecin*, *Is calculus Grecini rationem continet*.

*Abbreger son compte*, *Conferre in pauca rationes*.

*Charger ses comptes de despenses inutiles*, *Onerare rationes, Futilibus ac inanibus impensis*.

*Faire le compte rond*, *Rotundare summam*. B.

*Le compte rond*, *Quadrans summa*. B.

*Compte rompu*, *Excurrens summa*. B.

*Tu as ton compte*, *Metaphorice, pour dire, Tu es en tes goguetes*, *Delicias facis*. B. ex Terent.

*Demander compte avec aucun, Demander qu'on vienne à compte*, *Expostulare computationem*.

*Demander compte de son administration*, *Rationem vitae et magistratus gestis repositere*.

*Mettre, coucher, ou écrire parmy ses comptes*, *Rationibus, et in rationes referre, inducere in rationem pecuniam aliquam*.

*En tenir compte et faire recepte*, *Rationibus referre, et in rationes*.

*Presenter ses comptes*, *Edere rationes*.

*Faire compte*, *Computare, Enumerare, Calculum imponere, Rationem supputare, Rationem dictare, Rationem inire, Rationes colligere*.

*Faire compte avec aucun*, *Disputare vel Supputare rationem cum aliquo, Calculum ponere cum aliquo*.

*Je veul faire compte final avec toy*, *Volo tecum rationem putare, vel perputare, Peragere*.

*Clorre et affiner un compte, ou arrester*, *Conficere rationes*.

*Compte examiné, clos et affiné*, *Rationes dispunctae et subductae, et subscriptae*.

versiones únicas para forjar una teoría de la Rendición de Cuentas.

Considerando lo dicho, es importante retomar lo analizado en el primer apartado de este capítulo, y discernir en torno a la Rendición de Cuentas como un sintagma en voz intermedia, sin persona gramatical definida. Es una situación eventual en donde se genera una necesidad de explicar. En este caso, se trata de la autoridad o el Estado en condición taxativa de explicar y fundamentar acerca de sus obligaciones para garantizar, proteger y promover derechos humanos. Esta responsabilidad recae en las instituciones, quienes han sido creadas con diversos propósitos, pero a la luz de la interpretación de los Derechos Humanos, deben responder ante esos parámetros de legitimidad y racionalidad que se les exige, en tanto que existen y habitan en un Estado Moderno, con características de Estado de Derecho.



## Una definición propia de Rendición de Cuentas

En simultáneo al sistema de lecturas, se construye una posición original en torno al problema de la Rendición de Cuentas. Se evita cualquier intento de grandeza o defintividad, pero también se evita la mera colaboración dentro de un sistema dogmático. En un diálogo abierto con las aportaciones teóricas de los autores, se

confrontan los puntos de vista acerca de los problemas característicos de su tiempo y lugar. A partir de la confronta de conceptos y concepciones, se forja una definición característica del tiempo y lugar donde se inscribe la investigación, y proyectado hacia el tema de los Derechos Humanos.

No hay tal cosa como una genealogía de la Rendición de Cuentas, que sirva como punto de inflexión para interpretar la evolución del concepto, y mucho menos aún existe un sistema dogmático que haga satisfactoria la simbiosis entre Derechos Humanos y Rendición de Cuentas. Cada aportación teórica que se revisó proviene de un punto de partida, basado en la matriz de una disciplina científica, y se orienta a un singular punto de llegada que se explica en torno a propósitos culturales e ideológicos.<sup>80</sup> No se busca un sistema teórico definitivo, porque esa búsqueda es la fuente de los errores más elementales en algunos autores que fueron revisados. No obstante sí se pretende crear una aportación teórica que imponga elementos de debate para quienes hablan de Rendición de Cuentas y para quienes hablan de Derechos Humanos. Esto implica incorporar las técnicas de producción conceptual que se hacen desde las teorías de los Derechos Humanos.

La mejor manera de atajar el concepto de la Rendición de Cuentas y todos los problemas teóricos subsecuentes, comienza por abordar una de las definiciones más oportunas que se ha encontrado a lo largo de esta investigación. Marc Bovens la explica en estos pasos:

- Hay una relación entre un actor y un foro,
- en donde el actor está obligado
- a explicar y justificar
- su propia conducta .
- El foro puede generar cuestionamientos
- y juzgar las respuestas del actor
- El actor puede enfrentar consecuencias.<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> Ver las críticas a la racionalidad formal weberiana, de Habermas y de Marcouse. Ambas críticas se reconocen en el libro compilatorio de BARNES, Barry (comp), *Estudios sobre sociología de la ciencia*, Op.Cit. El de Marcouse “La racionalidad tecnológica y la lógica de la dominación” (p.p. 323-343), y el de Habermas titulado “La Ciencia y la tecnología como ideología” (p.p. 344-364).

<sup>81</sup> BOVENS, Marc, “Analysing and assesing public accountability, a conceptual framework”, *European Governance Papers*, C-06-01, disponible en url <http://www.connex->

Pero ¿quién es el *actor*' y quién es el *foro*'? Es importante saber si se puede relacionar un caso real con estos operadores modales. Se puede observar el fenómeno de la Rendición de Cuentas cuando una niña (*actor*) le exige a su padre (*foro*) que le justifique porqué deposita toda la basura en el mismo cesto, sin separar entre desechos orgánicos de los inorgánicos. También se observa cuando el consejo de accionistas (*actor*) le pide un reporte de operaciones al consejo de administración de la empresa (*foro*).

Como ya se dijo, las posibilidades de encontrar una relación de Rendición de Cuentas son prácticamente inconmensurables. Lo que importa ahora es saber qué y quiénes se necesitan para forjar esta relación. Estamos ante un proceso social que puede representarse en varias escalas micro y macro, y se figura en una operación lingüística, replicable siempre donde una persona le pida cuentas a otra. Entonces viene la relevancia del entorno científico en esta investigación. Se busca introducir la discusión sobre el papel de los derechos humanos en las instituciones, gobiernos, Estados y autoridades.

Ya se retomó el elemento de *responsabilidad*' que resalta Luhman, y se destaca la perspectiva de una *exteriorización de la conducta*'. Ahora importa poner sobre la mesa el elemento del *deber*' o la *racionalidad*'. En cualquier contexto de Rendición de Cuentas, como los que se citan, hay una noción de deber o racionalidad que forma parte de la *explicación*' y la *justificación*' de la conducta. En algunos casos prevalece la racionalidad y en otros el deber.

Una posición racionalista, como en la Teoría de la Elección Racional, supone que la Rendición de Cuentas entre personas o instituciones encara el desafío de generar valor, ganancia, optimización, o el escenario más lógico que sea posible.<sup>82</sup> En este sentido, la visión de Robert Behn en su obra titulada “*Repensando la rendición de cuentas democrática*” es ilustrativa en el tenor de la Teoría de la Elección Racional. Este autor cosecha explícitamente las tradiciones de las ciencias económico-financieras y administrativas, especialmente desde la tradición denominada “*Nueva Gestión Pública*”. El desafío que impone Behn a sus lectores consiste en que el objetivo último de la

---

[network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-01.pdf](http://network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-01.pdf)

<sup>82</sup> Cfr. ELSTER, Jon, *Nuts and Bolts for the Social Sciences*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p. 22

Rendición de Cuentas está en crear lazos de cooperación entre personas e instituciones para lograr un desempeño óptimo en su trabajo. Para tal desafío impone algunos criterios:

*“Primero, se debe decidir qué valores han de sujetarse. En seguida se deben crear las reglas y los estándares para establecer qué debe registrarse y documentarse, de manera que la organización y sus gerentes sigan las reglas, los procedimientos y los estándares. En caso que descubran que no se cumplieron dichos estándares y reglas, entonces podrán deslindar la responsabilidad y castigarle”.*<sup>83</sup>

La premisa de Rendición de Cuentas sería un cuestionamiento del tipo - *¿maximizaron la utilidad esperada mediante esta conducta?*-. La elección racional concierne una fórmula para encontrar los mejores medios para lograr los fines más utilitarios.<sup>84</sup> Y aquí se entiende la dimensión falible de la Teoría de la Elección Racional. Las personas racionales, como pueden ser los gerentes de una empresa y sus socios capitalistas, pueden elegir sólo los medios que ellos creen como los mejores para lograr los fines utilitarios. En ideas de Weber, se trata de un ejercicio de *“racionalización”* porque una conducta racional del consejo de administración, que es la gestión de las máquinas, nóminas y finanzas, figuran los ámbitos de discusión en la conducta racional de un consejo de accionistas, que es la ganancia económica llana.<sup>85</sup> Pero la dimensión de los estándares, procedimientos y normas no siempre son elementos incuestionables; y ese es uno de los puntos más débiles de la Teoría de la Elección Racional. La responsabilidad social de la empresa, la motivación y bienestar de sus empleados, o los cambios de conducta de sus clientes-consumidores, figuran en contextos que podrían revertir el esquema de racionalidad. O *¿acaso no se pueden cuestionar los medios como instrumentos inadecuados para los fines?*<sup>86</sup>

Las normas sociales y las normas jurídicas son la principal fuente de deber en un mecanismo de Rendición de Cuentas. En ocasiones la fuente del deber es la norma constitucional, como sucede en el estudio denominado -*“Accountability” horizontal en el Legislativo Brasileño*-.<sup>87</sup> Está claro que en este texto, la Rendición de Cuentas se

---

<sup>83</sup> BEHN, Robert D., *Rethinking Democratic Accountability*, Brookings Institution Press, Washington, 2001, p. 9

<sup>84</sup> Cfr. ELSTER, *Nuts and Bolts*(..), p. 24

<sup>85</sup> Cfr. HABERMAS, Jürgen, “Ciencia y Técnica como Ideología”, en BARNES, Barry (comp), *Estudios sobre sociología de la ciencia*. Op.Cit.

<sup>86</sup> Cfr. ELSTER, *Nuts and Bolts for de Social Sciences*, p. 25

<sup>87</sup> HERMAN DE OLIVEIRA, Lucía, “”Accountability” horizontal en el Legislativo brasileño”, *Revista*

comprende en la división de poderes formal, de los pesos y contrapesos formales y legales entre las instituciones de gobierno, y asumen como propia la definición del concepto de “accountability horizontal” de Guillermo O’Donnel, que dice:

*“instituciones estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso el impeachment, en relación con actos u omisiones de otros agentes del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos”*<sup>88</sup>

Ante este concepto formalista, los temas emergentes como el género, los derechos de los pueblos originarios, del derecho al medio ambiente, los procesos de paz en zonas de conflicto, quedarían fuera del espacio de la Rendición de Cuentas.

Por ejemplo, las definiciones de Rendición de Cuentas aportadas desde uno de los principales exponentes del tema, Andreas Schedler, en *“El Estado auto-controlado: Poder, Rendición de Cuentas y Nuevas Democracias”*<sup>89</sup> se entiende dentro de un espacio histórico e ideológico singular, en donde se combinaron las aportaciones teóricas de la teoría de la democracia representativa, y las teorías de la denominada Nueva Gestión Pública (o New Public Management). Sin llegar a un grado explícito estridente, las aportaciones teóricas y académicas en torno a la Rendición de Cuentas se hicieron con un telón de fondo: el fin de la Guerra Fría, la supuesta victoria del capitalismo como versión económico-política del mundo, el colapso de la Unión Soviética y consecuentemente la caída de regímenes autoritarios en Europa del Este; y la tendencia denominada 3ra Ola Democrática, que lleva a sus huertes el fin de Estados autoritarios en América Latina, África, y los casos de Portugal y España en los años 70.<sup>90</sup>

Desde este contexto, los grandes esfuerzos en torno a la Rendición de Cuentas se entienden a partir de tres ejes: la calidad de la democracia electoral, el llamado

---

de Ciencias Sociales, vol. 53 , 2009 p.p. 157-186. Disponible en url.

[http://campus.usal.es/~revistas\\_trabajo/index.php/1130-2887/article/viewFile/5946/5973](http://campus.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/1130-2887/article/viewFile/5946/5973)

<sup>88</sup> O’DONNEL, Guillermo, “Accountability Horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política, *Revista Española de Ciencia Política*, 2004, no.11.

<sup>89</sup> SCHEDLER, Andreas, DIAMOND, Larry, PLATTNER, Marc, *The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, Londres, 1999

<sup>90</sup> Ver, por ejemplo, una obra inscrita en su época histórica e ideológica, zanjada sobre la democratización de Europa del Este, y sus fórmulas de éxito según las escuelas de Ciencia Política en sus programas académicos. Cfr. RHODES, Martin, HEYWOOD, Paul, WRIGHT, Vincent, *Developments in west european politics*, Macmillan Press, Londres, 1997

“*accountability horizontal*” de Guillermo O'Donnell, y el combate a la corrupción. Desde el punto de vista de la calidad de la democracia, se debaten acerca de los sistemas electorales y el seguimiento de los compromisos establecidos por los representantes públicos: el sufragio universal y los regímenes multi-partidistas o bi-partidistas, las claves de la descentralización y las nuevas instituciones. En esta perspectiva de la Rendición de Cuentas, se retoman los viejos trabajos de Liphardt, Linz o Sartori en torno a los problemas de las democracias respecto al bienestar o la gobernabilidad; y se le incorpora el ingrediente neo-institucionalista de la Nueva Gestión Pública para dimensionar la Rendición de Cuentas con componentes empresariales de “eficiencia”.<sup>91</sup>

Desde el punto de vista del denominado “*accountability horizontal*”, el enfoque es en torno a una comprensión de la Rendición de Cuentas entre las instituciones del Estado: los controles y castigos que se establecen con las fórmulas de división de poderes y los controles (checks and balances' como se conoce desde las teorías anglosajonas).<sup>92</sup>

Aquí existe un amplio esfuerzo en metodología comparada de instituciones públicas, tomando la referencia de los modelos europeos y anglosajones como principal fuente de creación institucional. El punto de partida en estos trabajos sobre el denominado “*accountability horizontal*” se establecen desde el paradigma de la construcción de Estados Liberales después del colapso de los llamados Regímenes Autoritarios. En este tenor, no se debate mucho acerca de la originalidad de las instituciones, o la asimilación que tendrían estas en sociedades y culturas tan disímolas como Ghana, España, México y Honduras.

Años después, vino la obra de John Ackerman titulada “*Organismos Autónomos y Democracia*”, en donde se sienta un punto de vista necesario para la época: reflexionar acerca del valor, relevancia y trascendencia de las “nuevas instituciones” que fueron incorporándose con los años en varios estados “liberales y democráticos”. Ackerman cuestiona todos los aspectos y dimensiones de esta nueva tendencia. Inquieta porqué son aprobadas las nuevas instituciones en un determinado orden social; inquieta porqué tienen, o no, un respaldo social; porqué contribuyen (o no) a la democracia y el

---

<sup>91</sup> Cfr. PASTOR, Robert, “A Brief History of Electoral Commissions”, en SCHEDLER, Andreas, DIAMOND, Larry, PLATTNER, Marc, *The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, Londres, 1999, p.p. 75-81

<sup>92</sup> Cfr. O'DONNELL, Guillermo, “Horizontal Accountability in New Democracies”, en SCHEDLER, Andreas, DIAMOND, Larry, PLATTNER, Marc, *The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, Londres, 1999, p.p. 29-50

Estado de Derecho; y cuestionan porqué promueven (o no) la Rendición de Cuentas.<sup>93</sup>

La Rendición de Cuentas, técnicamente hablando, trata de un mecanismo: un proceso en el que se involucran ciertos y determinados actores. Ayllon y Merino introducen el problema diciendo que “*en principio, sabemos que rendir cuentas significa literalmente entregar o dar cuentas ante alguien*”.<sup>94</sup> Y con estas pautas comienza la tarea compleja de comprender lo que significa este concepto.

Esta enorme apertura significa ya un problema de investigación importante. No obstante, durante este trabajo se están acotando los límites del campo de investigación sobre la hipótesis de pertinencia: los Derechos Humanos, que prescribe una relación singular entre personas y autoridades. No obstante y que tengamos un acotamiento sustancial, es cierto que la Rendición de Cuentas debe reconocerse como un proceso que no puede ser “atrapado” por criterios jurídicos, políticos, empresariales, históricos o sociológicos.

Como se ve en este apartado, muchas de las definiciones de la Rendición de Cuentas quieren ser explicadas desde un punto de vista particular del derecho, de la ciencia política o la economía, y se le imponen elementos que sólo reflejan sus propias necesidades, lo que conduce a errores metodológicos y conceptuales.

La Rendición de Cuentas nos sirve como fórmula. Nos sirve para abordar un sin fin de problemas sociales, políticos y jurídicos. El déficit que se acusa en esta investigación, se explica en una escasa preocupación por los Derechos Humanos en la mayoría de los autores que desarrollan el concepto de <Rendición de Cuentas>. Los grandes debates sobre Rendición de Cuentas gubernamental, en la actualidad, provienen de inquietudes del New Public Management (o la Nueva Gestión Pública), o de algunos teóricos de la democracia que asumen las tesis institucionalistas como fórmulas válidas para cualquier régimen político del mundo, con cualquier sociedad y con cualquier sistema político.

Desde el punto de vista metodológico, en este trabajo de investigación se expondrá lo que Ignacy Malecky y Eugeniusz Olzewski denominan como una “*Integración Horizontal*” del conocimiento desde un ángulo “*centrífugo*”; o decir, que se expondrán cuantas referencias sean oportunas para mostrar la enorme diversidad de

---

<sup>93</sup> ACKERMAN, John, *Organismos Autónomos y Democracia. El caso de México*, UNAM-IIJ-Siglo XXI, Cd.México 2007.

<sup>94</sup> LÓPEZ AYLLON, Sergio, MERINO, Mauricio (coord), *La Estructura de la Rendición de Cuentas en México*, Centro de Investigación y Docencia Económica, Cd. México, 2009

fuentes de la ciencia social en donde se desarrolla este concepto. Existen varios campos, disciplinas y ciencias que definen este concepto, y su diversidad es tal, que el concepto se estira de forma indefinida.<sup>95</sup>

Por ahora, y como propuesta a examen para los lectores, se impone la definición particular de la Rendición de Cuentas, que habrá de ser examinada con todas las demás definiciones que se pongan sobre la palestra, y frente a grandes problemas de Derechos Humanos que se plantean a lo largo de la investigación.

Entonces, la definición del autor de esta investigación es la siguiente:

*La Rendición de Cuentas es una acción bilateral de responsabilidad, que implica los siguientes elementos:*

- 1. Es un examen de conducta*
- 2. Es una relación controvertida de autoridad*
- 3. Implica una libertad absoluta para evaluar, corregir, transformar, abolir o refundar las autoridades e instituciones que afectan la vida y el comportamiento humano.*

## **Situaciones relacionales de la Rendición de Cuentas en el sistema político.**

Existe una variedad considerable de mecanismos e instituciones de Rendición de Cuentas. Aquí se analiza la relación entre el ciudadano o persona con el Estado. Es una figuración lógica y una forma de teorizar sobre la Rendición de Cuentas. El autor Guillermo O'Donnell delimita estos mecanismos bajo las formas verticales/directas y horizontales/indirectas.<sup>96</sup> La dirección se fija en torno al ciudadano, pues la medida se establece bajo el principio de representación.

Por ejemplo, los juicios populares, las denuncias penales contra funcionarios públicos, los referéndum, plebiscitos, incluso los sufragios electorales, son formas de

---

<sup>95</sup> MALECKY, Ignacy, OLSZEWSKI, Eugeniusz, “Regularidades en el desarrollo de la ciencia contemporánea”, en BARNES, Barry y otros, *Estudios sobre sociología de la ciencia*, trad. M. Míguez, Alianza, Madrid, 1981, p.p. 141-162

<sup>96</sup> Cfr. O'DONNELL, Guillermo, *Accountability horizontal*, Op.Cit.

Rendición de Cuentas *directas* o *verticales*.<sup>97</sup> Los programas de fiscalización, las auditorías, los procedimientos administrativos de responsabilidad o las confrontas de los ministros de la Administración en el Congreso, son formas de instrumentar la Rendición de Cuentas *horizontal* o *indirecta*.<sup>98</sup>

La noción de verticalidad se ofrece en la metáfora de una confronta cara-a-cara entre el representante público frente al ciudadano. La *rendición 'vertical' de cuentas* entonces se refiere a casos de relativa radicalidad o a casos críticos.<sup>99</sup> Replican el modelo de representación directa o de soberanía popular, que por cierto no es muy usual en los Estados contemporáneos.<sup>100</sup> Sin embargo, los mecanismos verticales a menudo son recurridos como armas de ataque político. Es muy común encontrar solicitudes de juicios de desafuero [en su variante popular], denuncias por enriquecimiento ilícito, cohecho, malversación, tráfico de influencias, prevaricación o corrupción en general etc, que recrean una especie de patíbulo público a los “*funcionarios corruptos*”, y una idea de enfrentamiento directo con “*la gente*”. En estos mecanismos verticales de Rendición de Cuentas son los que se inscriben en el tema de combate a la corrupción; aunque estos escenarios pueden caer en una falsificación de la realidad.<sup>101</sup> Desde una representación política mediada por el voto es que emergen instituciones que “nos representan” en algún tema; surge el sentido de la representación delegativa sobre sobre ciertas instituciones políticas como los tribunales de cuentas, ombudsmen o el Congreso.<sup>102</sup> Así pues, también se reproducen los mecanismos de Rendición de Cuentas horizontales:

---

<sup>97</sup> Cfr. O'DONNEL, Guillermo, *Accountability horizontal*, Op.Cit.

<sup>98</sup> Ídem.

<sup>99</sup> Cfr. O'DONNEL, Guillermo, *Accountability horizontal: instituciones, desconfianza política, democracia*, Op.Cit. p.p. 11-31.

<sup>100</sup> Aquí puede inscribirse lo que DE BLAS GUERRERO denomina como una representación de intereses bajo la doctrina de la soberanía nacional, que se remite un tanto a las ideas de Rousseau. Ver en: DE BLAS GUERRERO, Andrés, GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Juan Carlos, “La representación política y los sistemas electorales”, en GARCÍA COTARELO (comp), *Introducción a la teoría del Estado*, Teide, Barcelona 1986, p.p. 177-212

<sup>101</sup> Al respecto, se sugiere la posición de SABÁN GODOY sobre la utilidad de los delitos de funcionarios públicos, en el que se relata su incredulidad y bajo nivel de eficacia, pero por otro lado reporta altos índices de aceptación popular, porque simula un patíbulo público de castigo. Cfr. SABÁN GODOY, Alfonso, *El marco jurídico de la corrupción*, Op.Cit..

<sup>102</sup> El papel de las instituciones políticas en las “Democracias Delegativas” como cita O'Donnel, supone un nuevo nivel de representación de los ciudadanos más allá del voto. De allí surge la tendencia hacia la creación de órganos autónomos, agencias reguladoras, fiscalías especiales, etc. Cfr. O'Donnel, Guillermo, “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy en español*, Vol. 5, No. 1, Enero 1994: 55-69, 1994

sobre un modelo político de representación mixta.<sup>103</sup>

El Defensor del Pueblo representa nuestros derechos fundamentales ante el concierto de poderes públicos. El Tribunal de Cuentas representa nuestro interés jurídico sobre los recursos del Estado. Esto hace posible la creación de organismos públicos que conforman un sistema de autovigilancia. Así surgen diversas unidades políticas que monitorean el funcionamiento de todo el conjunto político-administrativo, tal y como lo describe Ackerman en su teoría de la Rendición de Cuentas: “Por ello, es necesario complementar las estrategias de “patrullaje policíaco” ejercido desde arriba y desde el gobierno, con mecanismos de “alarmas de fuego” surgidas desde abajo y desde la ciudadanía (...) el “patrullaje policíaco” es la modalidad típica de vigilancia bajo la cual operan las agencias gubernamentales, tratando de supervisar constantemente a todos aquellos que están obligados a monitorear.”<sup>104</sup>.

Sobre este respecto, Ackerman pone mucho énfasis en los actores de dicho monitoreo o vigilancia horizontal. Para Ackerman, los balances y contrapesos de un Estado pueden generarse a partir de grandes procesos como el de una descentralización, o a partir de nuevas interpretaciones de la 'División de Poderes'. De estos procesos se supone que surgen instituciones más autónomas e independientes para controlar la conducta del Estado, y (no se olvide) en representación del pueblo. Al final, el éxito o fracaso de un régimen de Rendición de Cuentas se establece por el perfil de sus unidades de monitoreo que han surgido a partir de estos grandes procesos.

En vista de que no es factible ni posible pensar en un esquema de acciones de Rendición de Cuentas totalmente vertical; o dicho de otra manera: en virtud de que es prácticamente imposible dibujar un régimen de Rendición de Cuentas sobre un Estado en el que todas sus acciones sean motivadas directamente por los ciudadanos, entonces se asume la decisión de interponer autoridades que representen a la sociedad. Las unidades políticas que nos representan han de presentar un perfil de monitoreo, de manera que puedan corregir y encausar la voluntad y los intereses “del pueblo”. En esta necesidad Ackerman pone el acento sobre los denominados “organismos independientes o autónomos”. Su desempeño, su nomenclatura política y funcionamiento tiene enormes diferencias entre un Estado y otro, pero existen muchas coincidencias que el autor

---

<sup>103</sup> Cfr. DE BLAS GUERRERO, Andrés, GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Juan Carlos, *La representación política y los sistemas electorales*, Op.Cit. Ver en el apartado “La producción de la representación” p.p. 193 y s.s.

<sup>104</sup> ACKERMAN, *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas*, Op.Cit. p. 19

verifica en sendos estudios de política comparada.<sup>105</sup>

La *horizontalidad* o *verticalidad* de la Rendición de Cuentas se observa a partir de la relación que se tiene con la sociedad. Ackerman explica que los “órganos autónomos” pueden representar genuinamente las demandas de la sociedad aunque no se trate su voz directa. La descentralización política de la autoridad ha figurado en órganos públicos que representan el interés popular en temas como los Derechos Humanos, las cuentas públicas, las elecciones, la moneda, las telecomunicaciones, la energía, el medio ambiente, etc. Estos “*órganos autónomos*” demandan procesos de selección e integración de sus miembros que garantice su separación con las correas de transmisión de intereses del Gobierno. Así han surgido análisis y debates sobre la “nueva división de poderes” en asuntos clave en diversos países, que han llevado a reformas políticas. En este debate, Ackerman atina en salir del paradigma institucionalista conservador, y apunta críticas muy severas hacia estos “*órganos autónomos*” con autoridad delegada, pues a pesar de sus “diseños institucionales” tan acuciosos, terminan siendo cooptados por grupos de interés y el Gobierno.<sup>106</sup> Así vemos que los espectros horizontal y vertical empiezan a mostrar líneas diagonales: “De esta manera vemos que las llamadas rendición de cuentas “horizontal” y “vertical” no pueden dissociarse fácilmente. La fortaleza de las agencias independientes gubernamentales depende de sus conexiones e interacción con toda la sociedad, lo cual, desde luego, potencia la noción misma de la rendición de cuentas social.”<sup>107</sup>

En este esquema *diagonal* Ackerman nos conduce a la descripción de ciertas instituciones que son “pro-rendición de cuentas”. Por ejemplo, en materia de *prestación de servicios*,<sup>108</sup> se observa la universidad o el seguro social; en materia de *regulación de mercado* surgen las agencias de regulación del comercio, aduanas, telecomunicaciones, de valores, de competencia, antimonopolios y reguladores de energía;<sup>109</sup> en materia de *control de la administración* surgen las unidades de fiscalización superior; y en materia de *derechos humanos* surgen los ombudsmen de derechos humanos o la defensa del pueblo; y en otros ejemplos se observa en surgimiento de las comisiones cívicas-

---

<sup>105</sup> ACKERMAN, John, *Organismos Autónomos y Democracia. El caso de México*. Siglo XXI Editores-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México D.F. 2007

<sup>106</sup> ACKERMAN, John, *Organismos Autónomos y Democracia. El caso de México*. Op.Cit. p. 21

<sup>107</sup> ACKERMAN, *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas*, Op.Cit. p. 21

<sup>108</sup> ACKERMAN, *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas*, Op.Cit. p. 22

<sup>109</sup> ACKERMAN, *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas*, Op.Cit..

públicas contra la corrupción.<sup>110</sup>

No obstante, las autoridades con potestad de ejercer una representación sobre el derecho a la alimentación, el derecho a una vivienda digna o el derecho a la salud, recae en instituciones burocráticas con legitimidad delegada. Ante ellas a menudo no hay mecanismos directos de Rendición de Cuentas para exigirles una conducta adecuada, porque estas burocracias finalmente responden a otras autoridades: las que fueron legitimadas con el voto.<sup>111</sup> A debate quedan, por ejemplo, los Derechos Económicos Sociales y Culturales, que por tradición se producen en un esquema horizontal, bajo la representación difusa de partidos políticos, legislaturas y la Administración, y sólo en casos aislados se reproducen en un modelo vertical ante un juez.

Y el esquema se complica mucho más cuando se trata de otro tipo de acciones de Rendición de Cuentas, como por ejemplo una reunión de confronta entre legisladores y ministros de la Administración pública; o bien, una serie de acciones legales derivadas de cierta auditoría, un juicio político, una acción de inconstitucionalidad etc.

Pero más aún, el mapa de espectros horizontales, diagonales y verticales se complica con un modelo descentralizado. El mapa vertical, horizontal y diagonal de Ackerman se complejiza ante un escenario de poderes descentralizados, y el juego de contrapesos y de Rendición de Cuentas es un motivo de análisis político y de las relaciones intergubernamentales.

Considerando el hecho de que el poder político con mayor legitimidad en términos de representación surge con el sufragio electoral, se puede afirmar lo que de Blas-Guerrero dice en cuanto que “El origen inmediato del *poder político*, en los regímenes democráticos occidentales es puramente electoral”.<sup>112</sup> Bajo este principio es entonces difícil dibujar mecanismos verticales de Rendición de Cuentas sobre las

---

<sup>110</sup> ACKERMAN, *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas*, Op.Cit.. p. 34

<sup>111</sup> “Las democracias delegativas se basan en la premisa de quien sea que gane una elección presidencial tendrá el derecho a gobernar como él (o ella) considere apropiado, restringido sólo por la dura realidad de las relaciones de poder existentes y por un período en funciones limitado constitucionalmente. El presidente es considerado como la encarnación del país, principal custodio e intérprete de sus intereses. Las políticas de su gobierno no necesitan guardar ninguna semejanza con las promesas de su campaña, ¿o acaso el presidente no ha sido autorizado para gobernar como él (o ella) estime conveniente? Debido a que a esta figura paternal le corresponde encargarse de toda la nación, su base política debe ser un movimiento; la supuestamente vibrante superación del faccionalismo y de los conflictos asociados a los partidos”. Cfr. O'DONNEL, Guillermo, “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy en español*, Vol. 5, No. 1, Enero 1994: 55-69, 1994, p. 62

<sup>112</sup> DE BLAS GUERRERO, Andrés, GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Juan Carlos, “La representación política y los sistemas electorales”, Op.Cit. p. 194

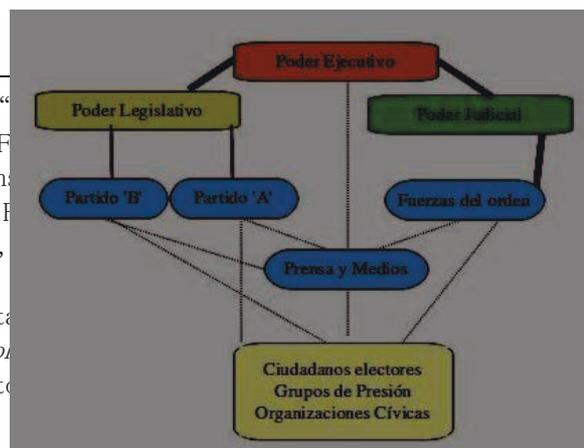
autoridades, habida cuenta de que ya fueron validadas por un mecanismo vertical (el voto), y en muchas ocasiones se pretende que así concluya la relación directa con la sociedad.

Y además, en un modelo descentralizado se le otorga poder político a diversas autoridades desde las regiones o municipios, que toman decisiones frente a otras unidades menos representativas del aparato federal. Agranoff y Stepan<sup>113</sup> hacen su trabajo en este horizonte, bajo la lógica de las relaciones intergubernamentales.<sup>114</sup>

En términos generales, el análisis de la Rendición de Cuentas a partir de la relación vertical, diagonal u horizontal entre el ciudadano con el Estado, deja muchas dudas sin resolver, máxime cuando se trata de exigir el cumplimiento de los Derechos Humanos.

## Mecanismos de Rendición de Cuentas como actos de habla.

Al estudiar las instituciones de Rendición de Cuentas se suele detener en la historia y el perfil de los organismos públicos (como se ha dicho de Ackerman) y también se detiene en el estudio su relación de autoridad ciudadano-Estado (como se ha dicho de O'Donnell). El enfoque sobre la Rendición de Cuentas aquí se formula en un vocabulario de mecanismos. Esta observación diverge un poco de las establecidas desde el neo-institucionalismo, y por tanto alberga un problema metodológico que intentará resolverse en todo caso.<sup>115</sup> José Antonio Crespo nos ofrece un esquema de Rendición de Cuentas en que nos hace visible la verticalidad, la horizontalidad y la distribución del poder de una manera muy básica.<sup>116</sup> Sin embargo, debe advertirse que este boceto es limitante a la hora de abordar todas las acciones de Rendición de Cuentas que existen en un sistema político. Aunque es ilustrativo para reconocer una estructura de contrapesos.



<sup>113</sup> STEPAN, Alfred, "Beyond Rikerian Federalism: A New Paradigm for Latin America," *The Journal of Democracy*, vol. 18, no. 1, 1997, pp. 1-15.

<sup>114</sup> Cfr. AGRANOFF, E. y STEPAN, A., *Democratic Accountability and the Problem of Federalism*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1999.

<sup>115</sup> "Algunas variables de control que se encuentran adscritas a este modelo son: Cfr. MÉNDEZ, *Metodología de la Investigación*, 2003.

<sup>116</sup> CRESPO, José Antonio, *La Rendición de Cuentas en el Sistema Político*, Madrid, Editorial Trotón, 2004.

Nationalism and Democracy in Latin America and Democracy in Latin America

Federal States, Nomos

os. .. Otras variables se encuentran adscritas a este modelo. Cfr. ANDUIZA, CRESPO,

tas, Op. Cit. p. 62

Esquema de pesos y contrapesos políticos en la Rendición de Cuentas. De José Antonio Crespo.

En virtud de que este trabajo sirve para cuestionar la autoridad real que envisten las autoridades de gobierno frente a ciertos problemas cruciales de Derechos Humanos, entonces la observación de ciñe más hacia las acciones y mecanismos, y pone menos acento en el perfil de las instituciones. Los mecanismos no se limitan a las instituciones. Y las acciones han de comprenderse ajenos a las instituciones, para facilitar el análisis y alejarlo de las coyunturas. Al respecto vale una reflexión de Bordieu en torno a la teoría de la acción, en que dice: *“La ciencia social no ha de construir clases sino espacios sociales dentro de los cuales puedan ser diferenciadas algunas clases, pero que no existen sobre el papel. Así nos quitamos la idea (falsa) de que los partidos políticos, la sociedad civil o los medios de comunicación tienen un rol inamovible dentro del sistema político”*<sup>117</sup>.

El espacio de decisión, visto bajo la óptica de Bordieu es un campo de fuerzas, en la que convergen diversos actores, que instruyen demandas y exigen intereses diversos al Estado.<sup>118</sup> Por esta razón, el esquema de Crespo sirve [desafortunadamente] para reconocer que el equilibrio del sistema político no funciona así.

Se enumeran algunas acciones que pueden considerarse mecanismos de Rendición de Cuentas (dado que no es posible citar el universo entero):

- Las denuncias penales a funcionarios públicos
- Auditorías [contables, de legalidad, financieras, de desempeño]
- Confronta de ministros o secretarios de Estado
- Sufragio electoral
- Juicio Político

---

<sup>117</sup> BORDIEU, Pierre, *Razones Prácticas, sobre la teoría de la acción*, trad. T. Kauff, Anagrama, Barcelona, 2002, p. 49

<sup>118</sup> Cfr. Ídem. p. 49



- Desviación de Poder
- Controversia Constitucional
- Solicitud de acceso a información
- Jurados ciudadanos
- Recomendaciones, acciones urgentes, informes, denuncias públicas.
- Reportes especiales emitidos por Organizaciones Civiles
- Acciones colectivas y demandas barriales/comunitarias
- Marchas, protestas, escraches
- Demandas en medios de comunicación/ reportes especiales de medios
- Informes y comunicaciones especiales de Relatorías o Instituciones de Derecho Internacional
- Consultas diplomáticas y requisiciones especiales de instituciones de Derecho Internacional
- Asuntos de jurisdicción regional, comunitaria y universal sobre Derechos Humanos

A cada una de las acciones que fueron mencionadas, se le debe un análisis de su estructura como acto de habla, para saber si pasan el examen. Y después de reconocer que sí son mecanismos de Rendición de Cuentas, capaces de proyectarse un sistema político y un espacio de decisión concreto.

La pregunta vigente ha de ser *¿quién ejercita dicha acción?* y *¿quién responde por dicho mecanismo?* Y se han de inscribir estos mecanismos en un campo de batalla: la política, los tribunales, la esfera pública, las calles. Este campo de batalla (en el que participan diversos actores) se disputa en torno al sistema hegemónico de valores sociales, morales, económicos, jurídicos. Este sistema dominante de valores se le denomina “consenso normativo” en palabras de Berger y Luckman, en Badie o Hermet.

Pero lo que importa aquí es describir el campo de batalla donde se ejercen los actos de habla de Rendición de Cuentas, que Duverger describe como la arena de los antagonismos, ya que sostiene que: *“Los antagonismos se desarrollan en principio dentro de ciertos marcos técnicos, denominados regímenes políticos: democracia occidental, dictadura, monarquía tradicional, etc. En estos marcos se enfrentan organizaciones de combate, las cuales son una especie de ejércitos políticos:*

*principalmente los partidos políticos y los grupos de presión.*”<sup>119</sup>

Y bajo la lente de una observación de política comparada, el mapa de las acciones y las instituciones de Rendición de Cuentas varía de manera sustancial. Cada Estado presenta una palestra de mecanismos y de instituciones diferente. Entonces, una observación comparada exige asimilar las *diferencias* y las *semejanzas* en cada uno de estos instrumentos dentro de cada sistema político.<sup>120</sup>

En la Rendición de Cuentas se echan a andar mecanismos de confronta sobre un espacio público de interés, o sobre un valor social en juego. El marco de estas acciones es una sociedad que se somete al vector de los **antagonismos**, o de los esfuerzos de **integración** que alberga un Estado en su juego político.<sup>121</sup>

Esto que puede describirse como arena de antagonismos, en este texto se reconoce generalmente como un *espacio de decisión*, es descrito por Bordieu de esta manera: “*Es lo que pretendo transmitir cuando describo el espacio social global: como un campo; es decir a la vez como un campo de fuerzas, cuya necesidad se impone a los agentes que se han adentrado en él, y como un campo de luchas dentro del cual los agentes se enfrentan, con medios y fines diferenciados según su posición en la estructura en el campo de fuerzas, contribuyendo de este modo a transformar su estructura.*”<sup>122</sup>.

Una vez dispuesto el campo de los antagonismos políticos, ha de levantarse un sistema de vigilancia mutua que, como dice Crespo, sepa representar a la sociedad frente a los poderes interactuantes del Estado. Del desafortunado simplismo en su esquema de Rendición de Cuentas (y ampliamente replicado), Crespo ahora levanta el perfil, describiendo un sistema político más complejo, con un esquema de vigilancia que se describe así: “*Hemos insistido en que un régimen democrático, con su característico diseño institucional, permite vigilar la acción de los gobernantes y llamarlos a cuentas. Es un andamiaje político que, contrariamente a lo que se cree, no exige la participación intensa y constante de los ciudadanos, sino la de unos pocos que están ubicados en ciertas instituciones políticas. Son las propias elites políticas, enfrentadas por la competencia por el poder y divididas por convicciones ideológicas y*

<sup>119</sup> DUVERGER, Maurice, *Introducción a la Política*, trad. Jorge Esteban, Ariel, Barcelona 1987, Op.Cit. p. 115

<sup>120</sup> Cfr. SARTORI, Giovanni, *Lógica y Método de las Ciencias Sociales*, Op.Cit. p.p. 267-276

<sup>121</sup> Cfr. DUVERGER, Maurice, *Introducción a la Política: tercera parte*, “Del Antagonismo a la Integración”, p.p. 205- 262

<sup>122</sup> BORDIEU, Pierre, *Razones Prácticas, sobre la teoría de la acción*, Op.Cit. p. 49

*programáticas diferentes, las que en lo fundamental ejercen vigilancia sobre sí mismas. Desde luego, esas elites no actúan en el vacío, sino que se encuentran incrustadas en diferentes organismos e instituciones políticas.*<sup>123</sup>

El problema consiste, eventualmente, en centrar la atención sobre los mecanismos de Rendición de Cuentas, y relacionarlos correctamente entre el Estado y la sociedad, de manera que los actos de habla se ejerzan con competencia lingüística, con fuerza casuística y con el poder investido de los Derechos Humanos del ordenamiento jurídico que prescribe obligaciones a la autoridad.

Si observamos la Rendición de Cuentas como actos de habla, nos encontramos frente a una necesidad. Esto es, que a partir de las experiencias históricas, políticas y jurídicas de una sociedad nacional, podemos recopilar aquellos procesos, entender su origen, naturaleza, precedentes, consecuencias y sistematicidad. Ya se han elaborado diversos análisis sobre el diseño del Estado, bautizándolo como Régimen de Rendición de Cuentas.<sup>124</sup> Pero este tipo de análisis y teoría a veces no nos permite entender el problema desde la perspectiva de la acción.

La pregunta ahora es, si es posible proyectar un vocabulario de mecanismos de Rendición de Cuentas en un contexto específico: sobre la circunstancia de una sociedad determinada, que se somete a gobiernos y poderes de manera peculiar. Esta es una proyección eventual, y que tendría la intención de replicarse en diferentes casos. Es una descripción que se hace suponiendo que nos situamos en una sociedad específica. Y entonces nos preguntamos: *¿Con qué mecanismos de Rendición de Cuentas contamos?, ¿Quién los ejerce?* Sirve para ilustrar las diferencias existentes entre cada uno de los mecanismos de Rendición de Cuentas dentro de una misma perspectiva. Permite eventualmente abordar con visibilidad estructural al complejo de mecanismos; de las instituciones públicas que habilita para representar a los ciudadanos, de las instituciones que sujeta a la Rendición de Cuentas, y la capacidad de incidencia o cambio a partir de estas relaciones inter-gubernamentales.

El fin de este esquema es proyectar un determinado sistema lógico, pero no implica que se vayan a explicar exhaustivamente todos los mecanismos de Rendición de

---

<sup>123</sup> CRESPO, J. Antonio, *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*, Op Cit. p. 56

<sup>124</sup> Este es un ejemplo de análisis neo-institucionalista con diversas carencias de contenido. Cfr. LÓPEZ AYLLON, Sergio, MERINO, Mauricio (coord), *La Estructura de la Rendición de Cuentas en México*, Centro de Investigación y Docencia Económica, Cd. México, 2009

Cuentas en un contexto nacional dado.<sup>125</sup> Es un ejercicio proyectivo que sirve para describir el concepto de Rendición de Cuentas en términos de un vocabulario.<sup>126</sup>

Puede de suponerse que la Rendición de Cuentas es tomada como la suma de mecanismos existentes dentro de un sistema político dado.<sup>127</sup>

En vista de que anteriormente se ejemplificó con las relaciones horizontales y verticales, la pregunta cardinal en este apartado es: *¿qué mecanismos de rendición de cuentas tiene, como ciudadano o como miembro de la sociedad, ante este aparato de decisiones gubernamentales?*

Una primera diferenciación de los actos de Rendición de Cuentas se establece por la naturaleza política de los organismos las ejecutan. Entre las ellas, están las organizaciones sociales y las instituciones públicas. Esta diferenciación la hace Duverger para separar teóricamente.<sup>128</sup> Se sabe que una institución pública es una organización, y que las organizaciones sociales son (en cierta medida) instituciones; pero la matización se hace por fines heurísticos: separar lo que no pertenece al sistema político. Las organizaciones que provienen de lo “privado” o la “sociedad civil” presentan una veta diferenciada de gran contraste.<sup>129</sup>

Esta diferenciación es típica para reconocer el tipo de autoridad política, que Bocheński matiza entre una autoridad deontológica frente a una epistemológica.<sup>130</sup> Es decir, *¿quién es el experto en este tema?, ¿quién es el representante legítimo en este tema?, ¿quién es la autoridad en este tema?* Pero también sirve para reconocer a los organismos sociales, como por ejemplo los sindicatos y las cámaras patronales y otros

---

<sup>125</sup> Resultaría el paso anterior a la selección de unidades de análisis. Cfr. ANDUIZA, CRESPO, y MÉNDEZ LAGO, *Metodología de la Ciencia Política*, Op.Cit.

<sup>126</sup> Sartori tiene una opinión metodológica sobre estos momentos de selección y discriminación: “Está en el interés del investigador, que el mercado de información esté constituido por datos: a) “altamente discriminados”, y b) “acumulables”. La primera condición implica que toda la investigación aporta al mercado de datos determinadas informaciones utilizables, esto es, de “múltiples fines”. Cuando los datos están discriminados, cada usuario los puede reincorporar a su manera a los fines que le interesan.” Cfr. SARTORI, Giovanni, *La Política*, Fondo de Cultura Económica, México D.F. 1998, p. 76

<sup>127</sup> Cfr. BADIE, Bertrand, HERMET, Guy, *Politique comparée*, Themis-Presses Universitaires de France, París 1990.

<sup>128</sup> Cfr. DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, trad. E. Aja (coord), Ariel, Barcelona, 1988.

<sup>129</sup> Cfr. STREECK, Wolfgang, SCHMITTER, Philippe, “¿Comunidad, Mercado, Estado.. y asociaciones? La contribución prospectiva del gobierno de interés al orden social”, en SCHMITTER, Philippe, STREECK, Wolfgang, LEHMBRUCH, Gerhard, *Neocorporativismo. Más allá del Estado y el Mercado*, trad. J.J. Utrilla, Alianza, México D.F. 1992, p.p. 47-83

<sup>130</sup> BOCHEŃSKI, J.M., *¿Qué es autoridad? [Introducción a la lógica de la autoridad]*, Op.Cit.

ejemplos, que a veces funcionan por una lógica territorial, temática o sectorial.<sup>131</sup> Esta condición territorial puede transformar los intereses de un organismo social de manera que a veces podemos ver a uno de éstos pugnando privilegios aparentemente contrarios a la naturaleza de su organización, y ante esto ha de prestar mucha atención, como bien señala Schmitter.<sup>132</sup>

El sistema político, a pesar de experimentar una descentralización territorial o administrativa, carece de órganos representativos para un repertorio importante de demandas sociales. En diseño de nuestros Estados Constitucionales, se supone que tenemos un esquema básico de Rendición de Cuentas a partir de la división de poderes, la creación de órganos autónomos, fiscalizadores, de regulación y control, que hacen las funciones de exigir cuentas.<sup>133</sup>

Desde una perspectiva más liberal y abierta, el sistema social reproduce un ecosistema de instituciones sociales, privadas, académicas, gremiales y corporativas que juegan un rol de interés dentro de las decisiones del Estado, y en su papel, eventualmente pueden ejercer actos de Rendición de Cuentas. Para intentar comprender este ecosistema ampliado de la Rendición de Cuentas, es importante hacer un ejercicio de identificación de los jugadores: *¿quién crea la institución que exige cuentas?, ¿a quién representa?, ¿qué intereses representa?*.<sup>134</sup>

Visto así, los mecanismos de Rendición de Cuentas pueden señalar lo siguiente:

- ¿es directo o es indirecto?
- ¿representa al ciudadano?
- ¿es influyente en la agenda pública?
- ¿es decisivo: genera un punto final?
- ¿es complementario, o forma parte de un macro-proceso?

---

<sup>131</sup> ROGERS HOLLINGSWORTH, J, LINDBERG, Leon, “La regulación de la economía estadounidense: el papel de los mercados, clanes, jerarquías y el comportamiento asociativo”, en SCHMITTER, Philippe, STREECK, Wolfgang, LEHMBRUCH, Gerhard, *Neocorporativismo. Más allá del Estado y el Mercado*, trad. J.J. Utrilla, Alianza, México D.F. 1992 p.p. 85-123

<sup>132</sup> Cfr. SCHMITTER, Philippe, C. “A dónde ha ido la teoría del Neocorporativismo y hacia dónde puede ir su práctica. Reflexiones”. Op.Cit. SCHMITTER, Philippe, STREECK, Wolfgang, LEHMBRUCH, Gerhard, *Neocorporativismo. Más allá del Estado y el Mercado*, trad. J.J. Utrilla, Alianza, México D.F. 1992

<sup>133</sup> Cfr. ACKERMAN, *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas*, Op.Cit.

<sup>134</sup> Cfr. SCHMITTER, Philippe, C. “A dónde ha ido la teoría del Neocorporativismo y hacia dónde puede ir su práctica. Reflexiones”. Op.Cit.



- ¿es un mecanismo de diálogo?... o, ¿es un escamoteo del diálogo?
- ¿es una limitación al poder del Estado?...o, ¿es un refuerzo del poder del Estado?
- ¿garantiza o protege los Derechos Humanos?

Actos.	Vinculación respecto al ciudadano.	Tipo de la acción	Origen del agente
Denuncia penal	<b>dir.</b>	<b>jur.</b>	<b>inst.</b>
Auditoría	<b>ind.</b>	<b>jur.</b>	<b>inst.</b>
Confronta de ministros	<b>ind.</b>	<b>pol.</b>	<b>inst.</b>
Voto	<b>dir.</b>	<b>pol.</b>	<b>inst.</b>
Presupuesto participativo	<b>dir.</b>	<b>pol.</b>	<b>inst.</b>
Juicio político	<b>ind.</b>	<b>pol.</b>	<b>inst.</b>
Desviación de poder	<b>ind.</b>	<b>jur.</b>	<b>inst.</b>
Controversia constitucional	<b>ind.</b>	<b>jur.</b>	<b>inst.</b>
Acceso a la información	<b>dir.</b>	<b>jur.</b>	<b>inst.</b>
Jurados ciudadanos	<b>dir.</b>	<b>pol.</b>	<b>inst.</b>
Reportes especiales de ONG	<b>ind.</b>	<b>soc.</b>	<b>org.</b>
Acciones colectivas barriales	<b>dir.</b>	<b>soc.</b>	<b>org.</b>
Marchas, protestas, escraches	<b>dir.</b>	<b>soc.</b>	<b>org.</b>
Demandas en medios, reportajes	<b>ind.</b>	<b>soc.</b>	<b>org.</b>
Informes de comisiones especiales y relatorías de Instituciones Internacionales	<b>ind.</b>	<b>pol.</b>	<b>inst.</b>
Consultas diplomáticas. Requisiciones de comisiones especiales y relatorías de Instituciones Internacionales	<b>ind.</b>	<b>jur.</b>	<b>inst.</b>
Asuntos de jurisdicción regional, comunitaria e internacional	<b>ind.</b>	<b>jur.</b>	<b>inst.</b>

Vocabulario de actos de Rendición de Cuentas. Elaboración propia.

Siendo la Rendición de Cuentas una premisa de naturaleza relacional, merece la pena estudiar algunas de las principales formas de vinculación entre la Sociedad y el Estado. De lo escrito y mostrado, ya encontramos suficientes referencias. No obstante, el estudio de las formas pronto se vuelve insatisfactorio. El sentido de esta investigación no radica en la forma sino en el fondo. Más allá de quién rinda cuentas a quién, se discute la posibilidad de Rendición de Cuentas sobre contenidos de Derechos Humanos: su protección, garantía y organización dentro del sistema.

La naturaleza de este trabajo hace obligatorio un tratamiento puntual del marco teórico. Esto es, las condiciones fundamentales para que estos actos de Rendición de Cuentas forjen un vínculo relacional entre la Rendición de Cuentas y los Derechos Humanos a manera de un lenguaje de responsabilidades, deberes y obligaciones.<sup>135</sup>

En medio del camino, en torno a la búsqueda de significados sobre la Rendición de Cuentas, llegó una pregunta que caló en los zócalos más profundos de la motivación investigadora: *¿qué constituye una contribución teórica?*

El consejo editorial de la revista *The Academy of Management Review* se pregunta acerca del significado de una “aportación teórica”, para reconocer la aportación, innovación, utilidad o trascendencia de un texto determinado. Y en el mismo sentido, la reflexión profunda acerca de esta tesis doctoral va en el sentido de la contribución teórica del trabajo de investigación.<sup>136</sup>

En paralelo, el trabajo de Jean Lapierre sobre el Análisis de los Sistemas Políticos, que ha sido una fuente importante del marco teórico para esta tesis, también hace una advertencia sobre lo que significa un “Modelo Teórico” antes de comenzar a exponer su perspectiva sobre los sistemas políticos. Lapierre advierte que un modelo teórico es un ensamble de conceptos que engarza con un ensamble de proposiciones, que a su vez incardina con un ensamble seleccionado de fenómenos empíricos.<sup>137</sup> El basamento de conceptos se construye con un determinado sistema de creencias, una visión de mundo en donde las palabras y las cosas tienen una determinada orientación dentro del mundo. En este mismo orden de ideas, Ernst Cassirer reconoce este basamento como el sistema simbólico, a partir del cual se forjan lo que también llama

---

<sup>135</sup> Se trata de algunas de las elecciones de tesis, descritas por Umberto Eco. Cfr. ECO, Umberto, *Cómo se hace una tesis*, Op.Cit.

<sup>136</sup> Cfr. “The Academy of Management Review”, Vol. 36. Num.1, enero 2011

<sup>137</sup> Cfr. LAPIERRE, Jean-William, *L'Analyse des Systemes Politiques*, PUF, París, 1973. Ver el capítulo 1: “Quest-ce qu'un modèle theorique”.

como “*ideografías*”, o la estructura de significados, creencias y sus relaciones recíprocas en el seno de una concepción del mundo.<sup>138</sup> El basamento de conceptos constituye la frontera de comprensión del mundo y su ordenación; y como lo dice Foucault: en el orden del discurso; allí, el ensamble de conceptos representa a la realidad misma.<sup>139</sup>

Este “ensamble” de conceptos y proposiciones define relaciones determinables dentro de una realidad, la cual se puede representar, identificar, calcular, analizar o criticar.<sup>140</sup>

Una contribución teórica puede consistir en ofrecer ideas importantes, útiles y originales. Pero en una disciplina de la ciencia social, como sucede en el caso de las Ciencias de la Organización y la Administración, se desarrolla un “conocimiento codificado”, o decir de estándares tradicionales y normas para la generación y la diseminación del conocimiento.<sup>141</sup>

Según Corley y Gioia, el principio de originalidad en una tesis de ciencia social consiste en desafiar y extender el estado actual del conocimiento. La aportación original consiste en imponer nuevas medidas de significación a partir de la arquitectura de conceptos y proposiciones. El principio de utilidad estriba en la capacidad de que la aportación sea leída, asimilada y practicada por la comunidad científica relevante. Así, una contribución teórica puede revelar nuevos conceptos y proposiciones, o nuevas significaciones de la realidad teorizada.<sup>142</sup>

Dimensiones de una aportación teórica			
<b>Originalidad</b>	Tesis revelatoria	4	1
		3	2

<sup>138</sup> El sistema simbólico se construye a partir de condiciones básicas de unidad, enlace y explicación del mundo y representación, que vincula los elementos de un “mundo de la vida” en sistemas de creencias, mitos y ritos de integración. Cfr. CASSIRER, Ernst, *Filosofía de las formas simbólicas*, trad. A. Morones, Fondo de Cultura Económica, Cd. de México, 1972 (1964), p.p. 42-46

<sup>139</sup> FOUCAULT, Michel, *El Orden del Discurso*, Tusquets, Buenos Aires, 2002

<sup>140</sup> Cfr. LAPIERRE, Jean-William, *L'Analyse des Systemes Politiques*, PUF, París, 1973. Ver el capítulo 1: “Quest-ce qu'un modèle theorique”.

<sup>141</sup> CORLEY, Kevin, GOIA, Dennis, “Building Theory About Theory Building: What Constitutes Theoretical Contribution?”, *The Academy of Management Review*, Vol. 36. Num.1, enero 2011, p. 26

<sup>142</sup> CORLEY, Kevin, GOIA, Dennis, “Building Theory About Theory Building: What Constitutes Theoretical Contribution?”, *The Academy of Management Review*, Vol. 36. Num.1, enero 2011, p.p. 12- 32

	Tesis incremental	Utilidad práctica	Utilidad científica
	<b>Utilidad</b>		

Matriz de dimensiones de una aportación teórica. Corley y Goia.<sup>143</sup>

Entonces, aparece un serio problema para esta investigación, en tanto que la Rendición de Cuentas tiene una proclividad hacia determinadas disciplinas de la ciencia social a las que no parecería interesar una hipótesis de Derechos Humanos. La primera pregunta sería: *¿porqué una investigación sobre Derechos Humanos haría replantear, o desafiar el estado del conocimiento para las ciencias administrativas, las ciencias políticas, la economía, la sociología, la antropología, la psicología?*; y la segunda pregunta de rigor es *¿porqué el presente estudio puede significar una aportación teórica al Derecho, y especialmente a la teoría sobre los Derechos Humanos?*

## **Autocrítica y retroalimentación.**

Durante el primer periodo de esta investigación, se realizó una búsqueda que a la postre fue imposible resolver satisfactoriamente. El grado de equivocación radicó en combinar una metodología y una posición filosófica que no iban a tener un encuentro compatible. Se buscaba entonces describir un repertorio de mecanismos de Rendición de Cuentas, que hiciese posible su discusión comparada entre un país y otro país, entre una sociedad y otra sociedad, una época con otra. Es decir, que se buscaba una posibilidad de medir diacrónica y diatópicamente los mecanismos de Rendición de Cuentas.<sup>144</sup>

La intención de la primera hipótesis era, en opinión del autor, una búsqueda loable y relevante para la comunidad científica de los derechos humanos. El telón de fondo en la primera fase de investigación consistió en demostrar que las sociedades europeas, americanas, asiáticas o africanas, pueden re-conducir sus aparatos de Estado

<sup>143</sup> CORLEY, Kevin, GOIA, Dennis, "Building Theory About Theory Building: What Constitutes Theoretical Contribution?", *The Academy of Management Review*, Vol. 36. Num.1, enero 2011, p. 15

<sup>144</sup> Cfr. GREIMAS, A.J. *Semiótica y Ciencias Sociales*, trad. A.Arias, Fragua, Madrid, 1980

de maneras singulares y originales mediante el ejercicio práctico de la Rendición de Cuentas; y no valía el marco de una teoría única de la democracia, o la teoría de un Estado Liberal que fuera absoluta para todos. Conforme fue madurando la investigación, abundaban ya las lecturas y opiniones en contra de los métodos comparados como formas de análisis. Pero esta maduración como investigador llevó como consecuencia el re-planteamiento de la investigación misma.

En principio existen razones razonables para seguir la primera hipótesis. En nombre de la originalidad de las sociedades y culturas, se dice que un mecanismo de Rendición de Cuentas se inscribe en acciones, contextos, circunstancias y referencias originales, dando lugar a una interpretación singular. Es decir, que no se puede interpretar un voto' en un país, en una determinada época histórica, frente al voto' en otras épocas y países. Lo mismo sucede con los mecanismos de Rendición de Cuentas altamente institucionalizados, como las Comisiones de la Verdad, los aparatos de fiscalización o los procesos de negociación presupuestaria. Menos aún, el significado de una marcha, un movimiento social o una campaña ciudadana, podrían ajustarse a interpretaciones esquemáticas y simplificadoras.

La crítica lleva razón, en tanto que la mayor parte de los principales trabajos relacionados con la Rendición de Cuentas, como los de Schedler, O'Donnell o Schmitter, hacían comparaciones llanas entre países, como si se tratara de espacios homologables. Por ejemplo, se hablaba de fiscalización de recursos en Suecia, en España o en México, sin mayores distinciones sobre las culturas políticas, o de sus realidades institucionales.

Como si pudiesen abstraer los sistemas políticos de sus propias realidades, estos autores hablaban de “accountability vertical” y “accountability horizontal”, comparando el voto, los procesos de auditoría, las recomendaciones de derechos humanos, las denuncias o los juicios por desviación de poder; todos ellos valorados de manera distante, como si tuvieran el mismo peso, valor y trascendencia entre un orden social y otro. Para tales ejercicios, se acudió con insistencia a determinadas teorías del Estado de Derecho, del Estado Liberal y de la Democracia Representativa, como programas determinados y determinables en cada sistema político.

Pero más aún, en las principales obras de referencia se habla de la Rendición de Cuentas política como un asunto exclusivo de los modelos de Estado. El propósito común (y loable, al fin) consistía en otorgar una dimensión institucional en las recientes democracias.

En pro de la singularidad, se buscó crear un “Vocabulario de Mecanismos de Rendición de Cuentas”. Esto es, que a pesar de criticar severamente los modelos tradicionales para comparar países, sociedades y gobiernos, y las teorías comprensivas de la democracia y el Estado Liberal, en última instancia se estaba buscando un marco comparativo de la Rendición de Cuentas. El proyecto no sólo era demasiado ambicioso, como los que han sido criticados en esta investigación, sino que empezaba a pecar de maximalismos y simplificaciones inaceptables, como sucede con las obras comprensivas de las ciencias sociales que se citan.

Lo que terminó sucediendo, en este proceso de autocrítica, es que la descripción del mecanismo de Rendición de Cuentas como unidad de análisis, y el vocabulario, se convirtieron en puntos de partida y no en puntos de llegada. Como se ha visto en este apartado, han sido elementos de análisis de los diversos sistemas lógicos que conforman la Rendición de Cuentas, según la inflexión científica, ideológica y cultural.

Pero se busca evitar errores metodológicos. Y en este tema el error es una constante que se asoma en todo momento. Es muy difícil centrar el objeto de estudio, cuando vemos que la Rendición de Cuentas se tensiona entre campos de estudio muy diferentes. Con este enfoque se intenta evitar el denominado “estiramiento conceptual”, que en breve se explica, y para llegar a una definición.

Es común encontrar grandes errores en opiniones sobre “las democracias (o dictaduras) del Magreb”, “los populismos de América latina” o “los federalismos contemporáneos”. Y el error es metodológico: consiste en que (de plano) nos encontremos sobre la opinión de países que no cumplen ese adjetivo con el que se les mira, (democrático, populista, o federal). Es decir: ni todos son democracias en el Magreb, ni todos populismos en América Latina, ni todos son federalismos en el planeta. El siguiente error, más gravé aún, consiste en delimitar un concepto sobre la coyuntura en la que se desarrolla la opinión. Así, por ejemplo, el concepto de '*populismo*' de pronto adquiere elementos ajenos a su beta original, porque ahora se usa como adjetivo para denotar una coyuntura geopolítica en América latina, y para demostrar una aversión folclórica hacia ella. O por ejemplo, se desarrollan opiniones sobre federalismo hacia países que no tienen este carácter político, como los casos de España, Chile, Francia o Australia.

Este error típico de las investigaciones se intenta evitar aquí. Entonces se sugiere levantar el techo conceptual y decir, por ejemplo: “los regímenes políticos del Magreb”

o “la descentralización en los estados contemporáneos” o “las políticas demagógicas en América latina”. En esta tesitura, se buscó la incorporación de una nueva definición, levantando aún más el techo conceptual, y agregando algunos elementos generalizantes.<sup>145</sup>

Así pasa también con la Rendición de Cuentas, pues el concepto se cierne en varias escalas muy coyunturales y específicas. Es decir, que no podemos resumir la Rendición de Cuentas, por ejemplo, en los delitos contra la corrupción, ni en las elecciones democráticas o las auditorías contables. De ser así, una importante cantidad de instrumentos de Rendición de Cuentas quedarían fuera del concepto, y posiblemente sólo nos limitaríamos a conjuntar un par de mecanismos en sustitución de todos los demás.

Esta es la causa y el efecto que algunos autores conocen como un “estiramiento conceptual”.<sup>146</sup> La Rendición de Cuentas puede reconocerse en muchos instrumentos aparentemente diferentes, como un juicio político, como un presupuesto participativo, como una solicitud de acceso a la información. Entonces, se trata de levantar un techo máximo del concepto, con pocos elementos constitutivos y por tanto aplicables a todos los casos posibles.<sup>147</sup>

El significado debe ser visible en el conjunto de objetos, de fenómenos y acontecimientos en los que se aplica regularmente la *Rendición de Cuentas*. Esto es, en los diferentes estados contemporáneos; pero no olvidar que las coyunturas históricas y culturales de los estados también definen conceptos. Y ahora vale la advertencia hecha por Bartolini<sup>148</sup> sobre el manejo y abstracción de los conceptos de estudio. El autor dice: “*cuanto más rico y específico sea el elenco de características y propiedades de un concepto, más reducida es la clase de objetos a los que puede aplicarse el concepto*”

149

Esta es la advertencia que conduce a la estrategia de no confundir la suma de los

---

<sup>145</sup> Cfr. SARTORI, Giovanni, *Lógica y Método de las Ciencias Sociales*, Trad. M. Lara, Fondo de Cultura Económica, México, 1999

<sup>146</sup> En este caso tenemos la referencia teórica de estos tres autores españoles. Cfr. ANDUIZA, Eva; CRESPO, Ismael; y MÉNDEZ, Mónica; *Metodología de la Ciencia Política*, CIS-Cuadernos Metodológicos, Madrid 2001

<sup>147</sup> Cfr. SARTORI, Giovanni, *Lógica y Método de las Ciencias Sociales*, Op.Cit.

<sup>148</sup> BARTOLINI, Stefano, *Metodología de la Investigación Política*, en PASQUINO, Gianfranco, BARTOLINI, Gianfranco, COTTA, Mauricio, MORLINO, Leonardo, *Manual de Ciencia Política*, trad. P. Chávarri, Alianza, Madrid 1988.

<sup>149</sup> BARTOLINI, Stefano, *Metodología de la Investigación Política*, Op.Cit. p. 50

instrumentos de Rendición de Cuentas, ni la suma de las instituciones políticas encargadas de la Rendición de Cuentas.

Debemos considerar que en cada país, el contexto de la democracia, la descentralización y la división de poderes es distinta; lo que hace suponer una relación de Rendición de Cuentas igualmente diversa.<sup>150</sup>

Algunos autores que han servido como referencia de guía en el marco del análisis político comparado, como Lapierre<sup>151</sup> o Badie<sup>152</sup>, sugieren evitar que los conceptos políticos se contrasten desde un solo modelo. Cuando se quiere usar una sola referencia para explicar las diversidades y complejidades, se produce el efecto ya citado de 'estiramiento conceptual'.<sup>153</sup> Por ejemplo, el clásico libro de Lijphart “Las Democracias Contemporáneas” es una muestra de lo que *no* se debe hacer en torno a un análisis político comparado en nuestro complejo mundo.<sup>154</sup> Lijphart ciñe el concepto de democracia en una división simple de modelos (presidenciales versus parlamentarios; bipartidistas-westminster y multipartidistas). En seguida depone factores como la industrialización y el tamaño de la economía, el mercado, PNB; y finalmente, Lijphart hace su clasificación de las democracias según justificaciones ajenas al principio político de representación. Las democracias en Lijphart se miden conforme a la economía, y más aún, conforme modelos folclóricos del siglo XX europeo y prejuicios del corte capitalista más conservador. Al final, con Lijphart tenemos un clásico del estiramiento conceptual.

Esto ha de evitarse, y contra esto se sugiere crear techos conceptuales y clasificación de subtipos. Bartolini dice al respecto que: “*Comparando unidades socio-*

---

<sup>150</sup> En esta abstracción de techo conceptual, me apoyo en los elementos de una acción compleja de los estudios de pragmática del texto en, CFR, VAN DIJK, Teun A., *La Ciencia del Texto*, trad. S. Hunzinger, Plaidons, Barcelona, 1983.

<sup>151</sup> Cfr. LAPIERRE, Jean-William, *L'analyse des systèmes politiques*, Presses Universitaires de France, París, 1973.

<sup>152</sup> BADIE, Bertrand, HERMET, Guy, *Politique comparée*, Themis-Presses Universitaires de France, París 1990.

<sup>153</sup> Entre los autores citados en materia de metodología de la ciencia política, es importante la referencia de análisis comparado en MEYNAUD, Jean y LANCELOT, Alain, *Les attitudes politiques*, Preses Universitaires de France, Paris, 1964. Aquí, el estiramiento conceptual se mide en el aspecto cultural; o decir, que en cada sistema político hay diferencias para nombrar valores, para nombrar instituciones y cosas; y la cuestión es trascender todos los nombramientos culturales y encontrar un campo de comparaciones: evitar el análisis con la lente folclórica propia del lugar.

<sup>154</sup> Lo que se ha dicho no deja de ser opinión del autor de este texto, y para contrastarla se pone la referencia: Cfr LIJPHART, Arendt, *Las Democracias Contemporáneas*, trad, E. Grau, Ariel, Barcelona, 1987.

*políticas diferentes -en la mayor parte de los casos, países y sistemas políticos distintos- es preciso recurrir a conceptos comparados no peculiares de una determinada cultura; o bien, a conceptos más abstractos y extensivos, cuyas operativizaciones necesitan procesos de indicación menos directa”<sup>155</sup>.*

Entonces, este abordaje del concepto de Rendición de Cuentas, a manera connotativa, abstracta, y de pocas propiedades, abre la posibilidad de que se encuentren muchos ejemplos en diversas escalas. Estas serían las escalas:

1. la suma de mecanismos existentes: acceso a la información, denuncias penales, control de resultados, juicios políticos, sufragio electoral, etc, que se reflejan en un vocabulario.
2. la suma de instituciones competentes para ejercer un mecanismo de rendición de cuentas: órganos fiscalizadores, tribunales administrativos, cortes supremas, comisiones parlamentarias, tribunales de cuentas, audiencias municipales, partidos políticos, etc, que se reflejan en un diseño de Estado.

Cada uno de estos ejemplos sería una escala diferente de Rendición de Cuentas. Sin embargo, la suma de ellos no da como resultado el concepto básico. Entonces es necesario hacer una metodología menos compartimentalista que los sub-tipos. Se pretende entonces describir los mecanismos de Rendición de Cuentas como en un “vocabulario” común, y así crear un discurso de profundidad.<sup>156</sup>

Para llegar a la tarea de un sólo discurso que le podamos denominar '*Rendición de Cuentas*' y en el que podamos hablar de cuestiones aparentemente tan disímbolas como una '*auditoría contable*' frente a un '*sufragio electoral*', se requiere un trabajo serio sobre el concepto, como sugiere Sartori, a partir de un esquema connotativo, en el que sean visibles sus características más esenciales, sus atributos y propiedades más fundamentales, y que el autor denomina como '*definiciones definitorias*'. En este respecto, Sartori dice que: “*definir un concepto es dar sus características definitorias; pero estas características necesarias deben reducirse (que se me perdone la aparente tautología) al mínimo necesario. De ahí la estrategia, o la recomendación, de ser*

---

<sup>155</sup> BARTOLINI, Stefano, *Metodología de la Investigación Política*, Op.Cit. p. 66

<sup>156</sup> Cfr. ANDUIZA, Eva; CRESPO, MÉNDEZ, *Metodología de la Ciencia Política*, y Cfr. Collier, David *El Método Comparativo en las Ciencias Sociales*, en SARTORI y MORINO (eds), “La Comparación en las Ciencias Sociales”, Alianza, Madrid 1994.

*“parsimoniosos” en el definir, es decir de quedarse con las definiciones mínimas.”<sup>157</sup>.*

Por esta razón, y como ha sido planteado originalmente, se busca la separación de los sistemas lógicos de los sistemas simbólicos. Es decir, usar las fórmulas, esquemas, teoremas y comparaciones, sólo como punto de partida para conocer la dimensión hipotética de esta tesis: la relación entre la Rendición de Cuentas con los Derechos Humanos: una fórmula relacional frente a un postulado ético, político y jurídico que inscribe valores y juicios de valor.

La autocrítica ha llevado a una posición teórica: los Derechos Humanos son páramos de significación, a partir de los cuales se puede entender la crítica, evaluación y juicio a las instituciones.

## **Sistemas lógicos.**

Carnap dice que ser real en el sentido científico significa ser un elemento del sistema.<sup>158</sup> Aquí se propone un punto de partida desde el cual se discutirán términos y conceptos derivados sobre la Rendición de Cuentas. Para adentrar el análisis en un sistema lógico, lo primero que debe hacerse es definir un marco lingüístico coordinado, poner en la arena todas las definiciones posibles y toda clase de entidades culturales que repercuten en el campo de análisis. Al respecto, Carnap dice: *“Si alguien quiere hablar en su lenguaje acerca de un nuevo tipo de entidades, tiene que introducir un sistema de nuevas maneras de hablar; sujeto a nuevas reglas; llamaremos a este procedimiento la construcción de un marco lingüístico para las nuevas entidades en cuestión.”<sup>159</sup>.*

Pero la nueva entidad que se quiere incorporar en el debate no es un nuevo término o neologismo, sino una forma de comprender el ensamble de conceptos que circunscribe a la Rendición de Cuentas para buscar una nueva forma de construcción teórica. Siguiendo la veta de Carnap, se cita: *“Lo que confiere significado teórico a un enunciado no son las imágenes y pensamientos concomitantes, sino la posibilidad de deducir de él enunciados prescriptivos. En otras palabras, la posibilidad de*

---

<sup>157</sup> SARTORI, Giovanni, *Lógica y Método de las Ciencias Sociales*, Op.cit. p. 68

<sup>158</sup> CARNAP, Rudolf, “Empirismo, semántica y ontología”, Op.Cit. p. 403

<sup>159</sup> CARNAP, Rudolf, “Empirismo, semántica y ontología”, Op.cit. p. 402

verificación.”<sup>160</sup>.

Si se pudiese hacer un diagrama de lecturas, tipo el Árbol KF que explica Eco en su Tratado de Semiótica General, diríamos que se debe interpretar de cada lectura una situación o circunstancia, en donde los conceptos y teorías se incorporan en un propósito general. Se desentraña la ambigüedad de sentidos y propósitos.<sup>161</sup>

Por ejemplo, del libro titulado “Cambio de valor” (Value Shift) de Lynn Sharp, observamos una obra que se escribe desde las ciencias administrativas y empresariales (Business Administration), y en donde se observan muchos marcadores (settings) relevantes para esta investigación. Es una lectura estratégica para el estudio de la Rendición de Cuentas. El propósito de Lynn Sharp es cuestionar porqué las compañías privadas deben consolidar imperativos financieros y sociales para alcanzar mejores resultados. El concepto de “accountability” es abordado en múltiples ocasiones. El concepto está acompañado de indicaciones de “responsabilidad” y “legitimidad” de las empresas ante las sociedades en donde funcionan normalmente.<sup>162</sup>

Si ubicamos el análisis dentro del debate de Rudolf Carnap sobre las entidades abstractas y los conceptos científicos, encontramos que una lectura se inserta en un determinado lenguaje, que además de reproducir su propio marco lingüístico, también forja un sistema de axiomas y resultados científicos.<sup>163</sup> Para entender las propiedades, clases, números y proposiciones dentro de un debate, hemos de comprender la naturaleza de los problemas afines que se inscriben en la ciencia que lo reproduce. Economía, ciencias administrativas, derecho, finanzas, neoinstitucionalismo, teoría de la democracia o derechos humanos, trata de disciplinas que afectan la comprensión del sentido de la Rendición de Cuentas, en tanto que confirman y refutan distintas hipótesis.<sup>164</sup>

Carnap sugiere la delimitación de las *dimensiones internas*’ del concepto, como su definición más concreta, y sugiere contrastarla con las *dimensiones externas*’ del concepto; o bien, el conjunto de propósitos científicos de verificación, contraste, refutación o reflexión. El caso que se aborda en esta investigación doctoral, se inscribe

---

<sup>160</sup> CARNAP, Rudolf, “Filosofía y sintáxis lógica”, en MUGUERZA, Javier, (selección e introducción), *La concepción analítica de la filosofía*, trad. J.Muguerza y M.Sacristán, Alianza, 1974, p. 297

<sup>161</sup> Cfr. ECO, *Tratado de Semiótica General*, Op.Cit. p. 158

<sup>162</sup> SHARP, Lynn, *Value Shift*, McGraw-Hill, San Francisco, 2003, p.p. 100- 126

<sup>163</sup> CARNAP, Rudolf, “Empirismo, Semántica y Ontología”, en MUGUERZA, Javier, *La Concepción Analítica de la Filosofía*, trad. M.Sacristán y J.Muguerza, Alianza, Madrid, 1974, p. 402

<sup>164</sup> CARNAP, Rudolf, “Empirismo, Semántica y Ontología”, Op.Cit.

en la lógica, en el propósito y en los fines reconocidos dentro de la corriente teórica y filosófica de los Derechos Humanos. Si bien trata de una corriente amplia, que ofrece oposiciones y contrapartidas entre sus productores, también es cierto que se puede reconocer un propósito común en torno a la posición de los Derechos Humanos como puntos de partida y puntos de llegada en el debate. Así, la diferencia respecto a los propósitos comunes entre los productores de la ciencia política en temas como teoría de la democracia, la gobernabilidad y los modelos políticos; o de las ciencias administrativas y sus análisis tendientes a la eficiencia y eficacia de las organizaciones, en esta investigación se busca el contraste, verificación y refutación del concepto de Rendición de Cuentas en la teoría de los Derechos Humanos.

Los conceptos y argumentos abordados por Sharp en su obra “Cambio de Valor” (Value Shift), son desarrollados desde el ángulo de la administración de empresas, aunque también se adentra en tópicos de la sociología de la organización, que tiene su páramo fuerte en las teorías de Gailbraith.<sup>165</sup> Este libro también se puede comprender en un conjunto de marcadores (o semas) con la teoría económica de la organización de Arrow, en temas como la auto-organización de las corporaciones conforme a valores, recursos y oportunidades.<sup>166</sup>

Por otro lado, en varios documentos clave del Banco Mundial se utiliza el concepto de Rendición de Cuentas como parte nodal de sus propósitos. En su Manual de Empoderamiento (Empowerment Sourcebook), dice lo siguiente acerca del concepto de “*accountability*”:

*Accountability', se refiere a la capacidad de llamar a funcionarios públicos, prestadores de servicio o privados a “cuentas” por sus acciones y el uso de recursos. El “accountability” impacta sobre la corrupción, concebida como el abuso de funciones públicas para fines privados, que lastima a los pobres porque son quienes más necesitan el acceso de los recursos y los servicios públicos, y son los que presentan menores alternativas para desarrollarse en un entorno de servicios privados como alternativa.*<sup>167</sup>

Para ceñir el concepto, el Banco Mundial expone la existencia de tres tipos de

---

<sup>165</sup> Ver: el problema del entorno y el funcionamiento de la organización, en un modelo que Galbraith denomina como el “Smoothing problem”. Cfr. GALBRAITH, Jay, *Organization Design*, Addison-Wesley Publishers, Menlo Park (EEUU), 1974, p.p. 224-239.

<sup>166</sup> Cfr. ARROW, Kenneth, *The Limits of Organization*, Norton & Company, Londres, 1974

<sup>167</sup> Cfr. *World Bank's 2002 Empowerment Sourcebook*, Mayo de 2002, disponible en url [World Bank's 2002 Empowerment Sourcebook]

mecanismos de “accountability”: el *político*, referido a partidos políticos y representantes, especialmente durante las elecciones; el *administrativo*, referido a las agencias de gobierno y su posibilidad de ejercer mecanismos de control mediante un esquema de pesos y contrapesos; y el *social*, referido a los mecanismos que someten las decisiones públicas al escrutinio de los ciudadanos.<sup>168</sup>

En su Manual de Empoderamiento y Reducción de la Pobreza, el Banco Mundial recurre a la misma definición y clasificación, pero se enfoca un poco más en los ciudadanos, y expone un tanto más la responsabilidad de las instituciones de justicia, gobiernos o instituciones del sector privado.<sup>169</sup>

El Banco Mundial se ha ocupado de forjar un concepto de manera aceptable, pues ubica un contexto de legitimidad entre el Estado y la Sociedad. No obstante, se puede advertir que la Rendición de Cuentas dependerá (como en el caso de Schmitter) del cambio de condiciones en el entorno institucional de los gobiernos. La ausencia que se acusa en este tratamiento del Banco Mundial está en los Derechos Humanos, pues son mencionados de manera vaga y periférica.<sup>170</sup>

En el lado contrario se puede interpretar la lectura de Silvana Ribotta en su libro *Sobre (des)igualdad y Justicia*.<sup>171</sup> Los marcadores o *semas* que puede compartir con el documento del Banco Mundial es la “pobreza” y la “desigualdad”, pero el tratamiento y orientación son completamente distintos. En el libro de Ribotta, no hay descripciones muy profundas acerca de la Rendición de Cuentas, pero sí hay un tratamiento de la desigualdad, de las necesidades básicas y los bienes primarios como exigencias de pleno derecho. Una necesidad, según Ribotta, puede constituirse en una *privación* en caso de que sea inaccesible; y los bienes primarios, que son la base de la igualdad y la libertad de las personas, pueden constituirse como premisa de Derechos Humanos.<sup>172</sup>

Las propiedades, clases, números y proposiciones dentro del debate de Ribotta

---

<sup>168</sup> Cfr. *World Bank's 2002 Empowerment Sourcebook* Op.Cit.

<sup>169</sup> El texto dice “A range of tools exist to ensure greater accounting to citizens for public actions and outcomes. Access to information by citizens builds pressure for improved governance and accountability, whether in setting priorities for national expenditure, providing access to quality schools, ensuring that roads once financed actually get built, or seeing to it that medicines are actually delivered and available in clinics. Access to laws and impartial justice is also critical to protect the rights of poor people and pro-poor coalitions and to enable them to demand accountability, whether from their governments or from private sector institutions.”. Cfr. World Bank, “Empowerment and Poverty Reduction: A Source Book”, PREM-WB-2002

<sup>170</sup> Cfr. Cfr. World Bank, “Empowerment and Poverty Reduction: A Source Book”. Op.Cit.

<sup>171</sup> RIBOTTA, Silvana, *John Rawls. Sobre (des)igualdad y justicia*, Dykinson, Madrid, 2009

<sup>172</sup> Cfr. RIBOTTA, Silvana, *Sobre (des)igualdad y justicia*, Op.Cit.

son de enorme utilidad para comprender la dimensión de la pobreza como un asunto de Derechos Humanos. Para complementar un ángulo de lecturas con *semas*' compartidos, destaca el texto de Lyla Metha que se denomina '*Los Derechos Humanos ¿hacen la diferencia a favor de las personas pobres y vulnerables?*'<sup>173</sup>. Metha expone la necesidad imperante de crear mecanismos de Rendición de Cuentas de la sociedad frente a los actores poderosos que determinan la distribución de los recursos. Como en el caso de Ribotta, destaca la ambigüedad de responsabilidades y deberes ante la violación de los Derechos Económicos y Sociales.<sup>174</sup>

Si a este grupo de lecturas, le agregamos el artículo de Ribotta “El Malestar en el Mundo Actual”<sup>175</sup>, podemos encontrar datos del mismo Banco Mundial, combinados con informes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, y de otras instancias de NU como la FAO, UNICEF, con el Informe sobre Desarrollo Humano y otros elementos empíricos que ponen en evidencia la verdadera dimensión de la pobreza y sus implicaciones para los Derechos Humanos.<sup>176</sup> De esta manera, podemos constatar que un círculo estratégico de lecturas puede darnos los elementos suficientes para construir una noción de Rendición de Cuentas relacionado con las necesidades básicas, bienes primarios y los Derechos Económicos Sociales y Culturales en contextos delimitados empíricamente.

Texto.	Problema.	Propósito.
Banco Mundial.	Pobreza.	Rendición de Cuentas y empoderamiento.
Silvina Ribotta	Desigualdad y pobreza.	Derechos Humanos y Teoría de la Justicia.
Lyla Metha	Pobreza y Agua.	Rendición de cuentas y Derechos Humanos.

Contexto y propósito de los sistemas lógicos en lecturas. Elaboración propia.

Si regresamos a los referentes más centrales de la Rendición de Cuentas,

<sup>173</sup> La traducción del título es del autor de esta tesis. Cfr. METHA, Lyla, “Do Human Rights make a difference to poor and vulnerable people? Accountability for the right to water in South Africa”, en NEWEL, Peter y WHEELER, Johana (edit), *Rights, Resources and the Politics of Accountability*, Zed Books, Nueva York, 2006

<sup>174</sup> METHA, Lyla, “Do Human Rights make a difference to poor and vulnerable people?.” Op.Cit.

<sup>175</sup> RIBOTTA, Silvina, “El malestar en el mundo actual”, *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*, nº 8, julio 2008,

<sup>176</sup> RIBOTTA, Silvina, “El malestar en el mundo actual”, Op.Cit.

acudimos a uno de los forjadores más pertinentes del concepto: Mark Bovens. Bovens le encuentra registros al concepto de “accountability” en un lejano siglo II y de manufactura Anglo-Sajona o Anglo-Normanda, y atribuible al Rey Guillermo I, que en el año 1066 fiscalizó a todos los propietarios de su reino para “hacer cuentas”. De entonces, Bovens aterriza el concepto político del “accountability” en las reformas del Reino Unido con las reformas denominadas “Reinventando el Gobierno” (Reinventing Government) de Margaret Thatcher durante los años 80', y las reformas inscritas en la administración Clinton-Gore en EEUU de los años 90'.<sup>177</sup>

Para Bovens, el *accountability*' es uno de aquellos “conceptos dorados” que pueden aprovechar todos los científicos sociales, que ha sido intensamente utilizado en el discurso político y recurrente en los documentos públicos, por conducir a connotaciones favorables como *transparencia*' y *veracidad*'.<sup>178</sup> Bovens ubica el problema de la Rendición de Cuentas en el entorno de la Gobernanza y la Democracia, y especialmente, en la conformación de Europa como entidad política.

Ciertamente, los conceptos forjados por Schmitter, Bovens o el Banco Mundial se pueden comprender dentro de las ciencias sociales. Exponen el concepto de Rendición de Cuentas como elemento central de debate. Pero, ¿desde cuándo comenzó este debate *central*'?<sup>179</sup>

## Ideografías, colegios invisibles y sistemas lógicos.

Desde el punto de vista del sistema lógico, se ha intentado hacer una síntesis de elementos fundamentales sobre el concepto de Rendición de Cuentas. Para lograr un criterio medianamente homogéneo en la interpretación de todas las definiciones, se

---

<sup>177</sup> BOVENS, Mark, “Analysing and Assessing Accountability: a Conceptual Framework” *European Law Journal*, Vol. 13, No. 4, July 2007, pp. 447–468.

<sup>178</sup> El texto dice: “Accountability is one of those golden concepts that no one can be against. It is increasingly used in political discourse and policy documents because it conveys an image of transparency and trustworthiness.” Cfr. BOVENS, Mark, “Analysing and Assessing Accountability.”, Op.Cit. p.5

<sup>179</sup> De acuerdo al análisis de Michael Gaffkin, los tratamientos expuestos demuestran ya una transición de las ciencias económicas y administrativas, hacia planteamientos y problemas de las ciencias sociales, que antes no estaban dentro de las preocupaciones o hipótesis de la Rendición de Cuentas. Cfr. GAFFKIN, Michael, “The Critique of Accounting Theory”, Faculty of Commerce–Accounting&Finance Working Papers, Documento de Trabajo 06/25, Universidad de Wollongong, Australia, 2006

tuvieron que reconocer los términos técnicos que son propios de cada disciplina, y analizarlos dentro de su propio sistema simbólico; o decir, de su universo de propósitos, su intención comunicativa y el grado de su aportación científica. Esta estrategia se hace en consonancia con los problemas deducidos por Rudolf Carnap en torno a el análisis de entidades lingüísticas, significados y propósitos de un lenguaje científico en particular.

Cito:

*“Para aquellos que quieren desarrollar o poner en práctica métodos semánticos, la cuestión decisiva no es la pretendida cuestión ontológica de la existencia de entidades abstractas, sino más bien la cuestión de si el uso de formas lingüísticas abstractas, o, en términos técnicos, el uso de otras variables además de las variables de las cosas (o datos fenoménicos) es oportuno y fecundo para los propósitos con que se hacen los análisis semánticos, a saber, el análisis de interpretación, clarificación o construcción de lenguajes de comunicación, especialmente los lenguajes de la ciencia.”<sup>180</sup>*

Para poder forjar un concepto propio de Rendición de Cuentas, y orientarlo hacia los debates sobre los Derechos Humanos, es importante inscribir una cosmovisión teórica y científica que conforme las estructuras y funciones del mundo según la configuración de principios, axiomas y creencias que se entienden en el tema de los Derechos Humanos.<sup>181</sup>

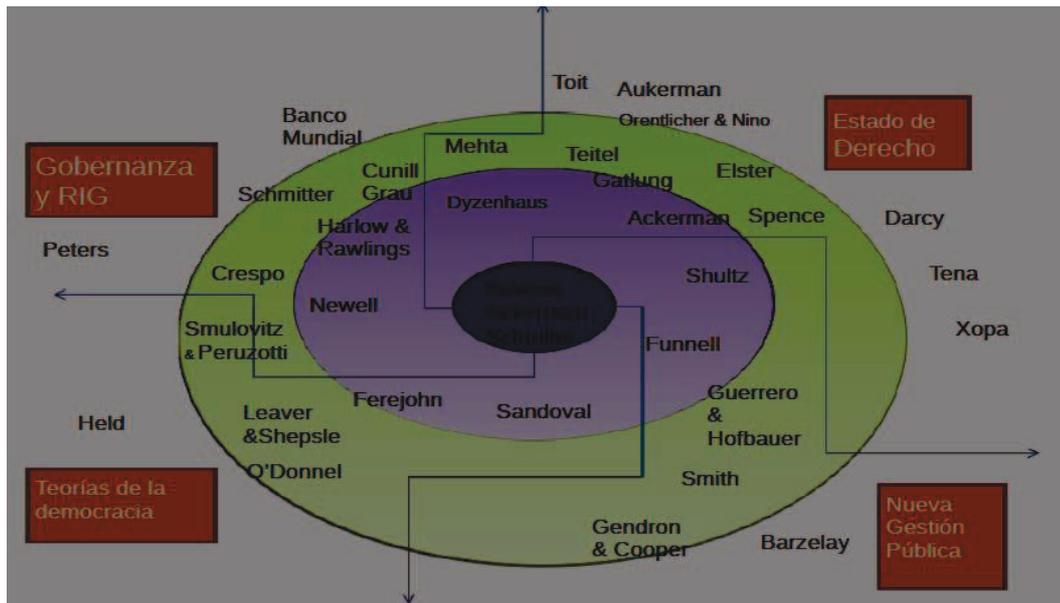
Frente a todas las definiciones, críticas y propósitos científicos que podemos encontrar en esta investigación, se creó la necesidad de interpretar los sistemas lógicos y los sistemas simbólicos que subyacen en los escritos, proposiciones y aportaciones científicas. El sistema lógico que se puede entender en una lectura consiste en la suma de axiomas, principios, criterios y afirmaciones que hace un científico en torno al concepto que “maneja”. El sistema simbólico consiste en las condiciones básicas de unidad, enlace, explicación y representación dentro de un mundo de creencias, ritos y grandes procesos de integración social.<sup>182</sup>

---

<sup>180</sup> CARNAP, Rudolf, “Empirismo, semántica y ontología” Op.Cit. p. 418

<sup>181</sup> CASSIRER, Ernst, *Filosofía de las Formas Simbólicas*, trad.A.Morones, Fondo de Cultura Económica, Cd.México, p. 33

<sup>182</sup> Cfr. CASSIRER, Ernst, *Filosofía de las Formas Simbólicas*, Op.Cit. p.p. 42-46



Matriz de definiciones sobre el concepto de Rendición de Cuentas. Elaboración propia.

En esta gráfica se exponen los autores que hicieron alguna definición del concepto de rendición de cuentas. Se han ubicado algunas de las más relevantes disciplinas científicas en donde parten sus hipótesis, y también donde orientan sus trabajos. El objetivo de esta gráfica es mostrar las tendencias desde las cuales se trabaja este concepto; y también para descubrir que cualquiera de estas tendencias puede ser relevante para los Derechos Fundamentales. La clave consiste en hacer una lectura con las cláusulas del Contrato Enunciativo', que impongan una dirección de los problemas de la rendición de cuentas hacia los problemas teóricos y prácticos de los Derechos Humanos.<sup>183</sup>

En el análisis de todas las aportaciones sobre el concepto de Rendición de Cuentas, podemos constatar que los escritores se han formado imágenes o símbolos interiores del mundo que circunda su contribución científica. Dicho “*mundo*” es denominado por Cassirer como una “cortina ideográfica”, que consiste en una relación recíproca de las formas simbólicas y las formas lógicas: hay una consonancia entre la contribución científica, el paradigma científico y una singular consmovisión del mundo.<sup>184</sup>

<sup>183</sup> Fuente: Elaboración propia.

<sup>184</sup> “En términos generales, la consideración filosófica de las “formas simbólicas” no puede detenerse nunca a describir separadamente cada una de ellas en su estructura espiritual particular y en sus medios específicos de expresión, sino que una de sus tareas principales consiste en determinar la

En la investigación realizada en torno al concepto de Rendición de Cuentas, se descubre una categoría informal, pero a la vez determinante de la producción teórico-científica. Las cortinas ideográficas que describiera Cassirer se reconoce lo que Alesia Zuccala define como Colegios Invisibles'. Un Colegio Invisible es un espacio de interacción entre investigadores y científicos que comparten intereses de especialidad y de propósitos científicos; quienes producen publicaciones relevantes, y comunican sus contribuciones científicas por medios informales como la comunicación, y de espacios formales como los congresos, journals y libros.<sup>185</sup>

Los Colegios Invisibles se perciben como clusters de científicos que se conforman informalmente como grupos de referencia, coincidentes en especialidad, agrupados en una frontera común de discusión, y un desafío común en donde incorporan todas sus contribuciones científicas, y acrecientan una visión medianamente uniforme.<sup>186</sup> Según la misma Zuccala y otros analistas en el tema como Howard White y Barry Wellman, los Colegios Invisibles marcan tendencias en la estructura del conocimiento y condicionan el *estado del arte*' de los debates científicos. White y Wellman descubren los resultados de su investigación, basados en la plataforma Globenet, y es visible la intensa concentración de los debates en torno a lo que define como “red estrachamente delimitada y burocráticamente estructurada” de disciplinas e instituciones que predicen los conceptos científicos. Dicha concentración es institucional, centrada en países y universidades; y es temática, basada en temas comunes.<sup>187</sup>

En el caso que nos concierne, la Rendición de Cuentas se encuentra atrapada en determinadas cortinas ideográficas, que reproducen los propósitos culturales que interesan en las ciencias administrativas, las ciencias políticas o la economía. Los *Colegios Invisibles*' que se pueden reconocer en la reproducción de este concepto, se enmarcan en un sistema simbólico determinado, donde prevalece una especial cosmovisión del mundo, de los Estados, de la economía, de la sociedad y de las

---

*relación recíproca de dichas formas, relación que resulta tanto de su correspondencia como de su oposición.*” Cfr. CASSIRER, Ernst, *Escencia, efecto y concepto de símbolo*, Op.Cit. p. 179

<sup>185</sup> ZUCCALA, Alesia, “Modeling the Invisible College”, Working Paper M5S, Facultad de estudios sobre Información, Toronto, 2005

<sup>186</sup> Cfr. ZUCCALA, Alesia, “Modeling the Invisible College”, Op.Cit.

<sup>187</sup> WELLMAN, Barry, WHITE, Howard, “Does Citation Reflect Social Structure? Longitudinal Evidence from the 'Globenet' Interdisciplinary Research Group”, *Centre for Urban and Community Studies*, Universidad de Toronto, Toronto, 2003

instituciones.

La creación de cortinas ideográficas genera un riesgo de comunicación científica, y a su vez, de reproducción científica. Se le denomina como el efecto de la “Ciencia Pura” que los científicos del Derecho conocen muy bien desde la aparición de la obra de Hans Kelsen denominada “La Teoría Pura del Derecho”. El problema de la “purificación” de una ciencia consiste, como dicen Berger y Luckman, en un vicio común de la comunidad científica general. Pretender que una ciencia se alimenta de sus propios axiomas, y que sólo a partir de un punto de partida se puede reconocer el mundo, es un vicio que antes cometieron los matemáticos, según nos cuentan los Berger y Luckman. La consecuencia más negativa de una ciencia sometida a la “pureza”, consiste en una separación de la realidad, o bien, la creación de problemas imprácticos para el mundo, pero útiles para una comunidad científica delimitada.<sup>188</sup>

Si descendemos un peldaño más en el análisis, podemos descubrir que la Rendición de Cuentas es un ejercicio de interpretación de un determinado mundo. Como se dijo al principio, rendir cuentas consiste en pedir explicaciones sobre una conducta, sobre un resultado, gestión o desempeño que se valora en un determinado universo de valores. Entonces, si observamos la dominancia de una determinada ideografía o sistema simbólico (el cual se demuestra sociológicamente con los *Colegios Invisibles*'), entonces también descubrimos que se “rinden cuentas” para fines muy determinados. En este nivel de análisis, Warwick Funnel ha dicho que se rinden cuentas conforme a ciertas “*narrativas*”, o espacios de discusión previamente delimitados.<sup>189</sup>

Como vimos en la definición del concepto por el Banco Mundial, se rinden cuentas acerca del desempeño de los Estados, principalmente en sus aspectos de eficiencia económica. En los casos de Schmitter u O'Donnell, se rinden cuentas para garantizar el “equilibrio” entre poderes e instituciones dentro de un Estado democrático. En el caso de Cunnill Grau<sup>190</sup>, se rinden cuentas para darle poder a la sociedad frente al gobierno. Y es acaso en la concepción de Newell, Dysenhaus, (John) Ackerman, Orentlicher o Aukerman, se rinden cuentas a las conductas públicas que afectan el respeto, garantía y protección de los Derechos Humanos.

---

<sup>188</sup> Cfr. BEGRER, Peter, LUCKMAN, Thomas, *The Social Construction of Reality*, Penguin, Boston, 2004 (1967).

<sup>189</sup> FUNNEL, Warwick, “The narrative and its place in the new accounting history: the rise of the counternarrative”, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 11 No. 2, 1998, pp. 142-162

<sup>190</sup> CUNILL GRAU, Nuria, *La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual*. Seminario Candados y Derechos. PNUD. 2007

Merino y Ayllon refuerzan la idea de esta relación diciendo que “*la rendición de cuentas es subsidiaria, en el sentido de que una acción o responsabilidad robustece a otra principal, y por ello carece de todo sentido si es un acto único y aislado de cualquier precedente. En rigor, las cuentas se rinden sobre una acción, una decisión o incluso una omisión previas. De modo que también la forma en que se rinden las cuentas ha de ser consecuente con el contenido sustantivo de esas acciones o decisiones.*”<sup>191</sup>

Si nos ubicamos de nuevo en las presuposiciones contextuales, estamos en el debate o la reflexión de los sistemas políticos. Pero dentro del contexto semántico de los sistemas políticos, el tema de la rendición de cuentas no tiene muy obvia su frontera discursiva, y en cambio se presenta un consenso difuso, *¿se busca la eficiencia económica?, ¿se busca la eficacia del aparato público?, ¿se busca garantizar el funcionamiento de un determinado modelo de democracia?*. Lo que se intentará forjar en todo momento, es la Rendición de Cuentas como un examen de Derechos Humanos dentro de nuestros sistemas jurídicos y políticos. A diferencia de los propósitos culturales de otros autores y frente a los *Colegios Invisibles'*, se investigará dentro de una cortina ideográfica singular, en un determinado sistema simbólico, y se creará lo que Funnel describe como una “contra-narrativa” de la Rendición de Cuentas.<sup>192</sup>

## **Rendición de cuentas, instituciones y Derechos Humanos.**

Éste apartado consiste en el primer intento en generar un análisis institucional. O decir, la rendición de cuentas a las instituciones, que corresponde en el axioma liberal de esta tesis que dice: ***Es una libertad absoluta para evaluar, corregir, transformar, abolir o refundar las instituciones que afectan la vida y el comportamiento humano.***

Las instituciones no son meros nombres, logotipos, edificios o personas jurídicas. Esta afirmación, aunque parezca obvia, es sumamente importante tomarla

---

<sup>191</sup> LÓPEZ AYLLON, Sergio, MERINO, Mauricio, “La Rendición de Cuentas en México. Perspectivas y Retos. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México DF, 2009, disponible en url.  
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2800/4.pdf>

<sup>192</sup> FUNNEL, Warwick, The narrative and its place in the new accounting history: the rise of the counternarrative”, Op.Cit. p. 151

como hecho a la luz de este debate sobre los derechos fundamentales. Es decir, que una institución implica una forma singular de práctica social, y un derecho fundamental exige una dimensión especial de la práctica social en nuestra realidad. Así como la rendición de cuentas tiene posibilidades inconmensurables de significación, el concepto de institución radica en la descripción de civilizaciones y las condiciones humanas más singulares. René Loureau comienza su libro sobre “El Análisis Institucional” con una frase que demuestra lo dicho:

*“Usted es un asalariado, tiene familia. Régimen de salario, matrimonio; he ahí dos normas universales, propias de nuestra sociedad. Con ellas se asocia todo un cortejo de normas, modelos y valores de comportamiento. Con el régimen del salario están ligadas las nociones de oficio, fábrica, oficina, huelga, sindicato; con el matrimonio, las de propiedad privada, familia, herencia, educación. Otras normas o modelos son clasificados como sinónimos y antónimos del régimen de salario o del matrimonio. Así, el capital, la ganancia, las rentas, los honorarios, se inscriben en un sistema de ingresos del que forma parte el salario, mientras que el celibato, el divorcio, la viudez, el adulterio y la poligamia se inscriben, junto con el matrimonio, en un sistema de relaciones sexuales”*<sup>193</sup>.

Sólo con ese punto de partida, desde la realidad de una sólo persona, es posible reconocer el ensamble concéntrico de instituciones que afectan la vida del *padre o madre de familia asalariado*. En su apartado sobre la “Institucionalización”, Berger y Luckman realizan una profunda reflexión sobre lo que significa este concepto en la construcción social de la realidad. El punto de partida es el medio ambiente; y dicen que en el mundo no hay entorno o realidad que pueda ser estructurada a partir de un determinado organismo o especie. En cambio, los seres vivos apostamos una vida en el entorno con un determinado “equipamiento biológico” que nos permite interactuar con las reglas y condiciones del mundo.<sup>194</sup> La diferencia que existe entre un ser vivo y un ser humano, consiste en su predisposición; o decir, que los seres vivos se desarrollan en un mundo cerrado, o constreñido a las posibilidades de su equipamiento biológico.<sup>195</sup> En cambio, el ser humano se caracteriza por abrir el mundo con su mismo equipamiento

---

<sup>193</sup> LOURAU, René, *El Análisis Institucional*, trad.M.Fiorito, Amorrutu, Buenos Aires, 2001, p. 9

<sup>194</sup> BERGER, Peter, LUCKMAN, Thomas, *The Social Construction of Reality. A treatise in the sociology of knowledge*, Penguin Books, Londres, 1996, p. 65

<sup>195</sup> Esta afirmación de Berger y Luckman también se observa en el desarrollo del concepto “Oikomenon” en la obra “Human Civilization and Mother Nature” de Arnold Toynbee.

biológico, que incluye una inteligencia superlativa. El ser humano es capaz de crear y reproducir actividades nuevas, modificadas o contrarias a las que realizaban anteriormente. El proceso de ser-humano consiste en situarse y actuar en el entorno, mismo que se especifica en el orden natural, el orden cultural social que otros humanos han forjado en el mundo.<sup>196</sup> No obstante que el humano construye y modifica el orden de manera permanente, la humanidad es socio-culturalmente variable, y sólo se comparten universalmente algunas constantes en todos los miembros de la humanidad, que son básicamente su “equipamiento biológico” y algunas características antropológicas como la inteligencia, la emoción, y la construcción simbólica y racional de sus mundos.<sup>197</sup>

Berger y Luckman, como Lourau, también comienzan su análisis sobre la institución con el tema de la sexualidad. En este caso, Berger y Luckman explican la institucionalización de los humanos en esta pulsión instintiva. A diferencia de otros mamíferos o seres vivos, la temporización, socialización y control de la sexualidad es singular, y su patrón de conducta es configurado de manera superlativa, construyendo universos simbólicos y racionales en torno a las “áreas sexuales” que se inscriben en regiones del cuerpo, en conductas de cortejo y control, y en cualquier clase de asociaciones con el alma, el poder, la salvación o el reconocimiento social.<sup>198</sup>

Institucionalizar implica, primero, la significación de un valor dentro del orden social, como el <crecimiento económico>, la <salud> o la <familia>. Institucionalizar implica la incorporación de consensos mínimos, implica la organización social en torno de estos valores, y la puesta en práctica de procedimientos y tareas para realizarlos. Si tomamos las palabras de Lourau, las instituciones son espacios de concentración, normalización y proceso de la conducta humana. Es decir, que a través de las instituciones significamos los valores sociales en torno a un espacio común.<sup>199</sup> Así comprendemos las prácticas humanas como la <medicina>, tradiciones como la <paternidad>, o las organizaciones sociales como la <empresa>, todas ellas como instituciones.

Y es aquí donde se vuelve especialmente importante el principio liberal de la

---

<sup>196</sup> Cfr. BERGER, LUCKMAN, *The Social Construction of Reality*. Op.Cit. p. 66

<sup>197</sup> Este es un aspecto ampliamente discutido por Cassirer en toda su obra, pero se encuentra especialmente centrada en la Filosofía de las Formas Simbólicas y la Antropología Filosófica.

<sup>198</sup> BERGER, LUCKMAN, *The Social Construction of Reality*. Op.Cit. p. 67

<sup>199</sup> LOUREAU, Pierre, *Análisis Institucional*, Op.Cit.

Rendición de Cuentas. **¿Podemos juzgar y cambiar la salud, la familia, el crecimiento económico, la empresa o el trabajo?** Desde la perspectiva de la institucionalización, conforme lo dicho por Lourau, Berger y Luckman, podemos decir que esa libertad es inherente a la misma condición de institucionalidad. Obviamente, la profundidad de este alcance va mucho más allá que los postulados de Rendición de Cuentas establecido por los teóricos de la democracia, o de la Nueva Gestión Pública, que se limitan en el umbral de las instituciones políticas más comunes. Esta visión de las instituciones, más bien, se acercan a los avances teóricos logrados por la Antropología Jurídica, o bien, los desafíos estructurales que muestra la nueva generación de Derechos Humanos como el género, el ecologismo, la discapacidad, el derecho a la paz, la pobreza o los derechos de los pueblos indígenas. Su mera concepción y fundamentación implican ya una interpretación profunda de las instituciones que moldean nuestro comportamiento más arraigado en la sociedad, en la comunidad, en el hogar y en la mente.<sup>200</sup>

Para encontrar una relación entre Derechos Humanos y las instituciones, la mejor aproximación posible ha sido Niklas Luhman con su obra “Derechos Fundamentales como Institución”<sup>201</sup>. Es un acercamiento a la perspectiva de un jurista, y para todos aquellos científicos sociales que se preguntan por los Derechos Humanos. El título mismo de la obra induce al primer debate nodal: *¿son instituciones los derechos humanos?*, y en caso de ser afirmativa la respuesta, entonces importa saber qué significa ésto para nuestra vida cotidiana, para el funcionamiento de nuestros gobiernos, organismos públicos, territorios, mercados, ciudades y proyectos sociales.

El primer debate nodal nos lleva a un segundo: el papel de la ciencia del Derecho en el funcionamiento de la sociedad; *¿qué hace la ciencia del Derecho para reconocer la realidad en donde vive?* Luhman revive así el viejo debate en torno al positivismo jurídico, y en torno a la supuesta ciencia pura del Derecho.

Según Jon Elster, las instituciones imponen una fórmula de interacción, o decir, que significan las cosas conforme a determinado consenso. Un hospital impone ciertas significaciones acerca de la salud, que se incorporan en el conocimiento de farmacéutica, de clínica, la terapia, cirugía, y se convergen en la administración misma

---

<sup>200</sup> Es importante la aproximación de Javier Ansuátegui a los Derechos Fundamentales como instituciones jurídicas en un orden jurídico constitucional. Cfr. ANSUATEGUI Roig, Javier, “La relación entre los derechos fundamentales y el Estado de Derecho: dimensiones y consecuencias”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, No. 23, 2006, p.p 187-204

<sup>201</sup> LUHMAN, Niklas, *Los Derechos Fundamentales como Institución*, trad. J.Torres Nafarrete, Ibero-Iteso-Colección Teoría Social, Ciudad de México, 2008.

del hospital, en tanto de que se trata de un organismo administrativo. Hay reglas impuestas para la práctica médica y para la administración del nosocomio; y estas reglas imponen una determinada forma de organización y de acción de los gerentes, médicos, enfermería, servicios generales y pacientes. Las instituciones, mediante sus consensos y reglas, alteran el contexto de negociación entre las personas que actúan desde ellas. Esto es, que el médico no puede valerse sólo de su práctica profesional, y los servicios generales no pueden actuar como si administraran un mero almacén de servicios o una fábrica: la institución del Hospital les impone comportamientos, y la institución de la salud impone consensos, significados, prácticas.<sup>202</sup>

Si observamos la perspectiva de la salud, y partiendo de la noción de un Derecho Humano, nos encontraremos con análisis institucionales de gran profundidad. Siguiendo la explicación de Carlos Lema, la Salud deja de ser un elemento del devenir natural de los seres humanos, para convertirse en un aparato complejo de organización social, y en tanto debe discutirse su capacidad de consolidarse como un Derecho Humano.<sup>203</sup> Aunque existan médicos, medicinas, farmacias, consultorios, ambulancias, enfermeras o escuelas de medicina, la salud podría no consistir en un Derecho Humano. Citando a Robert Nozick, Lema explica el problema de la salud como una situación dada de la lotería natural, y no debería implicar ninguna responsabilidad del Estado, salvo en los casos de:

- 1) un derecho a que nuestra salud no sea dañada por terceros (empezando por el Estado), por lo que no sería en ningún caso un derecho autónomo sino que formaría parte de o sería otra forma de hablar del derecho a la vida y a la integridad o
- 2) un derecho a adquirir libremente asistencia sanitaria de terceros dentro de las leyes del mercado.<sup>204</sup>

Sobre esta base mínima del Derecho a la Salud, Carlos Lema analiza los deberes y responsabilidades desde la construcción del Estado Liberal hasta el Estado de Bienestar, y contrasta los principios y normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos respecto a la salud, frente a las teorías de la justicia en torno sus

---

<sup>202</sup> ELSTER, Jon, *Nuts and Bolts for the Social Sciences*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 1989. Ver el capítulo titulado: "Institutions"

<sup>203</sup> LEMA AÑÓN, C., *Salud, Justicia, Derechos. El derecho a la salud como derecho social*, Madrid, Dykinson, 2009.

<sup>204</sup> LEMA AÑÓN, Carlos, Op.Cit. p.4

dimensiones humanas de necesidades básicas, capacidades u oportunidades. Pero a este debate le pone puntos cardinales: el concepto y fundamento del Derecho a la Salud. Dice:

*“Se habla en general de “derecho a la protección de la salud”, pero la propia denominación de este derecho y, por consiguiente, su concepto, su significado, su alcance normativo, las técnicas jurídicas para su protección, distan de estar claros y de suscitar un mínimo consenso. Así, se ha podido hablar, como mínimo, de un “derecho a la salud”, de un “derecho a la asistencia sanitaria”, de un “derecho a la protección de la salud”, “derecho a gozar de un nivel adecuado de salud”, “alto nivel de protección de la salud humana” o incluso, paradójicamente de expresiones en apariencia tan contradictorias entre sí como el “derecho al máximo nivel posible de salud” o el “derecho a un mínimo decente de asistencia sanitaria”. Tomadas en su formulación estricta, cada una de ellas tendría un significado y un alcance muy diferente. Pero también es cierto que en las distintas declaraciones se podrían encontrar algunos elementos relevantes para su análisis: a) derecho a un nivel de vida adecuado que asegure salud y bienestar; b) derecho a la asistencia médica y servicios sociales necesarios; y c) derecho a seguro de enfermedad (para afrontar la enfermedad en la medida en que supone una pérdida de los medios de subsistencia –trabajo- por circunstancias independientes de la voluntad).”<sup>205</sup>*

Sobre los debates en torno al concepto y fundamento del Derecho a la Salud, se le complementa un análisis institucional a partir de las dimensiones de responsabilidad pública del Estado; y en tanto, los elementos para una Rendición de Cuentas con perspectiva de Derechos Humanos en el caso concreto. Mariana Pérez-Argüelles los explica los elementos que deben sujetarse a examen ante el Estado:

- La utilización de los lineamientos, estándares y normativa internacional de derechos humanos como marco base para el desarrollo de la salud.
- La evaluación y cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos en cualquier política, programa o legislación relacionados con la salud.
- La incorporación de los derechos humanos como una dimensión integral en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas relacionados con la salud.<sup>206</sup>

---

<sup>205</sup> Cfr. LEMA, Op.Cit.

<sup>206</sup> PÉREZ ARGÜELLES, Mariana, *Cinco Miradas sobre el Derecho a la Salud*, Fundar, Cd.México,

El contenido del derecho a la salud según el PIDESC<sup>207</sup> expone la necesidad de identificar una serie de elementos básicos que deben estar presentes en el desarrollo de todos los servicios, bienes y políticas públicas relacionados con la salud. Estos elementos son:

a) **Disponibilidad.** Que supone la existencia de bienes, servicios y centros de atención. Los elementos mínimos que deben estar disponibles son: condiciones sanitarias adecuadas, agua limpia y potable, hospitales, clínicas, personal médico y profesional capacitado, así como medicamentos esenciales.

b) **Accesibilidad.** Que se traduce en cuatro dimensiones básicas: 1) no discriminación en el acceso a servicios y bienes; 2) accesibilidad física y geográfica a los establecimientos; 3) accesibilidad económica de bienes y servicios para todos, especialmente para los más desfavorecidos y 4) acceso a la información.

c) **Aceptabilidad.** Que significa la necesaria adecuación de los planes y sistemas de salud a las condiciones socioculturales de la población.

d) **Calidad.** Que supone servicios de calidad, calificación del personal médico y calidad de medicamentos, así como del equipo hospitalario.<sup>208</sup>

Pero una vez teniendo los elementos del Derecho, y los elementos para la rendición de cuentas, resulta indispensable reconocer un espacio mínimo de condiciones institucionales en donde se pretende evaluar, corregir, transformar o mejorar las instituciones de la salud.

- a) Condiciones sanitarias del entorno: Esto es agua potable, drenaje, alcantarillado pavimentación.
- b) Condiciones biológicas: Epidemias, principales causas de muerte, expectativa de vida, nuevas enfermedades
- c) Condiciones socioeconómicas: nutrición, vivienda, condiciones laborales sanas, drogadicción, alcoholismo.
- d) Condiciones Ecológicas: Emisión de contaminantes, contaminación del agua.
- e) Acceso a la educación y a la información sobre cuestiones de salud
- f) Condiciones de violencia y conflicto armado

Sobre este entorno de condiciones, el análisis institucional del Derecho a la Salud se proyecta en debates profundos, como el concepto mismo de “salud”, y en discusiones propias de la Teoría de la Justicia en torno a las capacidades, las necesidades básicas del ser humano y las condiciones mínimas de igualdad para que una sociedad liberal pueda reproducirse en personas verdaderamente libres. Sobre este debate típico de la Teoría de la Justicia, deviene la reflexión acerca de los deberes y responsabilidades que debe asumir un Estado Liberal o un Estado de Derecho. Así, el

---

2010, p. 18

<sup>207</sup> Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>208</sup> PÉREZ ARGÜELLEZ, Mariana, *Cinco Miradas sobre el Derecho a la Salud*, Fundar, Cd.México, 2010, p. 20

terreno se conduce al análisis de las políticas públicas y a la defensa del Derecho a la Salud en tribunales nacionales e internacionales.

Luhman tiene una concepción similar y dice que: “*Las instituciones son expectativas de comportamiento temporal, objetiva y socialmente generalizadas y como tales forman estructuras de los sistemas sociales*”<sup>209</sup>. Entonces, ¿qué ejercicio intelectual merece la comprensión de los Derechos Humanos como Instituciones?

En este tenor, los Derechos Humanos son instituciones en tanto que son significados de un alto valor para el orden social. Para que un derecho sea fundamental, tiene que formar parte del primer orden jerárquico de un sistema jurídico, que en la mayor de las ocasiones es una Constitución Política. Luego, debe analizarse el esquema de deberes, obligaciones y responsabilidades que impone la norma a todo el orden social: ¿quién es el titular?, ¿quién garantiza?, ¿quién protege?<sup>210</sup>

Así, los Derechos se institucionalizan a partir de un determinado número de normas y organismos que funcionan en torno a él. Por ejemplo, el derecho fundamental a la <propiedad> tiene un entorno institucional organizativo que funciona para su adecuado funcionamiento. Desde los Registros Públicos de la Propiedad, las Notarías, bancos e instituciones financieras, hasta los tribunales y la policía; cada una de estas organizaciones públicas cumple una función eventual o virtual ante el derecho fundamental de la propiedad. Las normas y los organismos públicos organizan el comportamiento de las instituciones sociales y privadas para que garanticen, protejan y respeten los consensos mínimos en torno a la <propiedad> dentro del orden social.

Un derecho humano es una institución porque impone un comportamiento, pero también porque organiza el orden social en torno a sus valoraciones. El mismo ejemplo se puede repetir sobre los derechos a la <información>, la <educación>, la <libertad de expresión> o el <debido proceso>. Hay entornos institucionalizados que hacen funcional (o disfuncional) el derecho humano en cuestión.

En este entendido, un Derecho Fundamental no sólo se organiza como una garantía para las personas, sino en un imperativo de organización de todo el orden social; induce a la creación de organizaciones públicas y privadas que responden a sus imperativos, incorpora normas, procesos, costumbres, prácticas y consensos sociales.

---

<sup>209</sup> Cfr. LUHMAN, *Los Derechos Fundamentales como Institución*, Op.Cit. p. 86

<sup>210</sup> Cfr. ANSUATEGUI Roig, Javier, “La relación entre los derechos fundamentales y el Estado de Derecho: dimensiones y consecuencias”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, No. 23, 2006, p.p 187-204

Pero aquí es donde Luhman impone una vuelta de tuerca ciertamente heterodoxa para la ciencia jurídica. Esto es, que los Derechos Fundamentales, como instituciones, se incorporan en una sociedad compleja y diferenciada. Luhman observa que los Derechos Fundamentales se incorporan en nuestra realidad a partir del subsistema jurídico. Y para comprender el funcionamiento real de un Derecho, echa mano de sus axiomas sobre la Teoría de Sistemas, y reconoce como marco su Teoría Política del Estado de Bienestar.<sup>211</sup>

Estamos ante la idea de una “Esfera Pública” como punto de partida en cualquier Estado moderno, liberal y democrático. Luhman entiende que los problemas sociales importantes tenderán a convertirse en funciones públicas, en la medida que adquieran el grado de una “expectativa general”. Los problemas sociales, agendados como funciones públicas se traducen en tareas, y las tareas en acciones específicas. El Estado, así, es una especie de unidad central de funciones, para resolver problemas sociales; y la Esfera Pública es el espacio donde el Estado y la Sociedad se observan, se reconocen y se diferencian.<sup>212</sup>

Desde este punto de partida, se puede comprender sin mucha dificultad que la <salud>, la <educación>, la <propiedad>, la <dignidad humana>, el <debido proceso>, la <libertad de expresión>, todos son “expectativas generales” universales para el orden social. También se puede comprender sin mucha dificultad que los derechos fundamentales se institucionalizan cuando son escritos en la Constitución, y cuando se crean organizaciones públicas<sup>213</sup> para garantizarlos, y cuando los jueces están obligados a protegerlos ante sus embates.

La visión institucional que se reproduce en los temas de Teoría de la Democracia o la Nueva Gestión Pública es limitada para estos alcances, porque el orden social no se resolverá con una norma, con una oficina pública y un juez que obren en torno al derecho. Aquí se hace relevante el concepto de Rendición de Cuentas de Peter Newell. La Rendición de Cuentas para Newell se asocia con la historia de las movilizaciones sociales y las demandas ciudadanas por el cumplimiento de los Derechos Humanos que no han sido garantizados desde la función reguladora del Estado. No obstante y existan

---

<sup>211</sup> LUHMAN, Niklas, *Political Theory of the Welfare State*, trad. J. Bednarz, Walter de Gruyter, Berlín-Nueva York, 1990

<sup>212</sup> LUHMAN, Niklas, *Political Theory of the Welfare State*,

<sup>213</sup> NEWELL, Peter, WHEELER, Joanna, “Rights, resources and the politics of accountability: an introduction”, en NEWELL, Peter, WHEELER, Joanna, *Rights, resources and the politics of accountability*, Zed Books, Nueva York, 2006, p.p. 1-37

normas que reconozcan los Derechos, la anomia reproducida por el Estado se convierte en un factor sistémico de violación, y en tanto, tendrán que activarse otro tipo de demandas, que van de las movilizaciones hasta los juicios en tribunales para reclamar el cumplimiento de los Derechos.

Por ejemplo, los derechos de las personas con discapacidad están ratificados desde la Convención de Naciones Unidas, se asocian con Normas, Declaraciones y Protocolos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y está inscrito en principios constitucionales de varios países, y desarrollado en legislación orgánica o sustantiva. Además de la arquitectura normativa, en varios países podemos observar la existencia de políticas especiales e incluso de órganos o comisiones especiales de observación de los Derechos de las Personas con Discapacidad, y existen además organizaciones que elaboran tareas latentes de altruismo para discapacitados. No obstante, con una observación superficial de los problemas que viven las personas con discapacidad, y atendiendo a la evidencia empírica, queda claro que los derechos fundamentales de las personas con discapacidad no se institucionalizan. Las ciudades, edificios, centros de trabajo, el mercado laboral y el orden social entero, no han institucionalizado los derechos de las personas con discapacidad, simplemente porque no funcionan con ellos de manera normal; y ante esta realidad empírica, la labor que haga un pequeño organismo público, la expresión de una ley o artículo constitucional, o la vigencia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos no son suficientes, ni mucho menos.

Siguiendo el análisis de Agustina Palacios, podemos observar que el concepto mismo de “discapacidad” ha ido evolucionando a lo largo del tiempo. De consistir en una mera tragedia dentro de la lotería natural, el entorno social instituye a las personas con discapacidad desde una perspectiva que Palacios inscribe como “prescindencia”, o bien, la consideración religiosa o mítica de la discapacidad como una realidad trágica, y a la persona como un elemento inútil para la sociedad. Esta concepción conduce a la generación de políticas “eugenésicas” como la desaparición de las personas con discapacidad, la segregación en espacios aislados de la población, o las institucionalizaciones internas en cada hogar, que practican la marginación de la persona a ciertos espacios de recreación, y a su exclusión de derechos y privilegios de la familia

o la comunidad.<sup>214</sup>

De la concepción eugenésica, Palacios describe su evolución hacia una concepción “*rehabilitadora*”, en la que las personas con discapacidad son consideradas como “*enfermas*”, y a las que se debe curar o al menos tratarlo. Si bien este modelo apuesta por reducir las brechas de segregación, marginación y exclusión de las personas, la perspectiva de rehabilitación considera a la persona con discapacidad como inferior, o carente de dignidad, y el acto de re-habilitar se conduce a una supuesta obtención de grado en dignidad y derechos.<sup>215</sup>

De la concepción re-habilitadora se entiende el actual modelo, denominado como Social. Y es en éste modelo en donde se hace un análisis institucional profundo del Derecho. La discapacidad, que es una condición del cuerpo como la sexualidad, se ha reproducido en la sociedad humana desde el ángulo de la discriminación, y luego, desde el paternalismo. Dice: “De este modo, partiendo de la premisa de que toda vida humana es igualmente digna, desde el modelo social se sostiene que lo que puedan aportar a la sociedad las personas con discapacidad se encuentra íntimamente relacionado con la inclusión y la aceptación de la diferencia.”<sup>216</sup>

Desde el modelo social de Derechos de las personas con discapacidad, se han ido incorporando respuestas a las necesidades reales de las personas con discapacidad, y dichas necesidades se fundamentan en los Derechos Humanos. El diseño de la sociedad y el diseño de todas las instituciones sociales es claramente un atentado contra los derechos de las personas con discapacidad, que históricamente han sido objetivados como elementos trágicos del mundo, y en tanto, marginados de la construcción social de la realidad. Por eso el cambio de perspectiva en el modelo de Derechos Humanos para las personas con discapacidad ha dado un giro copernicano, pues se le reconoce la condición humana en igualdad de derechos como todos los demás, y en segundo lugar se reconoce que la condición de discapacidad es también producto de la reproducción social y la institucionalización normalizadora de sociedades y personas que no son capaces de construir la diferencia.

La institucionalización, según Berger y Luckman, se construye en una sociedad

---

<sup>214</sup> PALACIOS, Agustina, *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Ediciones Cinca-CERMI, UC3M, Madrid, 2008, p.p. 37-61

<sup>215</sup> PALACIOS, Agustina, *Discapacidad*, p.p. 63-

<sup>216</sup> PALACIOS, Agustina, *Op.Cit.* p. 104

mediante la interacción constante de acciones y conductas. El hábito de las personas en hacer y recibir un estímulo estable del medio-ambiente ante sus actos, y el consecuente cálculo de tiempo, energía y expectativas estables sobre el hábito cotidiano de las conductas humanas, construye finalmente un proceso de institucionalización.<sup>217</sup> La institucionalización es la maquinaria que reproduce una sociedad; y como afirman Berger y Luckman, la sociedad es un producto humano, la sociedad es una realidad objetiva, y la persona es un producto social.<sup>218</sup>

Resulta por demás emblemática la epígrafe de Jenny Morris que cita Agustina Palacios en el comienzo del capítulo II de su libro. Que dice:

*“Una incapacidad para caminar es una deficiencia, mientras que una incapacidad para entrar a un edificio debido a que la entrada consiste en una serie de escalones es una discapacidad”.*<sup>219</sup>

Si analizamos esta idea desde los planteamientos de René Lourau, nos encontramos con la necesidad de institucionalizar los Derechos. Para Lourau, la institucionalización es un proceso de proyección de la persona (como producto social) que se adentra en un mundo de posiciones, roles, normas y estructuras de funcionamiento; algunas de ellas están objetivadas en realidades físicas, como el diseño de las ciudades, los edificios, hogares, caminos; y también se intercala entre las conductas subjetivas de las personas, de las organizaciones y valores públicos.<sup>220</sup>

Desde un determinado punto de vista, como el de Max Weber, el problema social se solventa con un proceso de racionalización formal, que implica al Estado en un proceso de especialización, que deriva en funciones y tareas muy concretas. Así concebimos los ejemplos antes citados, de las personas con discapacidad o la salud. En este contexto, las críticas a la Administración Pública Tradicional son justas, porque es muy común observar que el proceso de especialización suele volverse monográfico, rutinario y en ocasiones obsoleto, pues el mundo es complejo, y los problemas sociales se inscriben en dinámicas sociales cambiantes, mientras que una especialización monográfica conduce a la irrelevancia, a la anomia, la ineficacia o la segregación. Así, recobra significado el planteamiento de Newell y Wheeler en torno a la Rendición de Cuentas y los Derechos Humanos cuando enumeran los siguientes problemas:

---

<sup>217</sup> BERGER, LUCKMAN, *Social Construction of Reality*, Op.Cit. p. 71

<sup>218</sup> BERGER, LUCKMAN, *Social Construction of Reality*, Op.Cit. p. 79

<sup>219</sup> PALACIOS, Agustina, Op.Cit. p. 102

<sup>220</sup> LOURAU, René, *El Análisis Institucional*, Op.Cit. p. 171

*¿Cómo usar los derechos como estrategias de Rendición de Cuentas para las personas marginadas y excluidas?*

*¿Sobre qué condiciones pueden rendirse cuentas en torno a los derechos de los pobres?*

*¿Cuál es la relación entre el derecho a la rendición de cuentas y derecho a la protección de los Derechos Económicos y Sociales?* <sup>221</sup>

Para Lourau, la institucionalización es un proceso de *proyección'*, y también de *identificación'*. La *identificación'* es la aceptación y deseo de incorporarse en un nivel de conciencia de la realidad, o en un rechazo a pertenecer a dicha conciencia, en donde se le asigna un lugar, una jeraquía y un plan de vida específico dentro del mundo.<sup>222</sup> Así, una sociedad que reproduce e institucionaliza la “salud” como un asunto de enfermedad y tragedia, o reproduce la “discapacidad” como un estorbo o un defecto del sistema, entonces reproducirá normas, organizaciones, instituciones, procesos y mentalidades que segregan a las personas, y les asignan un tipo de identificación subalterna en el mundo. En sentido contrario, una concepción de salud' o de discapacidad' como un asunto de responsabilidad social, genera el punto de partida hacia la institucionalización de una sociedad con oportunidades, servicios y accesibilidad. Al final, como dicen Berger y Luckman, la institucionalización es un proceso humano de transformación de la realidad, considerándola como un mundo abierto, disponible al cambio.<sup>223</sup>

En su teoría de sistemas, Luhman diagnostica este problema como una “autorreferencia”, o decir, que se opera con un proceso definido, un modo de observación, una afirmación de valores, y una construcción del mundo previamente definidos e indiscutibles. Las burocracias tradicionales, entonces, funcionan sin mucha conciencia de su entorno. Dice: “*los sistemas autorreferentes son sistemas cerrados, pues en su autodeterminación no permiten ninguna otra forma de procesamiento*”.<sup>224</sup>

Y así sucede con los Derechos Humanos desde el paradigma tradicional del Derecho. Se escribe en la ley, se crea un organismo, se faculta a un juez y se diseña un proceso jurisdiccional. Pero el Derecho Humano (el que sea) puede permanecer disfuncional por décadas, bajo las prioridades reales de un Estado, o frente las

---

<sup>221</sup> NEWELL, Peter, WHEELER, Joanna, *Rights, resources and the politics of accountability*, Op.Cit., p. 7

<sup>222</sup> Cfr. LOURAU, Op.Cit. p. 173

<sup>223</sup> Cfr. BERGER, LUCKMAN, Op.Cit. Parte 2, capítulo 1, “Institutionalization”, p.p. 65-105

<sup>224</sup> Cfr. LUHMAN, Niklas, *Sociedad y Sistemas: la ambición de la teoría*, trad. S.López, Paidós, Barcelona, 1990, p. 91

coyunturas políticas. Así, un Derecho Humano puede nunca tener la dimensión de una institución ante todo el orden social, aunque se encuentre escrito, y aunque sus principios se incorporen organismos públicos, competencias y procedimientos. Es entonces que emerge el viejo debate acerca del positivismo jurídico y la supuesta pureza del Derecho como ciencia social. Esto es, que más allá de la discusión teórica o dogmática, queda claro que es insuficiente la mera inscripción de un Derecho Humano en la Constitución y las leyes para que éste se convierta en una institución trascendental dentro de la sociedad.

Cualquiera de los derechos humanos inscritos en una Constitución, o reconocidos y ratificados en las normas internacionales, trata de labores complejas para una sociedad. Implican una forma de organización trascendental para el orden social, y en tanto significan problemas para la Sociología, la Política, la Economía, Educación, el Mercado, y prácticamente todos los subsistemas que funcionan dentro del orden social. El Derecho no puede declararse como un subsistema autónomo y separado de los demás, y no puede pretender la separación de sus problemas, o la dogmatización y el aislamiento.<sup>225</sup>

Los imperativos de un Derecho Humano implican un desdoblamiento trascendental en nuestra realidad. Luhman describe cuatro direcciones en donde se despliega una institución de Derechos Fundamentales, que son:

- constitución de la personalidad
- generalización de las expectativas de comportamiento
- satisfacción económica de las necesidades
- vinculabilidad de las decisiones tomadas sobre los problemas<sup>226</sup>

El Derecho, entonces, debe concebir la <salud>, la <educación>, el <debido proceso>, la <dignidad humana>, la <identidad>, la <libertad de expresión>, etc, como instituciones que trascienden en todos los subsistemas del orden social, como el <mercado>, el <gobierno> o el <sistema político>. Los Derechos Humanos, como instituciones, inciden de manera gubernamental, organizativa, presupuestal, económica, de mercado, etc. Por ejemplo; los derechos humanos de las personas con discapacidad imponen un deber de toda la sociedad, para que estas personas tengan elementos

---

<sup>225</sup> Cfr. ANSUATEGUI Roig, Javier, “La relación entre los derechos fundamentales y el Estado de Derecho: dimensiones y consecuencias”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, No. 23, 2006, p.p 187-204

<sup>226</sup> Cfr. LUHMAN, *Derechos Fundamentales como Instituciones*, p. 298

suficientes para convertirse en personas autónomas, y que tengan elementos mínimos para formular un plan de vida, como cualquier otra persona en una sociedad liberal. Esto implica que el Estado y el orden social habrán de incidir sobre el mercado educativo, laboral y profesional de manera positiva, de tal forma que las familias de estas personas, las instituciones educativas y los sectores económicos reaccionen ante la demanda de derechos humanos, y abran la posibilidad para la autonomía y el proyecto de vida liberal de las personas con discapacidad. Como se observa, la institución de un Derecho Humano implica la organización transversal de todo el orden social.

Pero como hemos visto en los ejemplos el derecho humano a la salud y los derechos humanos de las personas con discapacidad, se requiere de una profunda interpretación de las instituciones que afectan su garantía y protección. No es la visión de una institución legal, como una Constitución, un Tratado o una ley orgánica; ni tampoco se trata de una institución pública burocratizada, sino del análisis de las funciones de todo el entramado institucional. Dick Ruitter expone que es necesario descubrir las relaciones normativas y causales de las instituciones para reconocer su fuerza jurídica.<sup>227</sup> Todas y cada una de las instituciones despliegan reglas declarativas, que muestran su identidad específica con la estructura social. Asimismo, las instituciones despliegan reglas prescriptivas en tanto que son capaces de producir cambios concretos en la realidad.<sup>228</sup> Las instituciones también son permisivas, en tanto que están disponibles a la cooperación inter-institucional y la aceptación de principios externos de la propia institución en aras de una mejor adaptación en el entorno. En este mismo sentido, las instituciones despliegan reglas directivas, en tanto que pueden forjar normas informales de coordinación, cooperación, solidaridad y subsidiariedad para que los fines sociales y las acciones colectivas puedan llevarse al cabo.<sup>229</sup> En términos generales, lo que nos demuestra Ruitter es que las instituciones desarrollan capacidades organizativas, normativas y funcionales lo suficientemente abiertas y complejas para reproducirse en la estructura social.<sup>230</sup>

El imperativo para entender las instituciones desde una perspectiva de Derechos Humanos es la “autopoiesis”, o decir, superar la simplificación de funciones, que a la postre genera la segregación, la anomia y la irrelevancia institucional. Las insituciones

---

<sup>227</sup> RUITER, Dick, *Legal Institutions*, Kluwer, Dodtrech (Países Bajos), 2001

<sup>228</sup> RUITER, Dick, *Legal Institutions*, Op.Cit. p. p. 57

<sup>229</sup> RUITER, Dick, *Legal Institutions*, Op.Cit. p. p. 65

<sup>230</sup> RUITER, Dick, *Legal Institutions*, Op.Cit. p. p. 171-183

han de reconocerse y comprenderse tomando conciencia de pertenecer dentro de un orden social complejo, y la necesidad permanente de funcionar en proceso de adaptación permanente.

Luhman lo explica diciendo que: *“La reproducción autorreferente <autopoietica> en el nivel de los elementos, debe atenerse al tipo de elementos que definen al sistema. ¡Por eso: reproducción! Esto implica la necesidad de reproducir permanentemente acciones (..), ideas, etc, en los sistemas de acciones”*<sup>231</sup>. Los derechos humanos son, entonces, instituciones que deben reconocerse dentro de sistemas complejos, y deben por tanto reconocerse dentro de ellos, reconocer sus limitaciones, y seleccionar los medios más adecuados para su adaptación en el entorno.<sup>232</sup>

Esto quiere decir que la <libertad de expresión>, por ejemplo, no sólo trata de problemas para la ciencia jurídica, sino que implican una forma de organización de la sociedad, y en tanto, de un determinado papel del Estado en torno a la <libertad de expresión>. Quedan implicados los análisis de la política pública, los análisis económicos, las prácticas comunes del sector de los medios de comunicación, y asimismo, queda implicado el papel que puedan tener los tribunales en determinados casos.

Lejos del dogmatismo jurídico, Luhman echa una mirada hacia los más emblemáticos derechos fundamentales, y pone a debate su verdadera implementación en la sociedad. Dice: *“Las palabras símbolo de los derechos fundamentales (propiedad, libertad de opinión, igualdad, etc.) y los correspondientes artículos de la Constitución simbolizan expectativas de comportamiento institucionalizado y sirven para mediar su actualización en situaciones concretas. La institucionalización de los derechos fundamentales es así primero (y sobre eso no debe engañarnos el que estén inscritos en la Constitución) un acontecimiento fáctico, cuya definición queremos investigar dentro de un orden social moderno y no sólo su sentido normativo mentado”*<sup>233</sup>.

Como insiste Luhman a lo largo de la obra, los derechos humanos implican un rol original de todos los subsistemas sociales, pero esta función va cambiando desde el primer momento de su existencia, porque la complejidad se lo exige. Como muestra, vale el caso de los derechos de las personas con discapacidad: todo comienza con la

---

<sup>231</sup> Cfr. LUHMAN, *Sociedad y Sistemas*, Op.Cit. p. 94

<sup>232</sup> Cfr. Idem. P. 86

<sup>233</sup> Cfr. LUHMAN, *Derechos Fundamentales como Institucion*, Op.Cit. p. 86

creación de una norma internacional, y a partir de entonces se dan las consecuencias en cadena. Dice Luhman: “*la diferenciación social entra en lugar de la estructura de roles (originalmente unitaria) en la que todas las funciones indispensables de la sociedad deben realizarse mezcladas*”<sup>234</sup>. Y en tanto, se necesita comprender a una sociedad desde un punto de partida diferenciado, complejo, cambiante y autopoietico. Luhman apela por una teoría de la sociedad diferenciada, que “*permite dirigir una mirada al intrincado entramado de instituciones necesario para el mantenimiento, estabilización y racionalización (descarga de problemas) de este orden social.*”<sup>235</sup>

Ante la complejidad, Luhman reclama el excesivo dogmatismo de la ciencia del Derecho, y su proclividad a la autorreferencia, a la escasa capacidad de reconocerse y diferenciarse dentro del orden social. El estudio introductorio del libro, a cargo de Javier Torres Nafarrete, advierte la posición de Luhman contra el dogmatismo tradicional de la ciencia jurídica. Dice que “*Los juristas ven las tesis de Luhman como provocaciones*”, pero sostiene el profundo conocimiento que tiene el autor alemán sobre la ciencia del Derecho, aduciendo que “*Luhman puede formular posiciones contrarias que raspan los nervios del pensamiento jurídico, porque es un jurista extraordinario*”<sup>236</sup>.

Con esta obra, Luhman expone la necesidad de comprender los Derechos Fundamentales como funciones dentro del orden social, y así, de conceptos que se sujetan al análisis funcional de sistemas. Pretende, en todo momento, superar los obstáculos del positivismo jurídico, y más aún, de su aislamiento y autorreferencia.

Muchos de los señalamientos de Luhman en torno a la ciencia del Derecho representan la queja reiterada que se hace desde otras miradas científicas ante el Derecho. Ya lo dice, por ejemplo, Greimas, en su estudio de semiótica de las ciencias sociales, que el Derecho es una disciplina proclive a declarar unilateralmente lo que importa y lo que no importa al orden social, declara lo que existe y lo que no existe en la realidad, y todo esto sin reparar en otras opciones de conocimiento.<sup>237</sup>

Ante esto, la obra de Luhman cobra una relevancia fundamental. El tratamiento de problemas actuales como el <medio ambiente>, la <alimentación>, la <pobreza>; el cumplimiento de los Objetivos del Milenio, la garantía de los Derechos Económicos

---

<sup>234</sup> Cfr. LUHMAN, *Derechos Fundamentales como Institución*, Op.Cit. p. 310

<sup>235</sup> Cfr. LUHMAN, *Derechos Fundamentales como Institución*, Op.Cit., p. 91

<sup>236</sup> Cfr. LUHMAN, *Derechos Fundamentales como Institución*, estudio introductorio de Javier Torres Nafarrete, Op.Cit. p. 54

<sup>237</sup> GREIMAS, A.J. *Semiótica y Ciencias Sociales*, trad. A.Arias, Fragua, Madrid, 1980

Sociales y Culturales, necesitan una comprensión de los Derechos Humanos sobre un entorno social complejo, cambiante, que exige definiciones y soluciones desde la sociología, la política, la economía y (por supuesto) del Derecho. La validez misma de nuestros Estados modernos, democráticos y liberales, suponen el desafío de los derechos humanos como instituciones de prioridad en el orden social.

Más allá de la mera inscripción de los Derechos Humanos en leyes, o en procesos judiciales, habrían de comprenderse como instituciones: que se incorporen en todo el orden social, y produzcan cambios de valor en todos los rincones del orden social. Los derechos humanos han de inscribirse en la complejidad, y orientar el cambio de todos sus sistemas, como el mercado, el sistema político o el Estado de Bienestar, y dentro de ellos imponer el cambio.

La mirada institucional de la Rendición de Cuentas y los Derechos Humanos, finalmente, se vuelve una reflexión fresca y necesaria sobre algunos temas de nuestro tiempo, como los Objetivos del Milenio, el medio ambiente, el agua, la seguridad; y supone la agenda en la comunidad científica para discutir los términos de su apertura a este mundo complejo.

Para discernir los problemas sociales que conciernen en esta investigación, se necesita abrir el *código de significaciones*' que determinan la forma de entender el Derecho, la política o la administración de una manera más compatible con el sentido del cambio social que se pretende desde la hipótesis.<sup>238</sup> Por esta razón, al relacionar los Derechos Humanos con la rendición de cuentas se requiere el trabajo de nuevas entidades lingüísticas y conceptuales que ponderen el funcionamiento de un modelo teórico distinto, sujeto a distintas reglas de significación y de verificación de sus contenidos.<sup>239</sup>

Badie y Hermet nos dicen que el análisis de un vocabulario político y teórico nos permite reparar en las especificidades entre una cultura y otra.<sup>240</sup> No obstante, para comprender la interpretación y práctica de un vocabulario político y teórico, se requiere la comprensión de la manera en que una sociedad y sus instituciones reproducen el

---

<sup>238</sup> “La culture renvoie ainsi à un code de significations permettant, come Webber le suggérait, à un code d’avoir de una orientation sociale. Les pièges de l’historicisme s’en trouvent également déjoués: un code renvoie à une construction suffisamment abstraite pour être compatible avec la prise en compte du changement, des effets d’innovation et de rupture” Cfr. BADIE, Bertrand, HERMET, Guy, *Politique comparée*, Op.Cit. p. 47

<sup>239</sup> Cfr. CARNAP, Rudolf, “Empirismo, semántica y ontología” Op.Cit.

<sup>240</sup> BADIE, Bertrand, HERMET, Guy, *Politique comparée*, Op.Cit. p. 52

sistema de significaciones conforme a sus valores dominantes, sus reglas y condiciones previas. Este espacio de análisis es nombrado por Badie y Hermet como “aclimatación simbólica”<sup>241</sup>.

La Rendición de Cuentas, en todos los casos, debe contemplar lo que Badie y Hermet denominan como *mecanismos institucionales productores de poder'*, en donde se comienza por el análisis de las expresiones básicas del poder instituido (acción/proposición), las reglas del juego (contexto), la conformación de actores públicos, sociales, privados e internacionales en torno al sentido del poder (circunstancia), y el grado de coherencia que tiene la rendición de cuentas ante los valores superiores que figuran como elementos de organización, cohesión y sentido (referencia)<sup>242</sup>.

Armando Menéndez Viso, en su obra sobre *Las ciencias y el origen de los valores'*, dice que “Si las ciencias no son ajenas a lo que se ha llamado valores, tampoco los valores son ajenos a las ciencias; es decir, una valoración prudente no puede ser ajena a los teoremas y demás verdades científicas”.<sup>243</sup> La incorporación de los valores en un ejercicio científico, dice, no ponen en duda la realidad del objeto sino la ponderación de elementos a la hora de interpretarlo. Pero lo que no se puede reconocer como una posición universalmente válida, está en las pretensiones de asepsia, o de objetivación científica en base a pretensiones de neutralidad.<sup>244</sup> La neutralidad es una posición valorativa de la ciencia, en donde se puede descubrir un determinado mundo de pretensiones veladas, cosmogonías y concepciones del mundo previamente establecidos. Cassirer los descubre como ideografías,<sup>245</sup> Zuccala reconoce el fenómeno como Colegios Invisibles<sup>246</sup>.

En esta investigación se intentará describir un escenario a partir del cual se desvele la hipótesis de pertinencia: la relación entre Rendición de Cuentas y Derechos Humanos. Para esto, es importante describir los escenarios o juicios de valor en donde se entiende el sentido del cambio social respecto a los Derechos Humanos, y donde se

---

<sup>241</sup> BADIE, Bertrand, HERMET, Guy, *Politique comparée*, Op.Cit. p. 51

<sup>242</sup> BADIE, Bertrand, HERMET, Guy, *Politique comparée*, Op.Cit. p.p. 275-281

<sup>243</sup> MENÉNDEZ VISO, Armando, *Las ciencias y el origen de los valores*, Siglo XXI, Madrid, 2005, p. 257

<sup>244</sup> MENÉNDEZ VISO, Armando, *Las ciencias y el origen de los valores*, Siglo XXI, Madrid, 2005, p.p. 28-37

<sup>245</sup> CASSIRER, Ernst, *Filosofía de las Formas Simbólicas*, Op.Cit.

<sup>246</sup> Cfr. ZUCCALA, Alesia, “Modeling the Invisible College”, Op.Cit.

entiende una valoración de las instituciones y poderes públicos a quienes se les examina la conducta.

## Capítulo 2. La Rendición de Cuentas como una Premisa Liberal.

### Alcances analíticos de la Rendición de Cuentas: construcción del sistema simbólico

Desde la justicia transicional hasta el combate a la corrupción existe una enorme gama de alcances temáticos que trabajan el tema de la Rendición de Cuentas. Se reconocen tres grandes visiones metodológicas para la comprensión del concepto, que son: la Rendición de Cuentas observada desde un análisis de *régimen jurídico-político*; la rendición de cuentas asumida desde la inflexión del *análisis institucional*, y la rendición de cuentas observada a partir del análisis de *procesos y mecanismos*.

Aquí se tomarán en cuenta los tres alcances analíticos, pues cada uno ofrece una gama de perspectivas importantes a resolver. Es importante reconocer que la Rendición de Cuentas se inscribe en un gran proceso de cambios de régimen, que bien se han distinguido entre los regímenes autoritarios, regímenes democráticos, liberales o sociales. Las transiciones democráticas se explican desde este alcance analítico general. Pero los alcances más recurridos serán los que se ciñan sobre el análisis de las *instituciones* que se encuentran dentro del régimen, y de los *mecanismos* de rendición de cuentas que se producen en un determinado sistema social.



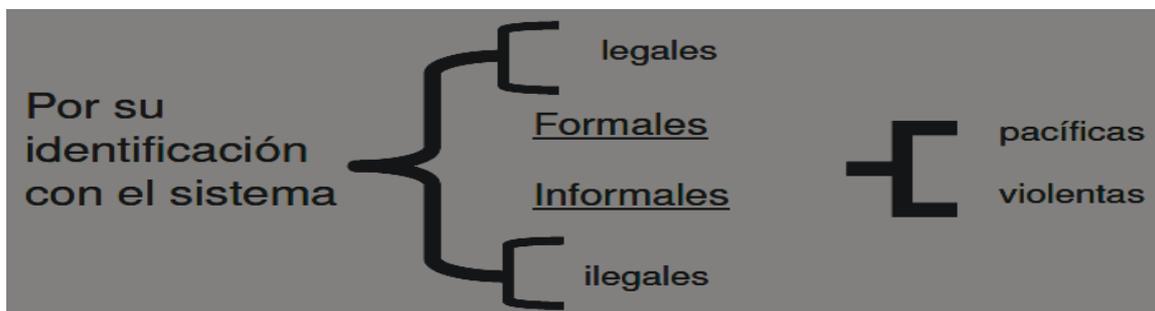
Alcance analítico de la Rendición de Cuentas. Elaboración propia.

Para comenzar a mirar el tema de la rendición de cuentas desde el punto de vista metodológico de sus *mecanismos* o *procesos*, se intentará resolver la ubicación de un grupo extenso y disímulo de acciones que se consideran dentro de la rendición de cuentas. La exposición de mecanismos se puede observar desde una recomendación de

derechos humanos, una constancia de mala administración, un voto, referéndum, jurado ciudadano, juicio por desviación de poder, auditorías, evaluaciones del desempeño, confrontas parlamentarias, juicios políticos, marchas, protestas, etc.

De los mecanismos, instituciones y regímenes, es importante reconocer su identificación dentro del sistema político como formales e informales, legales e ilegales. Aquí se intenta revertir uno de los postulados perniciosos de análisis que define Charles Tilly: *los cambios sociales y la institucionalización se debe a una corriente o grupo que es eminentemente “buena”, frente a un grupo resistente o dominante que se reconce como “malos”*.<sup>247</sup>

La identificación con el sistema se establece a partir de una categoría singular: el Estado de Derecho. Pero más allá de la clasificación de los mecanismos en la “legalidad”, lo que se observa es su consonancia con los Derechos Humanos. Esta posición nos arroja resultados que no siempre coinciden con la estructura de la legalidad de un determinado Estado.

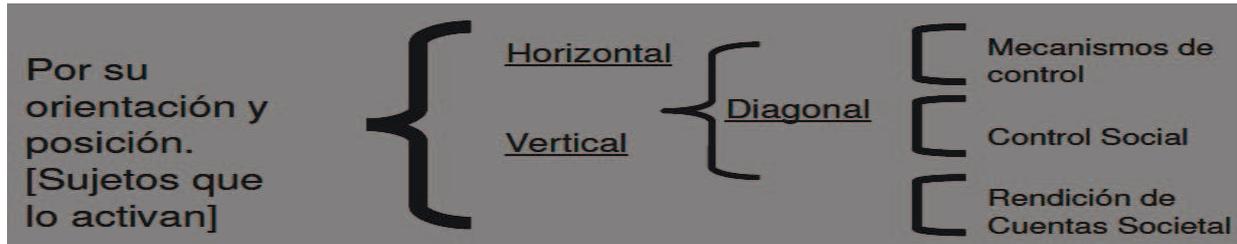


Alcance analítico de la Rendición de Cuentas. Elaboración propia.

Otro esfuerzo para clasificar el alcance metodológico de los mecanismos, será por la orientación o posicionamiento de quienes lo activan. O'Donnell fue el primer gran clasificador de esta orientación, describiendo el “*accountability vertical*” y el “*accountability horizontal*”<sup>248</sup>. Es decir, que si un mecanismo de rendición de cuentas, como el juicio político, se activa desde el seno del Poder Legislativo, se tratará de mecanismos *horizontales*, pues se dirigen en un contexto intergubernamental de alta jerarquía.

<sup>247</sup> Cfr. TILLY, Charles, *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*, Sage, Boston, 1983

<sup>248</sup> O'DONNELL, Guillermo, “Accountability Horizontal”, Op.Cit.



Alcance analítico de la Rendición de Cuentas. Elaboración propia.

Pero debe apuntarse que la complejidad de los sistemas políticos en los que vivimos permiten nuevas orientaciones, tales como el denominado “accountability diagonal”, que se establece en un esquema intergubernamental, pero suponiendo los diversos grados de jerarquía e identificación que tienen las instituciones respecto del sistema. Y así también, debe complejizarse el “accountability vertical” en variables que no son tan directas como un voto, o un juicio penal, pero que son mecanismos activados por la sociedad y suponen una respuesta diferenciada de las instituciones del sistema político.

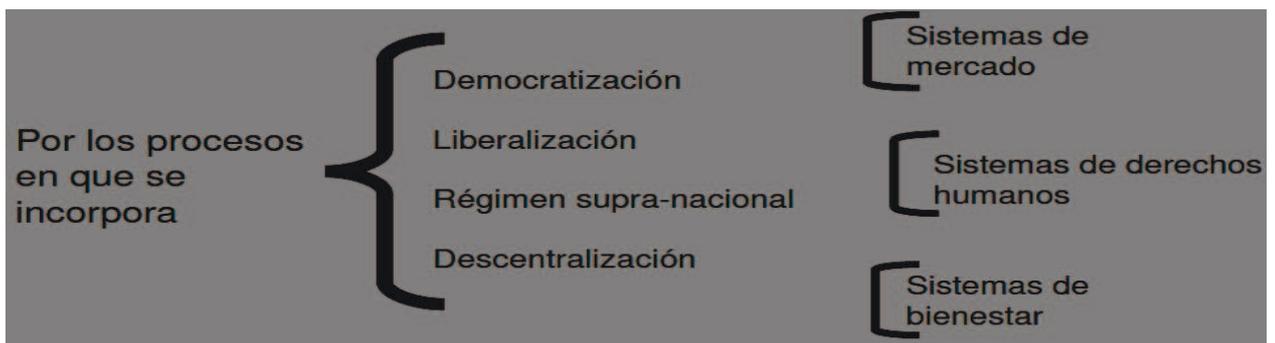
Así surge un esfuerzo más por ceñir un marco metodológico. Se proyecta el conjunto de concepciones sobre Rendición de Cuentas, de manera que se desvelen sus perfiles y orientaciones. De esta manera, se puede reconocer de una forma mucho más clara sobre los antecedentes de una concepción sobre rendición de cuentas, y por tanto, las guías de orientación, los objetivos y propósitos que se le advierten.

Escenarios de análisis de la Rendición de Cuentas: de los perfiles a las orientaciones.	
Perfiles	Orientaciones.
Nueva Gestión Pública	Eficiencia de la administración pública centralizada.
Neo-Institucionalismo	Dirección de las instituciones hacia una “sociedad de mercado”
Teorías de la Organización	Análisis de los perfiles institucionales sobre un sistema político
Gobernanza	Prospectiva de gobierno y administración en procesos de descentralización, gobiernos supranacionales y difusión de poder.
Teorías de la Democracia	Distribución de responsabilidades y políticas públicas en red.
Gobernanza y RIG	Democracias liberales-electorales.
Teorías del Estado de Derecho	Democracias liberales-electorales y crecimiento económico.
Teoría Jurídica de los Derechos Fundamentales	Gobernabilidad y orden normativo.
Justicia Transicional	Institucionalización en sociedades democráticas.
Análisis presupuestal de los Derechos Humanos	Racionalidad moderna en estados contemporáneos
	Examen de Derechos Civiles y Políticos
	Examen de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
	Pluralismo social y cultural.

Alcance analítico de la Rendición de Cuentas. Elaboración propia.

Uno de los factores determinantes de posicionamiento está en el proceso que se incorpora esta investigación. Será su propósito cultural, su cortina ideográfica y su sistema simbólico. Los grandes procesos de democratización, liberalización, gobernanza local o participación, será orientado a explicar las exigencias de un entorno de Derechos Humanos.

Por esta razón, y tomando los marcos refernciales de Tilly, un gran molino de cambio, como el feminismo o el ambientalismo, se inscribe en procesos de cambio característicos de todo un régimen, pero inciden transversalmente en todas las instituciones políticas, sociales y de mercado, y han de ponerse en práctica mediante mecanismos específicos y particulares. Así, los elementos a considerar de la rendición de cuentas, en los linderos de los Estados, como centros político-administrativos de poder, se revelan ante la visión de los derechos fundamentales como ejes epistémicos de comprensión.



Alcance analítico de la Rendición de Cuentas. Elaboración propia.

Si suponemos un catálogo mínimo de Derechos Humanos, y lo contrastamos con un catálogo mínimo de mecanismos de rendición de cuentas, entonces se puede observar la enorme complejidad en la que se inserta la investigación. El debate conceptual, teórico y metodológico de estas posibles combinaciones, supone un determinado universo de análisis: un basamento de ideas y un sistema simbólico que haga posible sentar debates en un esquema de aportaciones teórico-jurídicas, políticas, administrativas y sociológicas.

## La difusión de las instituciones de Rendición de Cuentas

Información es cualquier acto de descripción del mundo dentro del cual existen (*habemos*) agentes que reconocemos un mundo real y operativo. La información nos relaciona en este mundo para conocer, pertenecer y tomar decisiones. Siendo así, se entiende que una “*decisión*” tomada por cualquier agente dentro del mundo conocido, trata de una “*función hecha con información*”.<sup>249</sup> Así, no podemos separar las decisiones que tomamos ante la información recibida y reproducida; y la información pública no puede desligarse de cualquiera de las decisiones que toman las autoridades

El Estado es un aparato político y administrativo que toma decisiones públicas. Las decisiones públicas son acciones adoptadas con información. Las decisiones institucionales y legales se caracterizan por buscar la certidumbre, la racionalidad y predictibilidad de los procesos y sus consecuencias. Por esta razón, las decisiones públicas deben estar respaldadas por información pública, para verificar su validez jurídica, su institucionalidad política y la configuración de una certidumbre.

Las decisiones públicas generan consecuencias materiales y formales que deben responderse, porque el Estado es reponsable ante la Ley, es reponsable ante sus constituyentes, y ha sido diseñado a través de la División de Poderes y la descentralización (administrativa, técnica y política) para responderse a sí mismo sobre el sentido, viabilidad y legitimidad de sus actos de gobierno.

La dimensión política del concepto de Rendición de Cuentas implica reconocer ciertos aspectos y condiciones, como éstos que describe Crespo: “*Supone la capacidad de las instituciones políticas para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones, en los distintos niveles de poder. Eso permite, dentro de lo posible, evitar, prevenir y, en su caso, castigar el abuso de poder. El principio de la rendición de cuentas busca conciliar el interés colectivo con el interés particular de los gobernantes.*”<sup>250</sup>

Es visible una figuración básica de actores: gobernantes y gobernados; y están relacionados ambos por instituciones. La Rendición de Cuentas es entonces, una acción compleja que alberga instituciones, gobernantes y gobernados, que se relacionan por imperativos: “*...los gobernantes, funcionarios, representantes y líderes políticos -es decir, todos los que dispongan de algún poder político- saben que pueden ser llamados*

---

<sup>249</sup> Cfr. ARROW, Keneth, *The Limits of Organization*, Norton&Company, Nueva York, 1974

<sup>250</sup> CRESPO, José Antonio, *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*, Auditoría Superior de la Federación, México D.F., 1999, p.6

*a cuentas...*”<sup>251</sup>.

Y la relación (ahora política) sigue enseñando esa misma fórmula básica; pues como ilustra Crespo “*puede compararse a la contratación de un administrador por parte del dueño de una empresa: lo contrata para administrar adecuada y eficientemente su propia empresa*”<sup>252</sup>.

Pero ahora la semántica de estas palabras nos abre caminos hacia la idea de un Estado contemporáneo, diseñado con ciertos instrumentos para que exista una relación de Rendición de Cuentas entre las personas y los gobernantes y entre los gobernantes mismos. Así, podemos observar la noción de medir en estas condiciones políticas de la Rendición de Cuentas, como las describe Levy:

- + La explicación y estimación de los objetivos e intenciones de la política
- + La explicación o estimación del desempeño y de los resultados
- + La explicitación y la estimación de la probidad y la integridad.<sup>253</sup>

Demostrando así, de alguna manera, que la Rendición de Cuentas política hace efecto sobre las nociones básicas de “control” y “evaluación” de los actos de gobierno, sobre el contexto global de una “conducta” y frente a una realidad o evidencia empírica contrastada con valores<sup>254</sup> (economía, eficiencia, crecimiento económico o los Derechos Humanos).

Pero *¿cómo se diseña un Estado para que se rinda cuentas a sí mismo?*, es una pregunta busca su respuesta en las teorías citadas sobre el Accountability Horizontal, o bien, en el diseño de pesos y contrapesos al interior del Estado, que permiten la generación de instrumentos de Rendición de Cuentas formales.<sup>255</sup>

El análisis de la Rendición de Cuentas política en John Ackerman se desdobra sobre las instituciones que ejercen la función de rendir cuentas. Es decir, que a partir de su análisis, la Rendición de Cuentas ha de entenderse a sobre las creaciones institucionales de un Estado que ejerce sobre sí mismo una nueva separación de poderes

---

<sup>251</sup> CRESPO, José Antonio, *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*, Op.Cit. p. 7

<sup>252</sup> Ídem. p. 9

<sup>253</sup> LEVY, Evelyn, *Control Social y Control de Resultados: un balance de los argumentos y de la experiencia reciente*, en *Justice in Mexico– Center for US–Mexican Studies–UCSD*, p.7 .  
Disponibile en red  
en:<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000175.pdf>

<sup>254</sup> Cfr. RUITER, Dick, *Legal Institutions*, Kluwer, Dodtrech (Países Bajos), 2001

<sup>255</sup> Cfr. O’DONNELL, Guillermo, “Accountability Horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política”, *Revista Española de Ciencia Política*, 2004, no.11.

y una descentralización política del poder. Ackerman describe algunas organizaciones que fueron creadas ex-profeso para exigir cuentas a otras instituciones; se pregunta *¿qué poder tienen las instituciones que rinden cuentas a otras instituciones?*<sup>256</sup>

Su gran acierto es el análisis comprado de estas instituciones que hace a lo largo de sistemas políticos como México, Estados Unidos, Sudáfrica o España, entre muchos otros. La variable de la independencia organizativa en las instituciones es muy importante para Ackerman, porque de esta manera se puede asegurar que se constituya un organismo político con los menores intereses creados y con la mayor autonomía legal, presupuestal, política y técnica que sea posible.

John Ackerman describe algunos tipos de organismos públicos independientes que cumplen la función de rendir cuentas, (o de control de la voluntad del Estado) en donde se destacan aquí:<sup>257</sup>

- \* organismos de prestación de servicios, como las universidades o los centros médicos
- \* organismos reguladores del mercado, como las comisiones de comercio o las agencias de protección al consumidor, las comisiones bancarias y de valores financieros, las reguladoras de competencia, las reguladoras de energía o reguladoras de telecomunicaciones
- \* organismos de fiscalización superior, como los tradicionales Tribunales de Cuentas, consejos de auditoría y los órganos fiscalizadores generales
- \* organismos que funcionan bajo el perfil de un ombudsmen, como las comisiones de derechos humanos en muchos países
- \* organismos de función pública, que se abocan principalmente al control de resultados de la Administración y que derivan del mismo poder Ejecutivo del sistema
- \* organismos de combate a la corrupción, que en algunos países adquiere carácter semi-estatal y semi- ciudadano

Sobre este entorno institucional, Ackerman suelta sus proyecciones de análisis

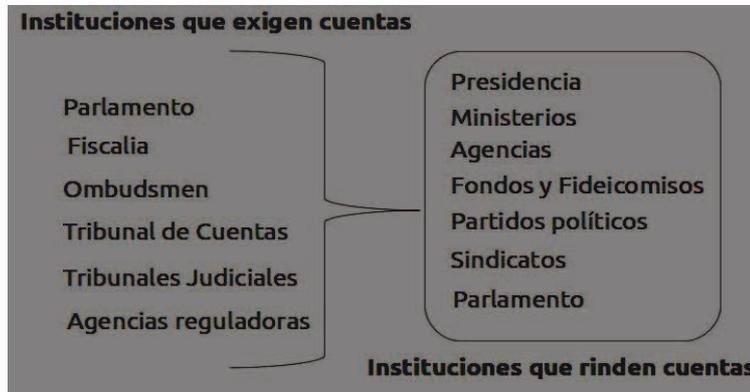
---

<sup>256</sup> “Las investigaciones más recientes han demostrado la existencia de una relación directamente proporcional entre los niveles de efectividad e independencia de estos organismos y los niveles de cercanía e interacción de los mismos con la sociedad civil” ACKERMAN, John M. *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas*, D.R. Auditoría Superior de la Federación, México D.F., 2006, p. 21

<sup>257</sup> ACKERMAN, John, *Estructura Institucional de la Rendición de Cuentas*, Op.Cit. p.p. 23-28

comparado. Avanza en el tema de la descentralización del poder del Estado, no sólo en términos de la clásica división de poderes, ni en la descentralización territorial, sino en una teoría que supone una nueva forma de crear balances y contrapesos mediante instituciones autónomas o independientes. Su atino consiste en acentuar la independencia de estas instituciones “pro-rendición de cuentas” como una señal (fuerte o débil) del sistema político.<sup>258</sup>

Ackerman apunta: *“La rendición de cuentas es un tema central para los organismos independientes porque con la creación de un organismo de este tipo, formalmente se le remueve de la “cadena de rendición de cuentas” que enlaza el gobierno al pueblo por medio de elecciones y delegación legislativa. Lo que constituye la mayor fortaleza de los organismos autónomos, es paradójicamente, lo que también se levanta como su mayor debilidad: su independencia del proceso democrático de rendición de cuentas. Ciertamente su condición de organismos autónomos los libera de la “partidocracia”, el burocratismo y el intercambio de favores imperantes, pero ello, simultáneamente, los separa del instrumento más importante de rendición de cuentas: el voto popular.”*<sup>259</sup>



Esquema de Rendición de  
 Cuentas horizontal.  
 Elaboración propia.

Pero ya que podamos identificar qué instituciones de Rendición de Cuentas ha desarrollado un Estado para evaluarse y corregirse a sí, mismo, tenemos que identificar a las instituciones y áreas de gobierno que deben responder. Esto es, conocer al Estado según sus principales actores, las normas, las tareas distribuidas y las políticas públicas

<sup>258</sup> Es importante esta perspectiva, pues el autor proyecta el futuro institucional de la rendición de cuentas en varios países. Ver en: Ídem, cap. IV, “Retos para los Organismos Independientes pro-Rendición de Cuentas” p.p. 29- 36

<sup>259</sup> Cfr. ACKERMAN, John M. *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas*, Op.Cit.

que ejecutan.<sup>260</sup>

Nos encontramos con un sistema complejo, en donde se caracteriza un fenómeno de difusión de poder entre las principales instituciones, y esta misma difusión de poder refleja una difusión de la responsabilidad, que puede conducir la complejidad en un escenario de instituciones fragmentadas y e responsabilidades públicas inconciliables en el sentido común.<sup>261</sup> Costa, Jabko, Lequense y Magnette nos describen esta complejidad en:

+ Una fragmentación continua de las esferas ejecutiva: ministerios, consejos, agencias, de regulación, etc. Las relaciones intergubernamentales que se enarbolan desde el orden jurídico nacional con la directiva europea, el órgano internacional, hasta los gobiernos locales o las empresas privadas. Esto hace que la Rendición de Cuentas se incorpore en esquemas demasiado complejos.

+ Es prácticamente imposible enumerar un repertorio de mecanismos e instituciones de Rendición de Cuentas desde un análisis estrictamente institucional o legal. Se requiere un seguimiento de ruta, desde la definición de las áreas de responsabilidad del sistema político, hasta sus procedimientos intergubernamentales.

+ Una vez descubriendo la ruta de las áreas de responsabilidad, entonces es posible reconocer un esquema meridianamente claro de la Rendición de Cuentas, que sólo puede generarse caso por caso.<sup>262</sup>

Lo que hemos visto en diversos casos, es que el diseño de instituciones de contrapeso, o de “*Accountability Horizontal*” en ocasiones carece de potestad para exigir respuestas en un entorno tan fragmentado, donde no hay una responsabilidad clara. Y en ocasiones, el mismo sistema político se encarga de neutralizar o hacer cómplice al mismo contrapeso. Asimismo, hemos visto cómo los agentes de mercado o los grupos de interés son partícipes en la responsabilidad del gobierno, aunque el diseño

---

<sup>260</sup> AGRANOFF, Robert, “Marcos para el Análisis Comparado de las Relaciones Intergubernamentales”, en Merino Huerta, Mauricio (ed), *Cambio Político y Gobernabilidad*, CNCPAP-CONACYT, México 1992, p.p. 179- 215

<sup>261</sup> Cfr. RADELLI, Claudio M, “Logiques du pouvoir et récits dans les politiques publiques de l’Union européenne”, *Revue Française de Science Politique*, Vol.50, Num.2, abril 2000

<sup>262</sup> Cfr. COSTA, Oliver; JABKO, Nicholas; LEQUENSE, Christian; MAGNETTE, Paul, “La diffusion des mécanismes de contrôle dans l’Union européenne: vers une nouvelle forme de démocratie?”, *Revue Française de Science Politique*, Vol.51, Num.6, diciembre 2001

institucional de Rendición de Cuentas no permite llegar a ellos.<sup>263</sup> Y finalmente, el enfoque “horizontal” de la Rendición de Cuentas normalmente no admite la intervención del ciudadano, aunque tenga derechos plenos para saber, para que le expliquen la conducta institucional, sus fallos, sus violaciones, y para que se le repare el daño.<sup>264</sup>

## Sistemas simbólicos.

Como lo dice Cassirer, la idea de trabajar un concepto dentro de un sistema simbólico significa incorporarlo en una realidad histórica y natural (*mundus sensibilis*) y en una determinada cosmología o sistema de creencias (*mundus intelligibilis*)<sup>265</sup>. Esto es, que para comprender el sentido de un concepto, es importante reconocer el sistema lógico que expone de manera eminente, y escudriñar los nominalismos de clase, familia, especie o género, tal y como sucede con el análisis de los *semas*' y los términos que aparecen junto al concepto de Rendición de Cuentas. Pero se requiere otro salto cualitativo para comprender la filosofía detrás de la semántica. Cassirer dice: “*La Lógica suele encontrar el lugar de nacimiento del concepto ahí donde se alcanza una clara delimitación del contenido significativo de la palabra y una fijación unívoca del mismo mediante el procedimiento de la “definición” según genus-proximum' y differentia-specifica'. Pero para llegar al origen último del concepto, el pensamiento debe retroceder hasta un estrato todavía más profundo, debe escudriñar los criterios de enlace y separación que operan en el proceso mismo de la formación de las palabras y son decisivas para agrupar todo material de la representación bajo determinadas clasificaciones lingüísticas.*”<sup>266</sup>.

Los símbolos son representaciones válidas para la conciencia humana, que sirven para forjar un determinado orden social de valores, significados, instituciones y normas. Los símbolos ordenan el conocimiento humano, es un instrumento para la creación de significados, tiene una dimensión social y formalizadora, representa

---

<sup>263</sup> SANDOVAL, Irma (coord), *Corrupción y Transparencia: Debatiendo las fornteras entre el Estado, el Mercado y la Sociedad*, UNAM-Siglo XXI, México, 2009

<sup>264</sup> CUNILL GRAU, Nuria, *La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual*. Seminario Candados y Derechos. PNUD. 2007

<sup>265</sup> CASSIRER, Ernst, *Filosofía de las formas simbólicas*, Vol. 1, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, Op.Cit. p. 28

<sup>266</sup> CASSIRER, Ernst, *Filosofía de las formas simbólicas*, Op.Cit. p. 262

conjuntos sociales y no personas individuales.<sup>267</sup>

El sistema simbólico en un concepto es, como afirma Cassirer, la envoltura de creencias, mitos, cosmovisiones y axiomas científicos que estructuran el sentido lógico y abstracto de un concepto, en torno a un sentido teleológico.<sup>268</sup> Es lo que Berger y Luckman también denominan como “Universo Simbólico”, y las maquinarias conceptuales para el mantenimiento de dicho universo.<sup>269</sup> Esto es, que un concepto se legitima en las objetivaciones y verdades institucionales que le ofrece el mundo para ser una idea aceptable y validada por la estructura del universo simbólico.<sup>270</sup> Sólo una idea herética o desafiante del sistema, puede consistir en un nuevo significado dentro de la maquinaria conceptual.<sup>271</sup>

Las corrientes dominantes en el tema de la Rendición de Cuentas durante el siglo XIX y gran parte del siglo XX, según Michael Gaffkin, provienen de la administración y la economía. Los críticos citados por Gaffkin llegan a decir que “*la Rendición de Cuentas es el ama de llaves de la economía capitalista*”. De allí se reconoce el desarrollo de los Principios Generales de Contabilidad, o los Estándares de Contabilidad Corporativa, que tuvieron un alto impacto en las organizaciones públicas y corporaciones privadas en torno al manejo de recursos.<sup>272</sup>

Los recursos y elementos aportados por las ciencias económicas y administrativas pueden ser útiles en este propósito. De hecho, se observa en los trabajos como el del Banco Mundial, que los elementos de contabilidad, de eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos, siguen siendo elementos prioritarios. Lo mismo puede suceder con la forja de un debate sobre Rendición de Cuentas y Derechos Humanos, pues los elementos de eficiencia económica o representación democrática pueden consistir en elementos de suma importancia. Las definiciones establecidas por Bovens o Schmitter se entienden en la circunstancia de la Ciencia Política. Las definiciones del Banco Mundial o de Merino y Ayllon, se entienden en una transición entre las ciencias económicas y administrativas, con elementos de las ciencias políticas. En sus

---

<sup>267</sup> CASSIRER, Ernst, *Filosofía de las formas simbólicas*, Op.Cit.

<sup>268</sup> Idem. p. 271

<sup>269</sup> BERGER, Peter, LUCKMAN, Thomas, *The Social Construction of Reality. A treatise in the sociology of knowledge*, Penguin Books, Londres, 1996, p. 110.

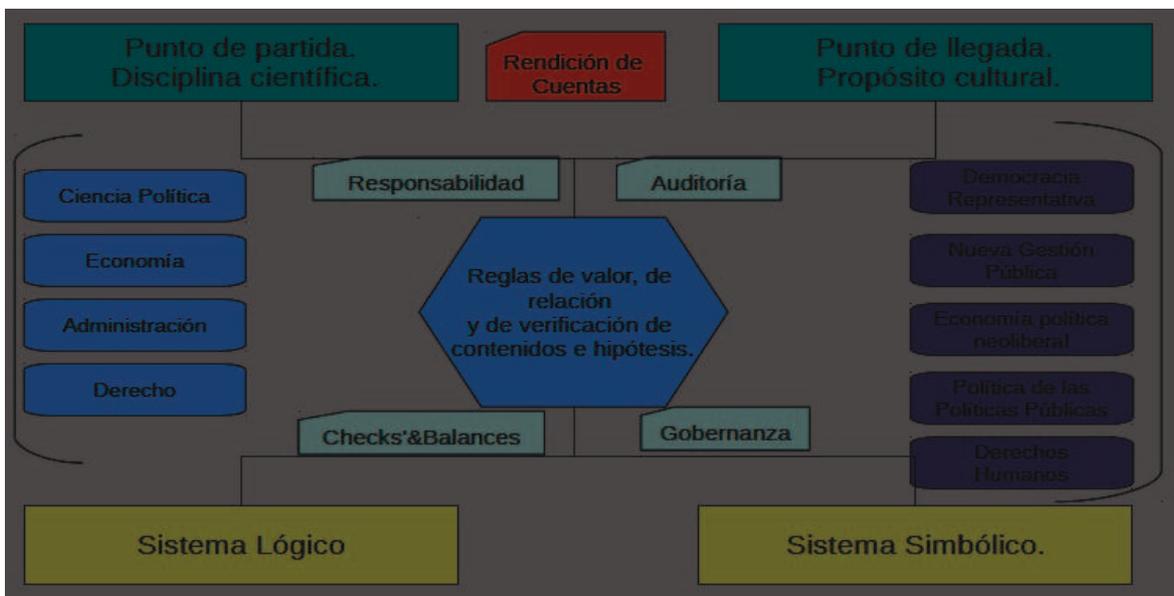
<sup>270</sup> BERGER, LUCKMAN, Op.Cit. p. 113

<sup>271</sup> BERGER, LUCKMAN, Op.Cit. p. 131

<sup>272</sup> Se refiere a los denominados “Generally Accepted Accounting Principles” y a los “Corporate Accounting Standards”, que tuvieron su origen en los años 40’ del siglo XX, y se reforzaron en los años 80’ del mismo. Cfr. GAFFKIN, Michael, “The Critique of Accounting Theory”, Op.Cit. p.2

definiciones hay *Formas Lógicas*', articulación, clasificación, formas hipotéticas, conexiones dialécticas y afirmaciones verificadas dentro de un entorno específico. Pero lo que debe observarse es el concepto de Rendición de Cuentas desde la *Forma Simbólica*', o decir, *los espacios metafóricos y alegórico-simbólicos en donde se configura la elaboración de conceptos lógico-científicos*.<sup>273</sup>

Dentro de la estrategia de escritura se sigue en un escenario. El tratamiento de la Rendición de Cuentas se incorpora en la construcción de la política, en el entorno de un sistema jurídico que nos ofrecen los Estados que tenemos actualmente en las postrimerías del siglo XXI. Aquí se desarrolla una visión sistémica del Estado, se expone un entorno teórico basado en la teoría de sistemas, y de la esfera pública como campo de discusión nodal.



Esquema de referencias simbólicas. Elaboración propia a partir de Ernst Cassirer.

A partir de este sistema de lecturas se erige construcción de una tesis teórica, porque se busca afrontar un problema abstracto, que ha sido objeto de muchas otras reflexiones.<sup>274</sup>

Como el concepto citado de Schmitter, también se ponen en la palestra del *Contrato Enunciativo*' algunos otros autores que forjaron el mismo concepto dentro de sus perspectivas culturales y científicas. Se intenta un recorrido entre diversas

<sup>273</sup> CASSIRER, Ernst, *Escencia y Efecto del Concepto de Símbolo*, trad. C.Gerhard, FCE, México, 1974, p. 163

<sup>274</sup> Cfr. ECO, *¿Cómo se hace una tesis?*, Op.Cit, p. 33

aportaciones teóricas y sistemas de conocimiento; y en este paseo hay un intento en despreverse de los contextos históricos, de los presupuestos ideológicos, y la cultura general impregnada en todos los textos analizados. Pero no se pretende crear una última y absoluta versión sobre la rendición de cuentas para el debate social, ni de cualquier intento de redención teórica. Por el contrario, estas cláusulas maximalistas y simplificadoras son las que más se castigan en esta investigación.

La lectura de cada texto ha llevado consigo las cláusulas de un *Contrato Enunciativo*' en donde se hace una serie de preguntas globales, *¿es relevante este texto para el debate de los derechos humanos?, ¿es relevante la propuesta de rendición de cuentas para los derechos humanos?*

El tema de la Rendición de Cuentas se ha desarrollado principalmente desde las disciplinas proclives a la administración pública y el análisis de políticas públicas. Desde las propuestas de la Nueva Gestión Pública hasta la Sociología de la Organización, existen importantes y numerosos trabajos dedicados al “accountability”. Y destaca en esta área el “Policy Analysis” como el espacio donde más se ha desarrollado el concepto de rendición de cuentas, vinculado en este caso a la evaluación de la gestión pública.

Desde la ciencia política, el acercamiento al tema de la Rendición de Cuentas se ha realizado especialmente con los estudios de Gobernanza y las Relaciones Intergubernamentales (RIG). Como explica Joan Subirats, el siguiente paso de participación ciudadana, después de la democracia electoral, se establece con mecanismos de rendición de cuentas. Antes de participar en las decisiones públicas, se requiere un espacio de rendición de cuentas entre ciudadanos y administraciones.<sup>275</sup> Pero también hay trabajos realizados de ciencia política en “accountability” desde la perspectiva del Neo-institucionalismo (NI), sobre una plataforma económica. En todos los casos, el propósito del “accountability” desemboca en el análisis institucional de los organismos públicos.

Así también, desde la ciencia política existe abundante literatura que tiene su plataforma de origen en la Teoría de la Democracia, y que desarrollan el problema de la rendición de cuentas como una disciplina crucial para comprender la evolución institucional de los sistemas políticos “democráticos”.

---

<sup>275</sup> Cfr. SUBIRATS, Joan, “Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas”, en FONT, Joan (coord.), *Ciudadanos y Decisiones Públicas*, Ariel, Barcelona, 2001, p.p. 33-39

Desde la ciencia del Derecho existe una producción relativamente pequeña respecto a los otros enfoques. Existen múltiples temas del Derecho que tienen incidencia sobre la “rendición de cuentas”, pero difícilmente se encuentra como un problema jurídico a resolver. Es decir, que no se ha hecho teoría jurídica sobre la rendición de cuentas, sino un repertorio distante de acercamientos al tema.

Desde la teoría jurídica de los Derechos Humanos se puede reconocer un campo fértil. Este campo lo encontramos sobre los trabajos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) y sus formas de garantía efectiva. La producción doctrinal y teórica en esta materia supone el desafío de la eficacia de las normas jurídicas y los instrumentos procesales para activarlos. El hecho de que los DESC sean contextualizados ordinariamente como “derechos programáticos”, conecta su debate con la gestión pública de los gobiernos con su eficacia y responsabilidad. No obstante, existe poca producción teórica para enfrentar el problema de aquellos derechos humanos y necesidades básicas que no se han desarrollado como <derechos públicos subjetivos>, y que tampoco presentan mecanismos de responsabilidad para las autoridades que los “programan”.

Destacan en este ámbito los escasos trabajos en materia de rendición de cuentas para abordar problemas como el <*Derecho al agua*>, el <*Derecho al medio ambiente*> el <*Derecho al desarrollo*> o los derechos fundamentales relacionados con la privación y la pobreza, derechos de las mujeres, de las personas con discapacidad, de los migrantes, entre otros de enorme trascendencia. Ante estos trabajos de fundamentación de los derechos, merece la pena acompañar aportaciones teóricas que abonen a la discusión sobre la Rendición de Cuentas.

También observamos una preocupación en la Rendición de Cuentas desde los dominios que conforman la Nueva Gestión Pública (New Public Management). Aquellos esfuerzos por transformar la Administración Pública Tradicional (se le abrevia APT) de corte weberiano, especialmente después de la crisis fiscal del Estado de Bienestar en los sistemas europeos y americanos. Aquí observamos un afluente del accountability más centrado en buscar la eficiencia del Estado, con especiales apoyos en la teoría neoliberal, en donde la referencia al mercado es el punto de comparación favorito. Sin embargo, la NGP no se limita a la programación neoliberal del Estado, sino

a esfuerzos por evaluar el desempeño de las autoridades del Estado.<sup>276</sup>

Desde la Nueva Gestión Pública observamos un tratamiento teórico de la Rendición de Cuentas que cavila entre los controles tradicionales del Estado y el accountability proveniente de las corporaciones privadas. Los resultados de estos esfuerzos han permeado sobre la mayoría de los estados en el mundo. Como lo apuntan Gendron y Cooper, el concepto de “accountability” ha pasado de la simple visión de “eficiencia y eficacia” de las administraciones privadas, a temas de combate a la corrupción, la regularidad legal de la administración pública o la eficiencia de una política pública. La incorporación de valores públicos hace la diferencia en la forja del concepto dentro del Estado.<sup>277</sup>

Desde el afluente de la gobernanza, o las teorías sobre las Relaciones Intergubernamentales, la Rendición de Cuentas tiene una importancia crucial. Desde este afluente destaca el análisis en los procesos de descentralización política, los procesos de incorporación supra-nacional y la difusión de poder entre varios agentes, gubernamentales, privados e internacionales. El proceso de integración europea, los tratados de libre comercio y el tema de la globalización en general, tienen uno de sus páramos de explicación en la gobernanza y las relaciones intergubernamentales.<sup>278</sup>

El derecho administrativo ha desarrollado un importante apartado de responsabilidad para circunscribir mecanismos de revocación, anulación e incluso castigo a los actos de autoridad que no cumplen con parámetros de legalidad. La responsabilidad administrativa tiene claves de la responsabilidad civil, la profesional, la política y la criminal. Y aquí también encontramos un afluente importante de la rendición de cuentas, que si bien se explica en términos de responsabilidad de la administración y los funcionarios, tiene las mismas características de una rendición de cuentas.<sup>279</sup>

---

<sup>276</sup> HAQUE, Shamsul, “Significance of accountability under the new approach to public governance”, *International Review of Administrative Sciences*, [0020–8523(200012)66:4]

<sup>277</sup> GENDRON, Y., D. J. COOPER, “In the Name of Accountability: State Auditing in the Province of Alberta and New Public Management.” Documento presentado en el evento <*Critical Perspectives on Accounting Conference*>, City University of New York, Nueva York, Abril 22-24, 1999

<sup>278</sup> BOVENS, Marc, “Analysing and Assessing Accountability: a Conceptual Framework”, Op.Cit.

<sup>279</sup> Una visión completa de la responsabilidad en el entorno del Derecho Administrativo, desde los ángulos penal, político y profesional, es reconocible en la obra de Darcy. La obra, zanjada sobre el Derecho francés, se convierte en una referencia para otras tradiciones como la española, la alemana, de la Unión Europea, de la mexicana y de la mayor parte de los países de América Latina, que comparten la tradición francesa de Administración Pública. El sentido de la responsabilidad por descuido, por negligencia, dolo u omisión, entra en el sentido de la

El derecho constitucional y político, se ocupan de aspectos como los controles constitucionales, la co-decisión, la delegación de poderes y así también de los mecanismos de rendición de cuentas que han evolucionado dentro de los regímenes constitucionales. Desde este afluente, la rendición de cuentas es un tema para el derecho constitucional y político en tanto que han surgido los organismos autónomos (o independientes) en las últimas décadas, donde destacan la figura del Ombudsmen, el Fiscal y las agencias reguladoras del mercado. En estos espacios, el tema de la rendición de cuentas se inscribe plenamente en la teoría de los *checks & balances*, la delegación de poder y los controles.<sup>280</sup>

La elección por el tema de la Rendición de Cuentas como problema jurídico presenta cuestionamientos obligados: *¿qué relación pueden guardar la Rendición de Cuentas y los Derechos Humanos?, ¿a qué clase de reflexiones nos puede llevar este particular planteamiento de investigación?*

## **Una construcción simbólica de la Rendición de Cuentas: el papel de los Derechos Humanos**

Es indispensable hacer explícito el propósito de cambio que se busca en un determinado modelo teórico. En algunos casos, el propósito de la Rendición de Cuentas es buscar la eficiencia y eficacia de los gobiernos; en otros casos, la Rendición de Cuentas llega a su plenitud con los balances y contrapesos de poder, y en otros casos está la transparencia y el combate a la corrupción como propósitos nodales. Pero en la mayoría de los casos se queda sin discutir acerca del sentido de la responsabilidad del Estado, o los valores superiores que se deben resguardar, proteger o pelear en una sociedad para juzgar a sus propias autoridades e instituciones. La parte velada en estos modelos teóricos está en sobre-entendimientos de la Democracia, de la Economía de Mercado y de los Derechos. Estos sobre-entendidos son los velos que cubren las ideologías.<sup>281</sup>

---

Responsabilidad como eje, en lugar de la tradición del Tort Law anglosajón. Cfr. DARCY, Gilles, *La Responsabilité de l'Administration*, Dalloz, Paris, 2006

<sup>280</sup> Cfr. ACKERMAN, John M., *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*, Siglo XXI Editores-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cd.México, 2007

<sup>281</sup> Como se ha citado de los sociólogos Berger y Luckman, la construcción de las certidumbres sociales, políticas, científicas, se forjan a través de sobre-entendimientos (taken for granted) de

En su obra sobre política comparada, Guy Hermet y Bertrand Badie establecen algunos elementos que merecen la pena discutirse a la luz de este trabajo. Para poder conocer una realidad social, política y jurídica, es importante acercarnos a una definición normativa de la cultura. Se ha visto y se ha dicho que la posibilidad de ejercer Rendición de Cuentas, y la posibilidad de luchar por la garantía y protección de los Derechos Humanos, se inscribe en un entorno donde ponderan los sistemas institucionales oficiales y dominantes, así como los sistemas culturales prevalecientes.<sup>282</sup>

Las comunidades humanas se articulan en respuesta de sus necesidades biológicas y sociales en ciertos entornos. Sus estilos de vida y sistemas de valores cambian lentamente a través de la historia, a través de la identidad, el lenguaje, la dieta, la estructura familiar, la religión y memoria colectiva. Estos elementos se encuentran fuertemente asociados.<sup>283</sup> El primer paso para acercarnos a un proceso de modelo teórico, consiste en la observación del ensamble de valores comunes para todos los miembros de la comunidad. Pero en la definición de un valor en las sociedades post-industriales de la actualidad, el investigador se encontrará siempre lejos de la unanimidad, y más bien se enfrentará a un mundo diverso complejo, contradictorio, que no admite ideas simplificadoras.<sup>284</sup>

Pero frente a estos elementos culturales están los elementos institucionales y políticos, que determinan las posibilidades de acción, de libertad y de transformación en cada sociedad. En esta tesis se hace una crítica a las tendencias hacia la circunscripción de modelos de pensamiento, de conceptualización y construcción de nuestros entornos institucionales conforme a paradigmas indiscutidos de construcción jurídica, política y social. Hemos visto que existen diversos ensambles de valores en torno a la Nueva Gestión Pública o las teorías neo-institucionalistas de la Democracia, que inducen a lo que Di'Maggio y Powell denominan como *Isomorfismo Institucional*. Es decir, la inducción de valores de cambio estandarizados para las instituciones conforme a criterios externos, que corresponden a teorías de cambio previamente establecidas.<sup>285</sup>

---

muchos aspectos de la realidad que merecen la pena discutirse y re-valorarse. Cfr. BERGER, LUCKMAN, *The Social Construction of Reality*, Op.Cit.

<sup>282</sup> BADIE, Bertrand, HERMET, Guy, *Politique comparée*, Themis-Presses Universitaires de France, París 1990. p. 46

<sup>283</sup> WHITE, Anne, *Past and Future Culture*, Booksurge, Charleston (EEUU), 2010, p. 186

<sup>284</sup> BADIE, Bertrand, HERMET, Guy, *Politique comparée*, Op.Cit. p. 46

<sup>285</sup> DiMAGGIO, P.J., & W. POWELL, "The iron cage revisited" institutional isomorphism and collective

Frente a las sociedades y sus estructuras culturales, biológicas, históricas y geográficas, se presentan mapas mentales, ideografías, ideologías que transforman sus propios entornos institucionales. El sentido del cambio suele venir más de espacios tecnocráticos y menos de las demandas sociales. Esta figuración del isomorfismo institucional lo explica Claudio Radelli: *el proceso desde el cual el conocimiento sobre políticas, arreglos administrativos, instituciones e ideas en un contexto político, es usado en el desarrollo de políticas, arreglos institucionales e instituciones en otro contexto político*<sup>286</sup>.

Frente a la modelos teóricos como el Neo-Institucionalismo o la Nueva Gestión Pública, que establecen factores de cambio institucional en los sistemas políticos con propósitos velados; en esta tesis se busca la forja de un modelo teórico en donde sean visibles los valores y los propósitos finales. La Rendición de Cuentas puede consistir en una conceptualización de los Derechos Humanos, que problematice las relaciones de poder y de autoridad desde una lógica de cumplimiento, garantía y protección de los Derechos.

Es así que se asumen los Derechos Humanos como principios de organización.<sup>287</sup> Como establece Gregorio Peces Barba, el reconocimiento de los Derechos Humanos como principios de organización puede consistir en ese primer piso de racionalidad para interpretar nuestros entornos institucionales. Los Derechos Humanos suponen una moralidad externa al poder, y para algunos previa al poder, que pretende limitarlo en su versión liberal. Se trata de valores morales asumidos por una sociedad liberal y un poder democrático, que se prolongaría en la positivación de las normas y la forja de una Constitución Liberal. Los Derechos arrancan en una dimensión externa a las leyes, se articulan como principios de libertad e igualdad en una sociedad y se reflejan en una primera instancia política en los valores superiores de una Constitución.<sup>288</sup>

La pregunta que se hiciera De Asís en torno a la teoría dualista de los Derechos Humanos cobra especial relevancia. Desde el ámbito moral se pueden reconocer

---

rationality in organizational fields", *American Sociological Review*, 48 (1983), 147-60.

<sup>286</sup> RADELLI, Claudio, Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, No. 1, Enero, 2000

<sup>287</sup> Cfr. PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio, *Ética, Poder y Derecho*, Fontamara, C.México, 2000, p.69

<sup>288</sup> PECES-BARBA, *Ética, Poder y Derecho*, Fontamara, Op.Cit. p. 73

*pretensiones de validez'* que reivindican los valores de los Derechos Humanos, y que pueden adquirir un grado de universalidad o generalidad en una Constitución y en un sistema político.<sup>289</sup> De esta manera, es importante observar la fuerza ordenadora de los Derechos Humanos frente a las instituciones, normas y prácticas sociales existentes.

Si retomamos lo dicho por Luhman en torno a los Derechos Humanos como instituciones, decimos aquí que los Derechos son “*palabras símbolo de los derechos fundamentales (...) y los correspondientes artículos de la Constitución simbolizan expectativas de comportamiento institucionalizado*”.<sup>290</sup> Javier Ansuátegui también tiene elementos oportunos para el presente debate. Para Ansuátegui, los Derechos Humanos se incorporan en una Constitución, en el sistema político y el ordenamiento jurídico desde la forma de valores e ideologías que tomarán forma en el ejercicio del Poder mediante normas, procesos e instituciones.<sup>291</sup> Pero el asunto que converge a esta investigación se presenta después del momento en que los Derechos Humanos son reconocidos, positivados e integrados en el sistema. Lo que se intenta es reconocer las relaciones controvertidas de autoridad entre ciudadanos y autoridades para darle forma a los valores de los Derechos en la conducta de las instituciones. Tenemos aquí un propósito de cambio muy distinto a lo presentado en los modelos típicos de la ciencia política, la economía y la administración pública. El cambio que se pretende en una Rendición de Cuentas con Derechos Humanos, supone la transformación de las conductas e instituciones hacia un Poder que se orienta hacia una sociedad con mayores y mejores libertades, donde los Derechos Humanos son los puntos de partida y los puntos de llegada para evaluar las conductas.

Sobre este entendido, el tema presenta sus problemas lógicos: ¿quién rinde cuentas?, ¿ante quién?, pero una de las dimensiones nodales que se trocan en esta investigación es ¿sobre qué valores entraña la discusión de rendir cuentas? En esta coyuntura teórica se citan las palabras de Peces-Barba: “Es necesario señalar que el poder político democrático incorpora la moralidad de los valores, como valores políticos, y que, como convierte a los derechos humanos y a los principios de organización en reglas que limitan y configuran a ese poder al servicio de la persona. Es

---

<sup>289</sup> DE ASÍS ROIG, Rafael, *Sobre el concepto y fundamento de los Derechos. Una aproximación dualista*. Cuadernos Bartolomé de las Casas no. 17, Dickinson-UC3M, Madrid, 2001

<sup>290</sup> Cfr. LUHMAN, *Derechos Fundamentales como Institucion*, Op.Cit. p. 86

<sup>291</sup> ANSUATEGUI ROIG, Javier, *Poder, Ordenamiento Jurídico, Derechos*, Cuadernos Bartolomé de las Casas no. 2, Dickinson-UC3M, Madrid, 2000

decir, que aparece aquí ya, de nuevo la idea de trilogía inseparable y comunicada, en la cual la moralidad suministra el ¿qué se hace?, el poder, el ¿quién lo hace?, el sujeto que impulsa y hace posible que se ponga en práctica, y el Derecho el ¿cómo se hace?”<sup>292</sup>

## El escritor como productor.

Los contenidos y las formas de investigación deben superar los esquemas lógicos y deben apuntar a una interpretación filosófica del mundo; y de vuelta, el sentido de su acción científica se ha de incorporar a las pulsiones de su propia historia, donde la contribución científica se convierte en una proporción de la realidad.<sup>293</sup> Cuando se habla de un sistema simbólico en la producción científica, implica ya una posición del autor como productor. Es decir, que el escritor se forja dentro de un proceso de dialéctica con los temas de su propio tiempo.<sup>294</sup>

No es válida una contribución teórica o científica sin una conciencia de los sistemas de valores y sistemas filosóficos que circunscriben su propio debate científico. Así, se asume un compromiso en identificar los sistemas filosóficos, los grandes paradigmas de cambio, los conceptos que forman el conjunto vivo de las relaciones sociales que afectan el sentido de esta investigación.<sup>295</sup>

Es cierto que no siempre será necesario realizar un recorrido completo a todos los debates filosóficos que se zanjen en torno a un concepto, pero si es imperativo asumir una posición clara, históricamente comprensible, y no una pretensión de asepsia o neutralidad científica.<sup>296</sup>

---

<sup>292</sup> PECES-BARBA, *Ética, Poder y Derecho*, Fontamara, Op.Cit. p. 72

<sup>293</sup> “Hemos heredado una cultura enferma de presbicia que sólo percibía lo distante. La Humanidad, la Internacionalidad, la Ciencia, la Justicia, la Sociedad son los valores que nos proponían. Mas ¿cómo llegar a ellos si la presbicia nos hacía tropezar a cada paso, ciegos para lo inmediato y próximo?” Cfr. ORTEGA Y GASSET, *El Espectador*, Op.Cit. p. 54

<sup>294</sup> ORTEGA y GASSET, José, *El Espectador*, Salvat, Navarra, 1971

<sup>295</sup> “Vale aquí recordar el reclamo que hiciera Ortega y Gasset frente a los sistemas filosóficos anglosajones y germanos frente a la vitalidad social de su tiempo, en España, en los albores del Siglo XXI, y frente a su propio nido de contradicciones históricas.” ORTEGA y GASSET, José, *El Espectador*, Op.Cit.

<sup>296</sup> MENÉNDEZ VISO, Armando, *Las ciencias y el origen de los valores*, Siglo XXI, Madrid, 2005, p.

En esta frecuencia, Walter Benjamin expuso algunas preguntas abiertas para el productor científico:

- *¿Cuál es la actitud que mantiene una obra respecto de las relaciones sociales de producción de la época?*
- *¿Cuál es su posición dentro de ella?*
- *¿Está de acuerdo con ellas, es reaccionaria, o tiende a su superación?*<sup>297</sup>

El juicio sobre esta investigación no corresponde al autor. Pero lo que sí se ha marcado desde el principio, con la estrategia del Contrato Enunciativo,<sup>298</sup> es tratar de encontrar el sentido de las contribuciones científicas en torno a la Rendición de Cuentas respecto de sus propios sistemas simbólicos; o como dice Umberto Eco en el Tratado de Semiótica General: dentro de sus propios *marcos referenciales*.<sup>299</sup>

La técnica de un productor de ciencia ha de estar forjada consciente y abiertamente de todas las herramientas de medición que utiliza, de los instrumentos de juicio y parámetros de valoración, de los géneros narrativos y los formatos; todas ellas como indicaciones elegidas por el autor. Las indicaciones técnicas del autor, desde el momento de su elección y prioridad, describen ya las fronteras de su sistema simbólico, de su filosofía y la posición científica dentro de su propio tiempo.<sup>300</sup> La técnica de producción debe, a su vez, ser consistente en un sistema lógico capaz de verificarse.<sup>301</sup>

La hipótesis es que los Derechos Humanos son el examen de validez para la autoridad, son la cláusula de racionalidad para el Estado, y la *última ratio* del sistema simbólico que se ha elegido aquí para juzgar la legitimidad de una sociedad liberal.

Por un lado, se asume una posición liberal para comprender la Rendición de Cuentas; y por otro, se reconocen a los Derechos Humanos como pilares de un sistema simbólico, a partir de donde se hacen comparaciones críticas entre una autoridad y otra, entre una política y otra; y verificaciones a los contenidos de los actos de autoridad que se revisten de norma o de política pública, a la luz de un examen de Derechos Humanos.

<sup>297</sup> BENJAMIN, Walter, *El autor como productor*, traducción y estudio introductorio de. Bolívar Echeverría, p. 24

<sup>298</sup> GREIMAS, Agridas Julien, *Semiótica de las Ciencias Sociales*, Op.Cit.

<sup>299</sup> ECO, Umberto, *Tratado de Semiótica General*, Op.Cit.

<sup>300</sup> BENJAMIN, Walter, *El Autor como productor*, Op.Cit. p. 28 y 29

<sup>301</sup> Cfr. CARNAP, Rudolf, “Empirismo, semántica y ontología” Op.Cit.

## Presupuesto liberal.

El presupuesto liberal para la Rendición de Cuentas se suscribe en una cláusula que ya ha sido expresada, y que ahora se expone como pregunta abierta: *¿Somos libres para juzgar, corregir, transformar o abolir las instituciones que gobiernan nuestras vidas?*

Esta pregunta se ha escrito de la manera más liberal que fue posible. No se tiende solamente a describir hechos, sino a suscribir valores, y no se tiende sólo a reconocer sistemas normativos, sino a imponer las bases de una transformación. Es una pregunta que forma parte esencial de la hipótesis de este trabajo. Supone la explicación inicial de toda discusión sobre la Rendición de Cuentas.

La libertad de crear y modificar nuestro entorno institucional se supone como presupuesto básico de una sociedad liberal. Y las pretensiones de una libertad positiva, así como las pretensiones de una libertad negativa, deben reflejarse en el entorno institucional que se tiene como condición histórica y política. La posibilidad de ejercer una Rendición de Cuentas, en opinión del autor, consiste en la posibilidad misma de ejercer la libertad en su conjunto dentro de los límites institucionales del poder público del Estado, que habrán de modificarse a la luz de los valores superiores que le condicionan. Como dice Eusebio Fernández, más allá del debate positivista-iusnaturalista sobre los Derechos Fundamentales como cláusulas jurídicas, los Derechos Humanos también forman una *“moralidad legalizada referida a la organización del poder y del propio sistema jurídico, en forma de principios de organización”*.<sup>302</sup> Los Derechos Humanos se conforman como necesidades humanas esenciales y exigencias morales que deben ser reconocidas por el Derecho<sup>303</sup>.

El límite del cambio social e institucional en la Rendición de Cuentas es el mismo límite que se imponen los Derechos en una fundamentación liberal: allí donde se proscriben las imposiciones y sacrificios no compensables para las personas (o la violación de un Derecho Fundamental), redundando un supuesto beneficio para la mayoría de la población, o de los beneficios para el Estado.<sup>304</sup>

---

<sup>302</sup> FERNÁNDEZ GARCÍA, Eusebio, “Concepto de Derechos Humanos y problemas actuales, *Derechos y Libertades*, Revista del Instituto Bartolomé de las Casas, Ed. Debate, Madrid, 1984, p. 46

<sup>303</sup> Idem.

<sup>304</sup> NINO, Carlos Santiago, “La fundamentación liberal de los derechos individuales básicos”, en *Introducción al análisis del Derecho*, Ariel, Barcelona, 1983, p. 417 y siguientes.

Un presupuesto liberal es razón suficiente para imponer una agenda de Rendición de Cuentas a las instituciones del Estado, para que se transforme de acuerdo a sus principios de validez, legitimidad y racionalidad con los Derechos Humanos.<sup>305</sup> Esta libertad de rendir cuentas, ha de comprenderse sobre todas las instituciones que ejercen una labor de interés público. El universo simbólico de la Rendición de Cuentas, entonces, se zanja sobre una determinada “ética normativa”, basada en los Derechos Humanos, y a partir de donde se establecen los parámetros de juicio a las instituciones del Estado y los poderes públicos en general.<sup>306</sup>

En principio, toda institución pública y política tiene la obligación de responder ante exigencias y cambios sociales. Y así también, las instituciones privadas tienen una responsabilidad múltiple ante la sociedad, misma que debe ser garantizada por el Estado o la autoridad pública, aún contra su voluntad. Esto es, que todo tema de interés público, ya sea ejercido por el Estado directamente, o a través de organismos civiles, privados o internacionales, sigue teniendo la pretensión de responsabilidad que debe sujetarse a una relación con la sociedad, basada en derechos y deberes. El parámetro de validez son los Derechos Humanos,<sup>307</sup>

Sobre esta tesitura, hay algo importante que debe resaltarse como perspectiva; y esto es que los mecanismos de Rendición de Cuentas son acciones que proporcionan un sentido de *cambio social*. Se inscriben en lo que Deutsch describe como deliberación de los fines y los medios en su propio mundo,<sup>308</sup> o lo que Berger y Luckman describen como el “universo simbólico de la sociedad”.<sup>309</sup> Es decir, la discusión sobre los valores, los significados y expectativas de la sociedad para-consigo-misma.

El sentido del *cambio social*, como un producto cultural y político, es un presupuesto teórico. Como afirma el sociólogo Alberto Melucci, el “cambio” es un

---

<sup>305</sup> FERNÁNDEZ GARCÍA, Eusebio, *La Obediencia del Derecho*, Civitas, Madrid, p.p. 215 y s.s. (el apartado “La Fundamentación liberal de los derechos)

<sup>306</sup> FERNÁNDEZ GARCÍA, Eusebio, “Concepto de Derechos Humanos y problemas actuales, *Derechos y Libertades*, *Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, Ed. Debate, Madrid, 1984, p. 39

<sup>307</sup> Más adelante se tratará la “Responsabilidad Horizontal” en materia de Derechos Humanos, aplicable para personas, corporaciones privadas, entidades públicas e internacionales. Cfr. ENGLE, Eric, “Third Party Effect of Fundamental Rights (Drittwirkung)”, *European Law / Europarecht*, 2009, p.p. 165- 173, y Cfr. MIJANGOS, Javier, “La doctrina de la Drittwirkung der Grundrechte en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, disponible en url <http://biblio.juridicas.unam.mx>

<sup>308</sup> Cfr. BERGER, Peter y LUCKMAN, Thomas, *The Social Construction of Reality -A Treatise in the Sociology of Knowledge-*, Penguin Books, Londres, 1991

<sup>309</sup> DEUTSCH, Karl W. *Política y Gobierno*, trad. E.L. Suárez, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1976.

producto cultural o social, el cual pertenece a sociedades que han adquirido cierto poder de intervención en su entorno y sobre ellos mismos.<sup>310</sup> El *cambio* dentro de un *entorno en movimiento*, resulta el motor del desarrollo de las personas: de su historia y su pensamiento.<sup>311</sup>

La discusión sobre los valores, significados y expectativas de la sociedad han de reflejarse en los espacios de decisión que genera el sistema político. De lo contrario tenemos el problema de una conducta endurecida del Estado, que no responde a las necesidades de la sociedad, o que no admite cambios. En estas condiciones, los mecanismos de Rendición de Cuentas pueden ser acciones de mucha importancia, pues tienen la función de incidir sobre el espacio de decisiones gubernamentales a través de la presión social, la incidencia política o las acciones legales.

En una Sociedad Liberal, la Rendición de Cuentas es la posibilidad de sujetar a juicio las conductas que afectan los Derechos Humanos. Cuando se habla de Rendición de Cuentas se habla de acciones y de instituciones, se habla de Estado, de sociedad y de poderes; es decir: se alberga en campo semántico proclive para los Derechos. Comparte un presupuesto de los Derechos Humanos, que en palabras de Peces-Barba se comprende como un “*dinamismo de la libertad*” y una cierta “*apertura al entorno de la realidad social*”.<sup>312</sup>

Entonces debemos pensar en una especie de sociedad portadora de Derechos que hace posible un espacio de cambios, que es una sociedad inclinada o proclive a la modernidad, atenta a los cambios sociales, consciente de sus libertades, con acceso al espacio público secular, y frente al Estado como frontera de su acción. La negación de cualquiera de estos aspectos haría inviable la ocasión de tratar el tema de la Rendición de Cuentas.

Se debe notar la diferencia ante las tesis dominantes sobre Rendición de Cuentas, donde prevalecen valores neutralizados en parámetros de *eficiencia* o *eficacia*, pero que se sostienen verdaderamente en una ideografía neoliberal, en defensa del capitalismo como doctrina y el mercado como isotopía. Aquí se trata de incorporar lo que explícitamente Peces-Barba denomina como *Ética Pública*, o lo que Eusebio

---

<sup>310</sup> Cfr. MELUCCI, Alberto, *Challenging Codes, Collective action in the information age*, Cambridge University Press, Cambridge (R.U.), 1999

<sup>311</sup> Cfr, NIBSET, Robert, *Cambio social e historia, aspectos de la teoría occidental del desarrollo*, trad. F. Munné, de. Hispano-Europea, Barcelona, 1976

<sup>312</sup> Cfr. PECES-BARBA. Gregorio, *Curso de Derechos Fundamentales*, Dickinson, Madrid, 1999

Fernández denomina como Ética Normativa; o decir, que se suponen a los Derechos Humanos como conjunto de valores y normas cuya jerarquía trasciende en la legitimidad, validez y racionalidad del Estado. Se cita: *"los derechos humanos fundamentales son los derechos morales o pretensiones humanas legítimas originadas en y conectadas con la idea de dignidad humana y los valores que la componen (autonomía, seguridad, libertad, igualdad y solidaridad), y, al mismo tiempo, las condiciones mínimas del desarrollo de esa idea de dignidad que, a partir de unos componentes básicos e imprescindibles, debe interpretarse en clave histórica. La idea universal de humanidad, por tanto, se traduce inmediatamente en el reconocimiento de un determinado número de derechos que exigen su incondicional protección por parte de la sociedad y el poder político"*<sup>313</sup>.

De ahí la importancia de relacionar los Derechos Humanos con la Rendición de Cuentas, pues imponen una visión histórica de cambio hacia determinados parajes de la cultura política, en donde las libertades y derechos corresponden en la primera línea de definición de una sociedad y un Estado.<sup>314</sup>

La Rendición de Cuentas se incorpora en la historicidad de los Derechos Humanos: en su explicación como mecanismos de liberación que surgen desde las postrimerías de la modernidad, en la configuración de los Estados modernos en los siglos XIX y XX, o en los movimientos sociales y cambios sustanciales de las últimas décadas. La historia de todos y cada uno de los Derechos Humanos, en conjunto, por separado, y en cada país, continente o contexto social, se explican históricamente desde la relación de Rendición de Cuentas que impone la sociedad a los poderes establecidos. Esas pautas de interacción frente a la autoridad y los poderes, conforma los elementos nodales para comprender la valoración general que se hace en esta investigación. Dicha historicidad de los derechos, explica los proyectos del humanismo o la modernidad liberal, el pluralismo, la democracia y la igualdad, desde la cual se produce esta investigación.<sup>315</sup>

Tomando las palabras de Benjamin, se reconoce un horizonte filosófico, a partir

---

<sup>313</sup> FERNANDEZ, Eusebio: *Estudios de Ética jurídica*, Ed. Debate, Madrid, 1990, p. 60.

<sup>314</sup> DE ASÍS ROIG, Rafael, *Sobre el concepto y fundamento de los Derechos. Una aproximación dualista*. Cuadernos Bartolomé de las Casas no. 17, Dickinson-UC3M, Madrid, 2001

<sup>315</sup> FERNÁNDEZ GARCÍA, Eusebio, *Teoría de la Justicia y Derechos Humanos*, Editorial Debate, Madrid, 1984. También, en "Los Derechos Humanos y la Historia", disponible en el portal oficial de la Universidad Carlos III, disponible en url. [http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/10016/8782/1/derechos\\_fernandez\\_2004.pdf](http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/10016/8782/1/derechos_fernandez_2004.pdf)

de donde se forjará el concepto de Rendición de Cuentas; y la escritura consiste en una producción de significados que son proclives al examen del poder político con miras a un cambio.<sup>316</sup> Esto es, que el análisis de la Rendición de Cuentas se hace en torno a las relaciones vitales que existen entre la sociedad y el poder económico y político; y su configuración corresponde a su vez en una forja técnica y conceptual en donde se pretende un sentido del cambio social.<sup>317</sup>

Más aún, los cambios sociales que se experimentan en las últimas décadas sobre temas como el medio ambiente, la identidad, el género, la pobreza o la desigualdad, suponen una mirada crítica hacia las expresiones políticas e intelectuales contemporáneas, y los subsecuentes cambios en la opinión pública de nuestras sociedades. Estos aspectos reconfiguran el sistema de valores para la sociedad y el mundo.

El sentido de los cambios sociales y políticos del siglo XXI se pueden explicar claramente desde la óptica de los Derechos Humanos; especialmente, en las nuevas generaciones de derechos. Ecología, feminismo, indigenismo, movimientos de Paz y desarme, la lucha contra la desigualdad y la pobreza, son improntas contemporáneas que configuran nuevos sentidos de cambio. Detrás de cada Derecho Humano de reciente generación, hay un parangón de luchas sociales y políticas que someten a los poderes públicos a la Rendición de Cuentas.<sup>318</sup> Desde la Ética Pública o la Ética Normativa de los Derechos Humanos, se trata de pretensiones de validez, que condicionan la legitimidad y racionalidad del Estado, y se suscriben en luchas por la positivación, generalización, internacionalización, especialización y eficacia de los derechos.<sup>319</sup> Al respecto, el trabajo de María Eugenia Rodríguez Palop en torno a las nuevas generaciones de Derechos Humanos resulta revelador en el sentido jurídico; y de mucha

---

<sup>316</sup> BENJAMIN, Walter, *El Autor como productor*, Op.Cit.

<sup>317</sup> Cfr. LUHMAN, Niklas, *Confianza*, Op.Cit.

<sup>318</sup> Las mujeres trabajadoras de la industria de la ropa y el vestido en Bangladesh: un ejemplo ilustrativo del libro “Derechos, Recursos y Rendición de Cuentas” que se refiere al empoderamiento de un grupo social a través de los Derechos. La interpretación activa de los Derechos de sindicación y los derechos al trabajo y la integridad física, se enfrentan a una economía política des-regulada, que vende al mundo la fabricación barata de ropa y vestido, y una sociedad patriarcal que significa a la mujer como inferior al hombre. Así, en ese contexto, los Derechos Humanos se vuelven instrumentos de reivindicación, de identificación y de Rendición de Cuentas sobre el sector económico de la ropa y el vestido, sobre una estrategia nodal de política económica, y contra las tradiciones patriarcales y de machismo prevalecientes en Bangladesh. Cfr. SIMEEN, Mahmud, KABEER, Naila, “Compliance versus accountability: struggles for dignity and daily bread in the Bangladesh garment industry”, en NEWELL, Peter, WHEELER, Joanna, *Rights, resources and the politics of accountability*, Zed Books, Nueva York, 2006,

<sup>319</sup> Cfr. PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio, *Ética, Poder y Derecho*, Fontamara, México, 1994

utilidad conceptual para abordar un paradigma jurídico en torno a la Rendición de Cuentas.<sup>320</sup>

Desde un presupuesto liberal, podemos suponer que al “rendir cuentas”, el Estado se somete a una situación eventual y virtual de modificar o abolir sus instituciones. Se pone a examen la libertad política moderna. Isaiah Berlin dice respecto que:

*Las pugnas de individuos, grupos o comunidades por obtener libertad por lo general se conciben como intentos de individuos particulares por destruir o neutralizar el poder que, poseído o utilizado por algún otro individuo o grupo de personas, los limita para llevar a cabo sus propios deseos.*<sup>321</sup>

En sintonía con las libertades políticas modernas, Rafael de Asís describió los Derechos Fundamentales como límites del poder. Los derechos y las libertades forman parte de una sociedad que se organiza en torno a un Estado, imponiendo limitaciones al poder Administrativo del gobierno, limitación al poder de las corporaciones y organismos de la sociedad, y limitación al poder de las personas.<sup>322</sup>

En este sentido, la libertad o derecho de corregir, modificar, cambiar o abolir las instituciones que conforman el poder político, requieren de mecanismos e instrumentos para su realización. Siendo así, los valores en constante cambio, las pretensiones de validez y los derechos establecidos, han de ser las herramientas de cambio en los regímenes políticos y en las instituciones: aquí trasciende la Rendición de Cuentas.

Los procedimientos de garantía, protección y cumplimiento de los Derechos Humanos existentes en las normas nacionales o internacionales, pueden figurar como mecanismos de Rendición de Cuentas, pero no excluyen otros mecanismos y posibilidades informales e, incluso, ilegales.

Como se ha destacado de Luhman, las condiciones para institucionalizar los Derechos Humanos exigen un repertorio abierto e indeterminado de acciones, cambios, ajustes y procesos que se encuentran entre lo establecido en las normas, en el régimen político, y también en aquellas posibilidades de acción que no están escritas en la ley o en la política.

---

<sup>320</sup> Cfr. RODRÍGUEZ PALOP, Ma.Eugenia, *La nueva generación de Derechos Humanos. Origen y justificación*, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas- Dickinson, Madrid, 2009

<sup>321</sup> BERLIN, Isaiah. (1958) “Two Concepts of Liberty.” en BERLIN, Isaiah, *Four Essays on Liberty*, Oxford University Press, Oxford, 1997.

<sup>322</sup> DE ASÍS, Rafael, *Las paradojas de los derechos humanos como límites al poder*, Madrid, Editorial Guadarrama, 1993

## Libertad para elegir nuestro entorno institucional

El orden social está compuesto de instituciones, y las instituciones organizan a las personas<sup>323</sup>. Pero, *¿qué sucede si las instituciones se vuelven “incuestionables?”* Ya se dice que la Rendición de Cuentas requiere la libertad de elegir, corregir, cambiar o abolir las propias instituciones; esto como presupuesto insoslayable. En caso de no existir este presupuesto liberal de Rendición de Cuentas, que nos permita cuestionar a las instituciones, los Derechos Humanos se tornan improbables, o en el mejor de los casos, los derechos caen bajo el riego de la irrelevancia y la intrascendencia, a la lid de caprichos del poder, de soberanismos, nacionalismos o proyectos totalitarios.

La Rendición de Cuentas sin este presupuesto liberal, se convierte sólo en un divertimento para intelectuales, para burócratas, instituciones financieras y élites sociales. Trata de ese juego estratégico de pesos y contrapesos (checks and balances) en un régimen político indiscutible, donde sólo cuentan las críticas entre poderes establecidos, y desde protocolos fijos, donde la crítica no es capaz de revertir las aberraciones del gobierno, del asesinato o la corrupción de las autoridades.

Es entonces que se requiere una vinculación entre Derechos Humanos y el orden social, el cual es gobernado por instituciones. Se requiere una relación de fundamentos que imponga condiciones al orden social.<sup>324</sup> Los Derechos Humanos deben ser los elementos que perfiguren el orden social, y no habría lugar para solapar cualquier institución o prerrogativa que las violente en nombre del mercado, o en nombre de los símbolos nacionales. Así lo dijo Bakunin entonces, cuando la modernidad acechaba a las sociedades con la misma vena totalitaria que el Antiguo Régimen:

*“...rechazamos toda legislación, toda autoridad y toda influencia privilegiadas, patentadas, oficiales y legales; aunque salgan del sufragio universal, convencidos de que no podrán actuar sino en provecho de una minoría dominadora y explotadora, contra los intereses de la inmensa mayoría sometida”*<sup>325</sup>

Bakunin cierra el argumento diciendo “He aquí en qué sentido somos realmente

---

<sup>323</sup> LOURAU, René, *El Análisis Institucional*, trad.M.Fiorito, Amorrutu, Buenos Aires, 2001

<sup>324</sup> PECES-BARBA MARTÁNEZ, Gregorio, *Ética, Poder y Derecho*, Fontamara, C.México, 2000

<sup>325</sup> BAKUNIN, Mijail, *Dios y el Estado*, Público, Madrid, 2009, p. 42

anarquistas”.<sup>326</sup> Esto querría decir que se aproxima a una posición liberal difícil de defender en una sociedad acutal, pero que habrá de considerarse en todo momento. Con la lectura de Bakunin, se incorpora esa “desconfianza” inicial contra el Estado que nos sugieren los teóricos neoliberales de la Rendición de Cuentas (como Guillermo O’Donnel, Jon Elster o Andreas Schedler). Pero la desconfianza de estos doctrinarios es limitada: sólo cuestionan el desempeño y la honestidad de la clase política, y se toma por buena la forma de gobierno, el régimen de Estado, la política económica, el papel de las compañías transnacionales en la economía o el sector privado en los servicios públicos. En ese andamiaje institucional, O’Donnel, Elster y Schmitter no reparan en cuestionar, puesto que la 3ra Ola Democrática y las transiciones “liberales” en los regímenes autoritarios, suponen una garantía inexpugnable de validez: un cheque en blanco de legitimidad con vigencia transgeneracional.

Con la mirada de Bakunin se llega al corazón mismo del orden social moderno. Y lo sujeta a Rendición de Cuentas. En sus escritos, *Dios y el Estado*’ y *La Comuna de París*’, constituye, sin duda, una de las más interesantes obras del anarquista ruso. Obra corta, por desgracia inconclusa, en la que substancialmente el autor se explyaya sobre las dos instituciones, la Iglesia y el Estado, que en su opinión, deben desaparecer para dejar libre el camino al desenvolvimiento social. Dice:

*“Analicemos primeramente la idea misma del Estado, tal como nos la representan sus propugnadores. Es el sacrificio de la libertad natural y de los intereses de cada uno, de los individuos tanto como de las unidades colectivas, comparativamente pequeñas: asociaciones, comunas y provincias, a los intereses y a la libertad de todo el mundo, a la prosperidad del gran conjunto. Pero ese todo-el-mundo, ese gran conjunto, ¿qué es en realidad? Es la aglomeración de todos los individuos y de todas las colectividades humanas más restringidas que lo componen. Pero desde el momento que para componerlo y para coordinarse en él, todos los intereses individuales y locales deben ser sacrificados, el todo que supuestamente les representa, ¿qué es en efecto? No es el conjunto viviente, que deja respirar a cada uno a sus anchas y se vuelve tanto más fecundo, más poderoso y más libre cuanto más plenamente se desarrollan en su seno la plena libertad y la prosperidad de cada uno; no es la sociedad humana natural, que confirma y aumenta la vida de cada uno por la vida de todos; es, al contrario, la inmolación de cada individuo como de todas las asociaciones locales,*

---

<sup>326</sup> Ibidem.

*la abstracción destructiva de la sociedad viviente, la limitación, o por decir mejor, la completa negación de la vida y del derecho de todas las partes que componen ese todo el mundo, por el llamado bien de todo el mundo; es el Estado, es el altar de la religión política sobre el cual siempre es inmolada la sociedad natural: una universalidad devoradora, que vive de sacrificios humanos como la Iglesia. El Estado, lo repito, es el hermano menor de la Iglesia.”<sup>327</sup>*

De cualquier modo, el Estado como abstracción o como instrumento, exige la institucionalización de las fuerzas vivas y cambiantes de la sociedad. Frente a las opciones del anarquismo, hay misiones conservadoras en torno a las instituciones y el orden social, como la de Peter Berger, que dice en cambio:

*“Todos los humanos constituidos socialmente padecen de una intrínseca precariedad. Sustentados por la actividad humana, se hallan bajo la constante amenaza de los hechos humanos del egoísmo y la estupidez. Los programas institucionales sufren el sabotaje de individuos con intereses antagónicos”.*<sup>328</sup>

Pero no se trata de abordar la Rendición de Cuentas como una oportunidad virtual para el sabotaje, como dice Berger. Se pregunta entonces, *¿esta libertad, significa el caos y la destrucción del orden por la causa de meros caprichos individuales?* Como se propone aquí, la Rendición de Cuentas es una evaluación de autoridad, pero con fines de una valoración justa de su conducta. Hay en el fondo un principio de creación intrínseco, que supone la posibilidad virtual y eventual de re-hacer a la sociedad. Mientras este principio tenga su origen en los Derechos Humanos de una sociedad liberal, entonces la creación es un imperativo de libertad y no de sabotaje. Así, el orden social, sus autoridades e instituciones habrían de estar disponibles a ser juzgadas, y una vez juzgadas ser corregidas, modificadas, remplazadas o eliminadas.

Hablar de Derechos y Libertades como examen de poder no implica un “sabotaje” institucional, sino una reconstrucción simbólica y material del poder. Se puede observar aquí una perspectiva liberal que no se reduce a los Derechos Individuales, sino que se amplía a los derechos sociales, económicos y culturales. Más allá de una colectivización forzada de las personas, se trata de principios y criterios que contruyen una libertad igualitaria. En lugar de imponer planes de vida, los Derechos

---

<sup>327</sup> BAKUNIN, Mijail, Dios y el Estado, Op.Cit. p. 135

<sup>328</sup> BERGER, Peter, *El Dosis Sagrado. Elementos para una sociología de la religión*, trad. N.Míguez, Amorrutu, Buenos Aires, 1999.

Humanos presentan la posibilidad de crear una sociedad en donde las personas serán capaces de construir un plan de vida conforme a la dignidad humana.<sup>329</sup> Al respecto, Nino explica:

*“Un liberalismo igualitario conduce a reconocer un alcance de los derechos tal que permita la expansión de la autonomía de los individuos que no se haga a costa de una menor autonomía de otros.”*<sup>330</sup>.

El planteamiento de Luhman sobre los Derechos Fundamentales como institución, implica ya un modelo de observación de la autoridad, de la política y del Estado que se forja como una mirada científica, cuyo fin es la descripción de una realidad y una forma de organización social basada en los Derechos como principios de racionalidad. Al respecto dice: *“El sentido de los dogmas se amplía y se despliega hermenéuticamente; las realidades se investigan a partir de sus relaciones causales empíricamente verificables y de sus alternativas. Esta separación metódica tensa a más no poder dos horizontes de comprensión divergentes, divide entre sí a las ciencias, incluso a mundos de pensamiento completos, y exige del investigador decisiones de atribución inequívocos. Debe declarar su método y atenerse a un sistema específico de referencias básicas conceptuales. De otra manera no puede conseguir claridad ni hacerse.”*<sup>331</sup>.

## **Construcción permanente de la Sociedad Liberal.**

En su obra titulada *“En busca del Método”*, Jean Paul Sartre desarrolla una hipótesis de pertinencia que ha sido adoptada en esta investigación. Sartre encuentra la paradoja del Marxismo como una filosofía emancipadora desde sus axiomas y principios. El Marxismo se impone como consciencia y filosofía ante la historia, ante la sociedad y la economía. La realidad material supone el principio de reconocimiento del mundo, y sobre este ejercicio dialéctico, se hace Historia mediante la conciencia de

---

<sup>329</sup> FERNÁNDEZ GARCÍA, Eusebio, *La Obediencia al Derecho*, Op.Cit. p. 218

<sup>330</sup> NINO, Carlos Santiago, *Ética y derechos humanos*, Op.Cit. p. 160

<sup>331</sup> LUHMAN, Derechos Fundamentales como Instituciones, Op.Cit. p. 79

clase.<sup>332</sup> Situación similar se da con este investigador y las ideas de una Sociedad Liberal; suponen el primer piso de una sociedad con derechos y libertades, y a partir de donde se pretende juzgar el poder público del Estado.

Sartre retoma estos principios fundamentales del Marxismo y los incorpora en el existencialismo. Se suma entonces la proclividad hacia una interpretación perpetua del significado de la vida humana. El Marxismo, dice Sartre, no obstante su basamento emancipador, llegó a una “*esclerosis teórica*” mediante la reproducción burocrática y totalitaria del régimen Soviético y de los Estados comunistas. La conciencia de clase (burguesa y obrera), el poder por medio del trabajo, y la libertad como un medio de reproducción social, trata de axiomas marxistas de emancipación del ser humano frente a sus propios medios, que se hundieron en el pragmatismo estatista y en la construcción de un sistema político autoritario.<sup>333</sup> La misma “*esclerosis teórica*” se generó durante las últimas cuatro décadas del siglo XX con el Liberalismo y las reproducciones de una supuesta Sociedad Liberal en regímenes que Habermas describió como *Capitalismo Tardío*.<sup>334</sup>

Los proyectos estatistas del siglo XX, encabezados por el Soviético, se caracterizaron por homogeneizar, por negar y luego aniquilar la conciencia de clase. El ataque a los Comités de Obreros en Hungría durante el 4 de noviembre de 1953, replicó la paradoja del Marxismo en un pequeño grupo social que buscaba la emancipación mediante los principios marxistas, y que fue aplastado por el régimen Soviético: Tenemos así la negación de la conciencia de clase, perpetrada por el Estado y desde la bandera del “nuevo hombre” del comunismo.

Ante esta contradicción, Sartre se apoya en diversos autores reconocidos en el existencialismo, desde Lucaks, Heidegger, Camus hasta Jaspers o Kierkegaard, como enclaves para comprender la emancipación de la vida humana frente a cualquier proyecto totalitario. Lo más relevante de esta obra de Sartre no es la expresión de resistencia (típica del existencialismo), sino su método dialéctico entre el marxismo y el existencialismo, como ejes que suponen una renovación de la libertad. Como Kierkegaard o Camus, Jean Paul Sartre se opone a las síntesis históricas de la

---

<sup>332</sup> SARTRE, Jean Paul, *Search for a Method*, estudio introductorio de Hansel Barnes, Vintage Books, Nueva York, 1968

<sup>333</sup> SARTRE, Jean Paul, *Search for a Method*, estudio introductorio de Hansel Barnes, Vintage Books, Nueva York, 1968,

<sup>334</sup> HABERMAS, Jürgen, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, trad. J. Etcheverry, Cátedra, Madrid 1999

civilización humana, como lo pensarán Hegel y Marx (cada uno en su modo idealista o materialista). Ante los proyectos totalitarios de los Estados comunistas, o las metáforas económico-políticas enagenantes del capitalismo, Sartre expone un “*coeficiente de resistencia*” como fórmula contra las negaciones de la vida humana; pero también dibuja la necesidad de crear un “*proyecto*” de vida, de filosofía y de praxis que permitan la emancipación de los seres humanos contra los medios que le enagenan la dignidad humana.<sup>335</sup>

El “*coeficiente de resistencia*” consiste en la frontera que delimita la interpretación singular del mundo y de la vida. Esto es, que comienza desde el escollo de las mentes humanas, que deben ser resistentes ante las generalizaciones de la vida, aducidas por la sociedad, los medios de producción y el Estado; y suponen la libertad de creación de los propios medios de interpretación del mundo. El existencialismo, entonces, supone la primera frontera de emancipación frente a los medios humanos.<sup>336</sup>

El “*proyecto*” supone una libertad permanente de construir mecanismos de reproducción social, económica, cultural y política. Este principio existencialista, implica la aceptación de que el Marxismo no puede confundirse con un determinado modelo o régimen político; y en cambio, permite su crítica y su condena.

Entre el “*coeficiente de resistencia*” y el “*proyecto*”, Sartre propone un Marxismo como expresión política singular. Los principios y axiomas fundamentales del Marxismo prevalecerán mientras las personas puedan tener la “*libertad heurística*” de interpretar su realidad material, y suponer los marcos conceptuales, filosóficos y políticos, suficientes para crear una conciencia social. La conciencia de clase se forja mediante la re-significación permanente de la realidad material, de las fronteras de la vida humana, de los medios de producción y las formas de identificación de la persona en el mundo-de-la-vida.

Desde esta mirada, con dificultad se han encontrado algunos ejemplos de obras “liberales” con propósitos similares desde la Rendición de Cuentas. El sistema filosófico liberal se encuentra en un periodo de “*esclerosis teórica*” como la diagnosticara Sartre en el marxismo del Siglo XX. Por el contrario, en la literatura y teoría sobre Derechos Humanos, la propensión a re-significar la realidad material, y el

---

<sup>335</sup> SARTRE, Jean Paul, *Search for a Method*, estudio introductorio de Hansel Barnes, Vintage Books, Nueva York, 1968

<sup>336</sup> SARTRE, Jean Paul, *Search for a Method*, estudio introductorio de Hansel Barnes, Vintage Books, Nueva York, 1968

juicio permanente a los modelos del poder, son abundantes y constantes. Es decir, que bien se puede encontrar una solución similar a la que establece Sartre, pero reconocida en la debacle de los regímenes de Democracia Capitalista y de sus profundas contradicciones. Por esto, es necesaria la crítica y condena de los regímenes liberales a partir de los mismos principios liberales. Esto significa ya una Rendición de Cuentas.

La aportación de Cassirer para comprender la reflexión del investigador científico ha sido invaluable. A partir de él, se comprende la diferenciación entre la teoría democrática y liberal, como un modelo de pensamiento regido en un orden lógico-formal; frente a la comprensión de los factores cultural, religioso, artístico, mítico de un sistema social, que construyen un orden simbólico diferente al orden lógico-formal.<sup>337</sup>

La *libertad* es el mito de integración más difícil de sostener operativamente como parte estructural de un colectivo social. El liberalismo, como sistema político, tiene que reinventarse constantemente del autoengaño o el chovinismo. Su espacio operativo no es la democracia electoral capitalista, como si fuese una horma única. Cualquiera que sea la metáfora, el imaginario o la teoría, la sociedad liberal ha de cumplir la función de liberar, y para esto no valen modelos políticos definitivos, panoramas ideológicos irreductibles, ni de instituciones inapelables. Cassirer, en este problema, habla sobre el liberalismo en la mesa de los mitos políticos modernos; se apoya en su mentor [Kant] y dice: “La libertad ética, declara (Kant), no es un *hecho*, es un *postulado*. No es *gegeben*, sino *aufgegeben*; no es un *don* que se halle dotado en la naturaleza humana; es más bien una *labor*, y la más ardua labor que el hombre pueda proponerse. No es un *datum*, sino una *exigencia*; un imperativo ético. Cumplir esa exigencia es cosa dura en tiempos de crisis social grave y peligrosa. En esos tiempos, el individuo empieza a sentir profunda desconfianza en sus propias fuerzas. La libertad no es una herencia natural del hombre. Para poder poseerla tenemos que crearla. Si el hombre siguiera simplemente sus instintos naturales no se afanaría por la libertad; más bien elegiría la dependencia.”<sup>338</sup>

La supuesta ideología liberal que subyace en los conceptos de diversos autores que hablan sobre la Rendición de Cuentas, es justamente la trampa que nos puede

---

<sup>337</sup> Cfr. CASSIRER, Ernst, *Esencia y efecto del concepto de símbolo*, trad. C. Gerhard, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 1975 (1922)

<sup>338</sup> Ver en CASSIRER, *El Mito del Estado*, Op.cit. p. 340

conducir a afirmar que la democracia electoral y el capitalismo son los modelos necesarios para una sociedad liberal, y que las instituciones creadas a tal efecto (con sus pesos y contrapesos) constituyen una fórmula inapelable que funcionará como arte de relojería, y en la que las personas sólo serán espectadoras.

Siguiendo las claves de análisis en Ernst Cassirer, se puede decir que los trabajos académicos y políticos que han descrito el tema de la Rendición de Cuentas, se encuentran atrapadas en ciertas “ideografías”, o bien, en ciertos enclaves culturales a partir de los cuales se reproduce una ciencia (las ciencias políticas, administración, economía, derecho), pero convive con elementos reproducidos en la tradición, la ideología y las creencias.<sup>339</sup>

Necesitamos comprender cuál es el modelo de sociedad que queremos, esto antes de debatir sobre el sistema económico y político. Conforme a Jean Paul Sarte, cada filosofía es práctica en el sentido que se inserta en las dinámicas sociales e históricas de su propio tiempo. El método de una filosofía o sistema filosófico se convierte en un arma política, en una idea reguladora, una comunidad de lenguaje, una visión de mundo que penetra en sociedades descompuestas por la caducidad de los sistemas sociales hegemónicos.<sup>340</sup>

Suponemos que todos los órdenes sociales que se configuran en Estados modernos, en regímenes liberales y gobiernos democráticos, aspiran a una Sociedad Liberal como principio de organización. Ahora, hace falta precisar que hay muchas formas de comprender y defender una sociedad liberal, y sus planteamientos pueden llegar a ser opuestos. Siguiendo a Sartre, se dice que un sistema filosófico permanece eficaz en la medida en que su *praxis* hace consistentes sus principios, los demuestra empíricamente y fortalece su propia visión de mundo. Y siendo que la filosofía liberal se sustenta en las libertades y autonomía de las personas, al menos se debe seguir la vigencia de sus creadores. Como en el espíritu de los cartesianos, que cuestionaron y modificaron las instituciones del Antiguo Régimen; el espíritu los burgueses que forjaron un orden económico nuevo frente a los poderes de la Nobleza, o el espíritu protestante de los pioneros que fundaron nuevas comunidades en Estados Unidos,<sup>341</sup> ahora mismo se debe evaluar el sistema filosófico vigente, forjar nuevas maneras de

---

<sup>339</sup> CASSIRER, Ernst, *Filosofía de las Formas Simbólicas*, trad.A.Morones, Fondo de Cultura Económica, Cd.México, 1974

<sup>340</sup> SARTRE, Jean Paul, *Search for a Method*, Op.Cit.

<sup>341</sup> PECES-BARBA, Gergorio (coord), *Curso de Derechos Fundamentales*, Op,Cit.

convivencia y crear comunidades humanas distintas a las ordinarias.<sup>342</sup>

Así, la posición liberal en el debate sobre la Rendición de Cuentas, se inscribe con el mismo espíritu crítico, liberador y revolucionario que tuviesen los cartesianos, los cuáqueros, los burgueses y los profesionales de la época. En este tiempo, la posición liberal consiste en enarbolar un sistema simbólico fundamentado en los Derechos Humanos para cuestionar la validez, racionalidad y legitimidad de las instituciones del poder público que gobiernan nuestras sociedades. Se busca la reinterpretación filosófica de la realidad con un liberalismo capitalista en estado de “*esclerosis teórica*” y una realidad material que refleja sistemas sociales descompuestos, instituciones caducas y una ausencia estructural de libertades.

## **Libertades positivas como principios de reproducción social y cambio institucional**

La mejor manera de comprender el papel de las Libertades Positivas, es entendiendo la proyección de las Libertades Negativas. Rafael de Asís los explica desde una larga tradición de debate acerca de los Derechos como límites al Poder. Los derechos “de autonomía”, marcan una determinada esfera individual de las personas frente al Estado o el poder, y la paradoja de la legitimidad del Poder supone el examen de los Derechos Humanos:

El Poder está regulado por el Derecho y no está encima de él

Existe una participación directa o indirecta en el ejercicio del poder

El poder, por medio del Derecho, promueve el disfrute de libertades

El poder, por medio del Derecho, permite fórmulas de disenso<sup>343</sup>

Aquí se pretende acoger una posición singular acerca de la libertad; propiamente de la libertad social,<sup>344</sup> y especialmente sobre la *libertad positiva* que desarrollan

---

<sup>342</sup> SARTRE, Jean Paul, *Search for a Method*, Op.Cit.

<sup>343</sup> DE ASÍS ROIG, Rafael, *Las paradojas de los derechos fundamentales como límites al poder*, Madrid, Ed. Debate, 1992, p. 101

<sup>344</sup> DELFGAAUW, Bernard, *La Historia como progreso* [tomo 2.], caps. 1-I y 1-IV, trad.J.Rovira, Buenos Aires, 1968

autores como Bobbio,<sup>345</sup> que tiene orígenes en el socialismo democrático de Louis Blanc,<sup>346</sup> en la sociedad liberal creadora de Humboldt, en el socialismo libertario de Bakunin y que se replica en los debates del Siglo XX entre Karl Manheim Friederich Hayek .

Existen muchos motores que producen este tipo de libertad, y no se limitan al análisis de la ciencia política o del derecho. Por ejemplo, desde la disciplina de la Historia sirve la reflexión que hiciera Arnold Toynbee en torno al concepto de *Oikoumenê*, que se trata sobre la capacidad social de transformación de la naturaleza, el entorno, la comunidad, las costumbres y las tradiciones de una cultura.<sup>347</sup> En un sentido distinto lo comprende Mijail Rostovotseff en sus obras sobre la Historia Social y Política de los mundos helenístico y romano: *hay un impulso creador de cambios en el seno de un mundo de normas, tradiciones e instituciones que comienza a virar en un sentido nuevo*.<sup>348</sup> Este es el sentido de libertad que subyace en las grandes transformaciones y cambios históricos de los sistemas sociales.

La libertad social y creadora de las instituciones del poder político se observa, en los trabajos de Polibio (con la forja del *anacyclosis* o el ciclo de crecimiento y cambio de los sistemas políticos)<sup>349</sup>; o la visión panorámica de la historia judía de la antigüedad, que transitó históricamente de los ascensos y derumbes de las grandes potencias de la Antigüedad (asiria, babilónica, persa, helénica, seléucida y romana), del cenit del poder, al colapso (*ekpyrosis*) de poder.<sup>350</sup>

---

<sup>345</sup> BOBBIO, Norberto, *Igualdad y Libertad*, trad. P. Aragón, Paidós, Barcelona 1993

<sup>346</sup> A lo largo de este apartado se marcarán algunas improntas acerca de las ideas de quien es considerado como el primer socialista democrático, personaje importante en la Segunda República y la Constitución de 1848. El texto de referencia es: GONZÁLEZ AMUCHÁSTEGUI, Luis, *Louis Blanc y los orígenes del socialismo democrático*, Siglo XXI, Madrid, 1989.

<sup>347</sup> La visión de Toynbee es importante para reconocer el papel de las revoluciones tecnológicas, religiosas, militares y sociales en el surgimiento, desarrollo y colapso de las civilizaciones. Cfr. TOYNBEE, Arnold, *Mankind and Mother Earth*, Oxford University Press, Nueva York, 1976, espec capítulo 4 “*The Oikoumenê*”, p.p. 21-27

<sup>348</sup> La mirada de Rostovotseff es particularmente útil en esta hipótesis, pues explica la adaptación, resistencia, cambio y resiliencia de los pueblos en el traspaso de un mundo hacia otro. En la obra sobre el mundo helenístico, el autor explica con magistral cátedra acerca de las transiciones del mundo persa, de sus instituciones, de su sistema de creencias, religión, política y derecho, hacia el mundo que se conformara después como la “Civilización Helenística”, y en su declive, el nacimiento y emergencia de la civilización romana. Cfr. ROSTOVOTSEFF, Mijail, *Historia Social y Política del Mundo Helenístico*, Espasa Calpe, Madrid, 1967. Asimismo, ROSTOVOTSEFF, Mijail, “Historia social y económica del Imperio Romano”. Espasa Calpe, Madrid, 1962.

<sup>349</sup> LACKS, Andre, “The Laws”, en ROWE, Christopher y SCHOFIELD, Malcolm (edit), *The Cambridge History of Greek and Roman political thought*, Cambridge University Press, Cambridge 2000

<sup>350</sup> KHALER, Erich, *¿Qué es la historia?*, trad.J.Almela, Fondo de Cultura Económica, Cd.México,

La libertad social se reproduce en la ciencia, en la técnica (o tecnología), en el arte, la política, la empresa, etc. Es la libertad de crear un mundo, reinventarlo o redefinirlo. Ya sea en el arte, la política, la tecnología o la empresa, la libertad social y la libertad positiva se expresan sobre instituciones propias de sus creadores. Así lo concluye de manera brillante Cornelius Castoriadis: *libertad es de quienes crean, modifican o aniquilan sus instituciones; y la libertad vendrá de instituciones que reproducen esa libertad creada por personas libres.*<sup>351</sup>

Este es el sentido de libertad como creación y como organización, se puede observar en perspectiva histórica si miramos las sociedades antiguas que fueron proclives a la liberación de sus propios límites, en donde floreció el comercio, la tecnología marítima, arquitectónica, el arte, los modelos políticos; desde las filadelfias de *Ptolemaios*, la sociedad renacentista florentina o veneciana, los modernos revolucionarios, los mayas antiguos, etc.<sup>352</sup> El sentido de esa libertad como creación y organización, es la que permite observar las aportaciones de las culturas y civilizaciones sobre el resto de la humanidad.<sup>353</sup>

Hay un momento de la historia que Eusebio Fernández lo observa como el “auténtico cambio de paradigma”, o la “revolución copernicana” que se cita en la modernidad y cambió el sentido de las sociedades de manera definitiva. Es la modernidad liberal, o bien, la estructuración del poder a través de la soberanía popular, a través del ejercicio de los derechos y libertades en cada persona. Los Derechos y las Libertades suponen ya una priorización absoluta de los derechos y libertades de las personas dentro del orden social y político, y figuran a manera de componentes de cambio histórico en los sistemas culturales y de poder.<sup>354</sup> Bobbio denominó este gran cambio como la *Revolución Kantiana*: “...el paso del código de los deberes al código de los derechos, sería necesario dar la vuelta a la moneda: que el problema moral fuera

---

1974, p.p. 42-61

<sup>351</sup> Las principales notas acerca de este autor a lo largo del texto, las obtengo de CASTORIADIS, Cornelius, *La montée de l'insignifiance*, Seuil, París, 1996

<sup>352</sup> Cfr. TOYNBEE, Arnold, *Mankind and Mother Earth*, Oxford University Press, Nueva York, 1976, especialmente el capítulo 5 “Technological Revolutions, c. 70,000/ 40,000 B.C. - 3000 B.C.”. Entre la literatura popular acerca de los genios renacentistas y su entorno histórico, político y social, destaca el seguimiento de la vida de Leonardo da Vinci por: NICHOL, Charles, *Leonardo, el vuelo de la mente*, trad.C.Criado, Taurus, Barcelona, 2005

<sup>353</sup> Ha sido un gran apoyo el libro colectivo sobre el análisis del cambio social, que viene a reforzar las lecturas realizadas alrededor de Nibset, Castells, Elster y otros sociólogos que aquí se citan en torno al análisis del cambio social. ESTEINOU, Rosario; BARROS, Magdalena (edit), *Análisis del cambio sociocultural*, La Casa Chata-Ciesas, México, 2006

<sup>354</sup> FERNÁNDEZ GARCÍA, Eusebio, *Los Derechos Humanos y la Historia*, Op.Cit. p. 210

*considerado desde el punto de vista no solamente de la sociedad, sino también del individuo..”<sup>355</sup>.*

Volviendo con Eusebio Fernández, “*No se puede hablar propiamente de derechos fundamentales hasta la modernidad. Cuando afirmamos que se trata de un concepto histórico propio del mundo moderno, queremos decir que las ideas que subyacen en su raíz, la dignidad humana, la libertad o la igualdad por ejemplo, sólo se comienzan a plantear desde los derechos en un momento determinado de la cultura política y jurídica*”. Los Derechos Humanos como concepto histórico se entienden en las revoluciones modernas, con el ascenso de la burguesía, la libertad del comercio frente al mercantilismo del Régimen, el cambio de poder político con la aparición del Estado Moderno; el poder racional de los cartesianos y enciclopedistas, la centralización del poder y la burocratización, el cambio de mentalidad impulsado por los humanistas, la idea de progreso, el individualismo, el racionalismo, el naturalismo, el proceso de secularización del poder mediante las libertades religiosas, y el paso del Absolutismo al Contrato Social.<sup>356</sup>

## **Los derechos y libertades como principios de cambio histórico.**

Esta visión del cambio social es ampliamente discutida. John McLeish sobre la teoría del cambio en Malinowsky replica: “*Si antes los cambios sociales eran conducidos por la humanidad a causa de leyes ocultas de cambio cósmico, en la causa de la providencia, o en los sistemas religiosos, en el destino de los reyes y las monarquías*”; el sentido del cambio ahora se encarna en la voluntad de las persona - dice: “*El cambio social no es producto de fuerzas ciegas e impersonales; es resultado de innumerables voluntades y acciones humanas*”<sup>357</sup>. El cambio social se produce con la emergencia de nuevas necesidades humanas. Estas necesidades pueden ser básicas, como el alimento, el refugio, los impulsos sexuales o la reproducción: se reproduce por las necesidades instrumentales como las económicas, educativas y políticas; por

---

<sup>355</sup> BOBBIO, Norberto, *El tiempo de los derechos*, trad.R.deAsís, Editorial Sistema, Madrid, 1991, p. 105; citado de FERNÁNDEZ GARCÍA, Eusebio, *Los Derechos Humanos y la Historia*, Op.Cit. p. 210

<sup>356</sup> Cfr. Cfr. PECES-BARBA. Gregorio, *Curso de Derechos Fundamentales*, Dickinson, Madrid, 1999. Op.Cit.

<sup>357</sup> McLEISH, John, *The Theory of Social Change: Four views considered*. Schocken Books, Nueva York, 1969; y su versión castellana en, McLEISH, John, *La Teoría del Cambio Social (cuatro perspectivas)*, trad. J.Utrilla, Fondo de Cultura Económica, Cd.México, 1984. p. 38

imperativos de integración como la ciencia, la religión, la magia o la ideología; o por imperativos recreativos como el juego, el arte, el ocio o la asociación.<sup>358</sup>

Las necesidades y las libertades se comprenden en el contexto de cada cultura, país, pueblo o Estado en torno a su capacidad de reproducir y satisfacer la gama de imperativos que las personas y los grupos generan en la sociedad.<sup>359</sup> Al respecto, Malinowsky dice: *“Por necesidad entiendo... el sistema de condiciones que en el organismo humano, en el marco cultural y en la relación de ambos con el contorno natural son necesarios y suficientes para la supervivencia del grupo y del organismo. Una necesidad es, entonces, un conjunto limitante de hechos. Los hábitos y sus motivaciones, las respuestas aprehendidas y los fundamentos de la organización deben ser aceptados de tal modo que permitan que las necesidades básicas sean satisfechas.”*<sup>360</sup>

Cuando las libertades y derechos se entienden como principios de organización, como puntos de inflexión para crear instituciones y políticas, en la teoría se reconocen como *<libertades positivas>*. Estas libertades positivas se realiza sobre la capacidad de creación y transformación de la realidad, o decir: las libertades sociales. Son las libertades que Humboldt observó en los artesanos, los forjadores de hierro, los talleres, o los centros de investigación y de ciencia; o bien, las empresas creativas que se desarrollaron durante el renacimiento florentino, veneciano, en que los mecenas fomentaban a los artistas, a los creadores de máquinas, a los ingenieros, arquitectos, fabricantes, etc; la libertad de las ciudades fileldelfias que fundó la saga de los Ptolemaios: bibliotecas, museos, palestras, gimnasios, donde surgieron los grandes científicos de la antigüedad; la libertad de la ciencia y la técnica sobre la que se apoyó la revolución moderna; la creación emergente de las universidades y centros de investigación en EEUU del siglo XX. O bien, como los mayas y teotihuacanos, quienes desarrollaron un repertorio espectacular de productos alimenticios y curativos de alcance doméstico, que fueron replicados bajo la unidad social de la milpa (o decir: biotecnología, medicina, agricultura y tecnología social juntas). Se trata de esa empatía entre la innovación tecnológica y sus creadores, quienes miran el entorno cultural como un espacio cambiante, a la historia de su cultura como un desafío, a las prácticas

---

<sup>358</sup> Cfr. McLEISH, Op.Cit. p. 56

<sup>359</sup> Cfr. McLEISH, Op.Cit. p. 58

<sup>360</sup> Ver en. PIDDINGTON, Ralph, “La teoría de las necesidades de Malinowsky”, en FIRTH, LEACH, PARSONS, *Hombre y Cultura*, trad. R.Valdéz, Siglo XXI, Cd.México, 1999, p. 4

humanas como actividades plásticas, dispuestas a la creación nueva.<sup>361</sup>

Se trata, de nuevo, de esa libertad que Castoriadis define como: *capacidad de crear empresas e instituciones liberadoras*. Es posible afirmar que esta libertad, que va desde lo artístico, lo familiar y hasta lo político, es la libertad que se hace consistente en la capacidad de creación y de organización. Durante el Siglo XX, con la forja de las Democracias y los Estados Liberales, se crearon entornos institucionales capaces de representar e intermediar los intereses de los obreros y profesionales dentro del capitalismo. El papel de las universidades, los partidos políticos socialistas, sindicatos y comités, fueron indispensables para la construcción del Estado de Bienestar.<sup>362</sup> No obstante, estas estructuras e instituciones de intermediación del mercado han ido diluyéndose en diversos países.<sup>363</sup>

En sentido contrario, las instituciones y organismos de creación, ahora se encuentran bajo el poder de ciertos espacios de concentración económica, propiamente en algunos gobiernos y en multinacionales privadas. El sentido de la creación no tiene otro motivo que el enriquecimiento de estas corporaciones; y las sociedades, influidas por la paideia neoliberal, reciben la innovación tecnológica en forma de consumo, como novedad; y la misma noticia se repite en el ámbito político, económico, cultural: el cambio social sólo se consume. Esto es, que los oligopolios típicos del neoliberalismo no sólo concentran la riqueza, sino que se han convertido en oligarquías totales: son las que crean, inventan, definen, prescriben y proscriben una vida para todos.

La Revolución Francesa y Norteamericana se fundan en libertades; y sobre el molino de este discurso, se apela a una visión genuina y radical de los derechos civiles y políticos; esto es, en cuanto a una libertad verdadera para elegir nuestros propios entornos institucionales (y no, en cambio, aquella capacidad de elegir programas de vida previamente diseñados en otras sociedades y sobre instituciones que no elegimos libremente). Durante los años anteriores y posteriores a las revoluciones modernas de

---

<sup>361</sup> Aquí es donde destaca la técnica o tecnología como espacio de cambios sociales. Y me refiero a la técnica como capacidad, y no como mercancía. En los países periféricos solemos maravillarnos de la tecnología, como mercancía terminada. Cfr. FRIEDMAN, Georges, *El Hombre y la Técnica*, trad. A. Abad, Ariel, Barcelona, 1970

<sup>362</sup> SCHMITTER, Phillippe, "A dónde ha ido la teoría del neocorporativismo y hacia dónde puede ir su práctica. Reflexiones", en SCHMITTER, Philippe C., STREEK, Wolfgang y LEHEMBRUCH, Gerhard (coord.), *Neocorporativismo (Vol II)*, trad. JJ. Urtilla, Alianza, México 1992 p.p. 125-147

<sup>363</sup> KENWORTHY, Lane, STREECK, Wolfgang, "Theories and practices of Neocorporatism", en JANOSKI, Thomas et al. (eds.), *A Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies and Globalization*. Cambridge University Press, Nueva York, 2005

EEUU y Francia, los cartesianos, enciclopedistas, burgueses, profesionistas, los religiosos evangélicos, cuáqueros y después las denominadas “Sectas Laboristas”, desafiaron el orden institucional, y lo reconfiguraron mediante sus propias instituciones. Los Derechos Humanos, en tanto, nacieron como productos culturales, fundamentos éticos y filosóficos, y componentes políticos que reivindicaron los cambios de base en la modernidad.<sup>364</sup> Los derechos humanos, en tanto, son normas que prescriben límites a los poderes para no interferir contra nuestra libertad; y también son normas que prescriben el crecimiento y desarrollo de instituciones productoras de libertad.<sup>365</sup>

Para ser más incisivos en la idea de esclerosis teórica del neoliberalismo, merece la pena reotmar las ideas de algunos de los principales defensores de la libertad. Citamos de Hayek:

- El liberalismo no es estacionario, su principio fundamental es *“hacer todo el uso posible de las fuerzas espontáneas de la sociedad, y recurrir lo menos que se pueda a la coerción para ordenar a la sociedad y sus asuntos”*.
- Se cultiva deliberadamente el mito de que nos vemos embarcados en la nueva dirección, no por nuestra propia voluntad, sino porque los cambios tecnológicos, a los que no podemos dar vuelta ni querríamos evitar, han eliminado espontáneamente la competencia<sup>366</sup>.
- Las *planificaciones democráticas* se esconden detrás de términos como <bienestar común>, <libertad> y ocultan fines corporativos de la planificación.<sup>367</sup>
- El bienestar y la felicidad de millones no puede medirse en una sola jerarquía de fines.<sup>368</sup>
- Mientras más se aleje la técnica moderna de la monopolización y de la planificación centralizada, mayor será su proclividad y fecundidad.<sup>369</sup>

En una posición más libertaria o anarquista, Bakunin lleva al límite la práctica organizada de la libertad y las autonomías individuales. Dice:

*“Yo me refiero a la libertad de cada uno que, lejos de agotarse frente a la libertad del otro, encuentra en ella su confirmación y su extensión hasta el infinito; la libertad ilimitada de cada uno por la libertad de todos, la libertad en la solidaridad, la libertad en la igualdad; la libertad triunfante sobre el principio de la fuerza bruta y del*

---

<sup>364</sup> Cfr. PECES-BARBA. Gregorio, *Curso de Derechos Fundamentales*, Dickinson, Madrid, 1999. Op.Cit.

<sup>365</sup> DE ASÍS, Rafael, *Las paradojas de los derechos fundamentales como límites al poder*, Madrid, Ed. Debate, 1992

<sup>366</sup> HAYEK, Friederich A., *Camino de Servidumbre*, Trad. C. Caranci, Routledge Press, Chicago, 1994 p. 72

<sup>367</sup> HAYEK, Friederich A., *Camino de Servidumbre*, Op. Cit. p.92

<sup>368</sup> HAYEK, Friederich A., *Camino de Servidumbre*, Op. Cit p. 87

<sup>369</sup> HAYEK, Friederich A., *Camino de Servidumbre*, Op. Cit p. 80

*principio de autoridad que nunca ha sido otra cosa que la expresión ideal de esa fuerza; la libertad que, después de haber derribado todos los ídolos celestes y terrestres, fundará y organizará un mundo nuevo: el de la humanidad solidaria, sobre la ruina de todas las Iglesias y de todos los Estados.*<sup>370</sup>

## **El Estado como isotopía.**

Entre los Derechos Humanos y la Rendición de Cuentas existe una frontera obligatoria. En cualquiera que sea su figuración, el Estado tiene un papel indispensable. Es, por decirlo en una referencia amplia, la isotopía necesaria. La Rendición de Cuentas impone una necesidad modal: la relación entre personas e instituciones. Esto supone la figuración de dos categorías sumamente discutidas y relativizadas: la sociedad y el Estado. Para comprender el Estado, Maurice Duverger perfigura marcos físicos como la geografía, la demografía y el medio ambiente; marcos sociales como las instituciones, prácticas culturales, sistemas de creencias, lenguas, técnicas y religiones; y un marco territorial de ciudades, provincias y naciones.<sup>371</sup>

El Estado se convierte en referencia de fondo para esta investigación, en tanto que es un espacio en donde se reconocen los marcos organizacionales de la sociedad (sociedad internacional, asociaciones, sindicatos, clanes, bandas, camarillas, y grupos diversos, diría Duverger),<sup>372</sup> y se entienden como agentes administrativos que construyen la política. Y la política, entendida en un modelo teórico del Estado, consiste en la práctica de integración de la esfera pública en el poder de la Administración.<sup>373</sup>

Sobre las figuraciones del Estado, es indispensable reconocer tres elementos para esta tesis. Uno, que la validez de los Derechos Humanos trasciende los límites del Estado. Los Derechos Humanos implican límites al poder del Estado, y adjudicaciones de significado para su ejercicio. Dos, que el Estado es un sujeto más de deberes y obligaciones ante los derechos fundamentales. Y tres, que los Estados contienen diversos

---

<sup>370</sup> BAKUNIN, Mijail, *La Comuna de París y el Estado*, (manuscrito), editado en: *El Estado y la Comuna (1870-1871)*

Mijail Aleksandrovich Bakunin, trad.C.Díaz, Zero, 1978. Asimismo, ver en el blog de recopilación de textos de Bakunin titulado “Archivo Miguel Bakunin”, disponible en url, <http://miguelbakunin.wordpress.com/2008/01/22/la-comuna-de-paris-y-la-nocion-de-estado/>

<sup>371</sup> Cfr. DUVERGER, Maurice, *Sociología Política*, trad. J.Esteban, Ariel, Barcelona, 1972

<sup>372</sup> Cfr. DUVERGER, Op.Cit.

<sup>373</sup> Cfr. LUHMAN, Niklas, *Political Theory of the Welfare State*, Op.Cit.

grados de responsabilidad hacia [*dentro*] en torno a su población, instituciones y territorios; y grados de responsabilidad hacia [*afuera*], respecto a normas, procedimientos e instituciones de la comunidad internacional.<sup>374</sup>

En el plano del lenguaje simbólico, se entiende a la Nación como “*ente superior*”,<sup>375</sup> como un sistema simbólico generador de certidumbres, de identidad social, articulador de instituciones y personas,<sup>376</sup> y su proceso de legitimación es como el *plebiscito permanente* de Ernst Renan.<sup>377</sup>

Para mantener esta idea y este lenguaje simbólico, es necesario recrear el imaginario social de un espíritu “*nacional*” (con plena vigencia) que surge de un legendario pacto en que los individuos entran en acuerdo. Bajo este legendario pacto se superan todos los estadios sociales anteriores como la guerra civil o la naturaleza, y se establece con el objetivo de obtener seguridad recíproca mediante la sumisión. Este ejercicio simbólico crearía cierta unidad indivisible: el Estado-Nación.<sup>378</sup> Pero la leyenda ha sido atravesada y se desmorona, como bien lo describe Foucault. “Recuerden el esquema del Leviatán: en él, el Leviatán, en cuanto hombre fabricado, no es otra cosa que la coagulación de una serie de individualidades separadas, que se reúnen por la obra de cierto número de elementos constitutivos del Estado. Pero en el corazón o, mejor, en la cabeza del Estado, existe algo que lo constituye como tal, y ese algo es la soberanía, de la que Hobbes dice que es precisamente el alma del Leviatán. Pues bien, en vez de plantear el problema del alma central, creo que habría de estudiar. los cuerpos periféricos y múltiples, esos cuerpos constituidos, por los efectos de poder, como sujetos.”<sup>379</sup>.

Habemos de suponer que todo Estado que realiza elecciones periódicas se le llamará “democracia”. Bajo la supuesta era de las democracias, se observa que todos los regímenes políticos del mundo se inscriben (como apunta García-Pelayo) bajo una necesidad gnoseológica y de legitimación “democrática”. Entonces todos los países se esfuerzan por parecer lo más democrático que se pueda, como en una colección de

---

<sup>374</sup> Cfr. ANSUATEGUI, Javier, “Las definiciones de derecho y los derechos fundamentales” *Sistema* no. 158, abril 2000

<sup>375</sup> Cfr. RENAN, Ernest, *¿Qué es una Nación?*, edición bilingüe, trad. F.Ochoa, Sequitur, Madrid, 2001

<sup>376</sup> Cfr BERGER, Peter, LUCKMAN, Thomas, *Modernidad, Pluralismo y Crisis de Sentido*, trad. Centro de Estudios Políticos, Paidós, Barcelona, 1997

<sup>377</sup> RENAN, Ernest, *¿Qué es una nación?*, trad. F. Ochoa, Sequitur, Madrid 2001 (1882)

<sup>378</sup> Ver detalles sobre el apartado [De Cive, XII, 5] en: HOBBS, Thomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de un Estado eclesiástico y civil*, Alianza, Madrid 2004 (1640)

<sup>379</sup> FOUCAULT, Michel, *Hay que defender la sociedad*, trad. H. Pons, Akal, Madrid 2003. p. 15

disfraces de temporada.<sup>380</sup>

Las primeras diferenciaciones importantes entre Estado, Sociedad y Comunidad, las establece Hegel en su concepción de la “Sociedad Civil”. Se trata de esa esfera de intercambios civiles y mercantiles de las comunidades humanas, marcadas por una “estructuración atomizada”, y que se prefiguran como el espacio de mediación ente lo universal y lo individual. Entre la familia nuclear y el Estado se encuentran las familias extensas, las congregaciones y otras formas parroquiales de asociación. La modernidad se encargaría, siguiendo a Hegel, de figurar nuevas formas de la sociedad-civil que dotarán de cuerpo a la organicidad del Estado. Sobre esta proyección, Hegel observa el horizonte transformador de la Revolución Industrial, en tanto que la organización comercial e industrial del trabajo será la forma de construir corporaciones intermedias entre el individuo y el Estado.<sup>381</sup> Para Hegel, la relación entre sociedad civil y Estado se configura de manera orgánica dentro de un gran proyecto histórico. En la segunda década del siglo XXI, se advierte que no tenemos el mismo Estado que imaginó Hegel, que hay una sociedad civil mucho más compleja y menos orgánica de lo que se imaginaba Hegel.

La separación entre <sociedad> y <comunidad> en Ferdinand Tönnies está envuelta en una esfera-ocupacional y un mapa-mental. La <Comunidad> [Gemeinschaft] envuelve una supuesta vida familiar –en concordia- donde las personas se involucran con todo su ser. El ‘núcleo’ de la comunidad es la tribu, la nación, la gente común y corriente. La Comunidad reproduce vida en el pueblo –hace costumbre- Las personas se involucran con el corazón y el espíritu; su núcleo es la mancomunidad. En cambio, la *Sociedad* [Gesellschaft] sería la vida de gran ciudad- marcada por convención- y se basa en el ser humano individual con todas sus ambiciones. Su núcleo es el mercado. La vida en la *Nación* está basada en los cálculos colectivos de gran escala administrativa y económica. Su núcleo es el Estado.<sup>382</sup>

Comunidad, Sociedad y Nación trata de metáforas que han sufrido una transformación radical desde la obra de Tönnies en 1887. Como se verá más adelante, las sociedades del Siglo XXI debaten la pérdida del [Capital Social] como la pérdida de los

---

<sup>380</sup> Cfr. GARCÍA-PELAYO, Manuel, *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*, Alianza Universidad, Madrid, 2005.

<sup>381</sup> GIOVANNI, Nicola, “Hegel et la <Bürgerliche Gesellschaft>”, en FRYDMAN, Benoît, *La Société Civile et ses Droits*, Bruylant, Bruselas, 2004.

<sup>382</sup> TÖNNIES, Ferdinand, *Community and Civil Society*, trad. J.Harris, Cambridge University Press, Cambridge, 2001 (1887).

lazos de *Comunidad*.<sup>383</sup> Y en términos de *Sociedad*, donde Gramsci o Tocqueville ven diferencia y civilidad, Foucault o Sennet ven en la *sociedad civil* un efecto de dominación interiorizada.<sup>384</sup> Donde Huntington o Sartori ven efectos de crisis, descomposición e ingobernabilidad; en otras voces como Castells, Taylor y Kymlicka, se observa la emergencia de una sociedad pluralista y post-nacional.

En este nivel de análisis podemos observar también que las cuatro décadas de neoliberalismo han erradicado o diluido las estructuras de intermediación entre las clases obreras y profesionales con los sectores económicos del mercado, y con el Estado.<sup>385</sup> Con esto no se quiere decir que deberían volver los sindicatos, los comités o consejos a la usanza del Siglo XX, sino que deben restañarse los vínculos entre el *Estado*, la *Sociedad* y la *Comunidad* con nuevas instituciones secundarias, intermediadoras y generadoras e identidad. Sin esta capilaridad entre la persona y el Estado, entre la persona y el Mercado, los Derechos Humanos pierden piso de negociación, y se debilita la Rendición de Cuentas.<sup>386</sup>

La sociedad es una dimensión en cambios permanentes, proclama la inutilidad de todas las metáforas estatistas, e impone variables al poder político. El Estado, como centro de decisión político-administrativo, se encuentra sujeto a cambios estructurales de manera permanente.

El basamento cultural del Estado puede comprenderse en ciertos mecanismos de reproducción socio-cultural que se expresan en lenguaje simbólico: las religiones civiles, los patriotismos nacionales, ferias, fiestas, conmemoraciones y ritos de integración; y el mito que alimenta un sentido histórico en las sociedades modernas, que es la idea de un

---

<sup>383</sup> En este artículo se suelen apoyar muchas referencias para el análisis de las ciencias sociales actuales, en cuanto al manejo de variables dependientes y variables independientes; y de paso, asumir concepciones economicistas y étnicas de la democracia, aunque no se quiera admitir. Ver en: PUTNAM, Robert; Leonardi, Robert; Nanetti, Raffaella; Pavoncello, Franco, “*Explaining Institutional Success: The Case of Italian Government*”, *The American Political Science Review*, Vol. 77, 1983, p.p. 55-74.

<sup>384</sup> Cfr. JAFFRO, Laurent, “La transformation du contractualisme et les origines de la société civile”, en FRYDMAN, Benoît, *La Société Civile et ses Droits*, Bruylant, Bruselas, 2004.

<sup>385</sup> Cfr. KENWORTHY, Lane, STREECK, Wolfgang, “Theories and practices of Neocorporatism”, en JANOSKI, Thomas et al. (eds.), *A Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies and Globalization*. Cambridge University Press, Nueva York, 2005

<sup>386</sup> Es interesante el tratamiento de la “segregación” en las nuevas realidades humanas: las ciudades, donde se han perdido generacionalmente los lazos de Comunidad, y donde la Sociedad no ofrece mecanismos de integración social sino lo contrario, discrimina espacialmente: segrega. Cfr. WACQANT, Loïc, “Logics of urban polarization” en CROMPTON, Rosemary, DEVINE, Fiona (edit), *Renewing Class Analysis*, Blackwell Publishers-The Sociological Review, Oxford, 2000

proceso de <modernización-sin-fin>.<sup>387</sup>

El Estado configura los límites simbólicos de la reproducción cultural de una sociedad. Sus fronteras son permeables y cambiantes, pero al fin y al cabo, sigue siendo la isotopía más poderosa para comprender la autoridad, y es fuente de conocimiento original, otorga certidumbre y aporta un basamento para la organización de la sociedad.

Manheim hace un boceto simplificador de esta metáfora, diciendo que: “el Estado moderno es un Estado que proporciona servicios. No sólo organiza los servicios de salubridad pública para combatir las enfermedades existentes, sino que también trata de impedir las epidemias mediante numerosos recursos administrativos y jurídicos. El Estado cuida de los ancianos, los menores de edad, y los que no tienen trabajo. Las autoridades públicas pueden organizar y dirigir los “servicios públicos”, tales como el gas, la electricidad y los transportes. La mayor parte de los Estados (..) poseen y administran la red de radiofusas como servicio público. La educación puede ser uno de los instrumentos para conseguir que las generaciones jóvenes o viejas comprendan las necesidades de una sociedad en evolución. En una palabra: el Estado democrático, en tanto que Estado con servicios públicos, es activo en todas las esferas de la vida social”.<sup>388</sup>

Siguiendo la tesis racionalista y positivista de Kelsen, cuando el Estado predica un “querer” se desarrolla en un “deber ser” como personificación hipostática de un orden válido. La validez del “querer” y del “deber ser” se racionaliza en el Derecho. Pero en esta tesis, la versión del Estado que más prevalece es la de Luhman, y particularmente la que proyecta en su obra *Teoría Política del Estado de Bienestar*. El entorno de lo público se construye con la institucionalización de los problemas más importantes, o los problemas más prioritarios. Así se conforma un Cuerpo Político.<sup>389</sup>

El Cuerpo Político contemplado desde el punto de vista sociológico, dice Manheim, es inherente a todas estas unidades políticas y de importancia política. Cuando se emplea la expresión “de importancia política”, la palabra *política* significa “pública”; incluye asuntos de familia o de trabajo únicamente en la medida en que pasan a ser

---

<sup>387</sup> BERAIN, Josexto, *Estado de Bienestar, Planificación e Ideología*, Editorial Popular, Madrid 1990.

<sup>388</sup> Op.Cit. MANHEIM, p. 145

<sup>389</sup> Cfr. LUHMAN, Niklas, *Political theory of the Welfare State*, trad.J.Bednarz, Walter de Gruyter, Berlín, 1990

preocupaciones públicas en una determinada sociedad.<sup>390</sup>

La salud, la educación, el debido proceso, el medio ambiente, la privación de la pobreza; todos estos son ejes temáticos que imponen una necesidad de examinación de los poderes y las instituciones del Estado. La pregunta relevante es *¿cómo se rinde cuentas ante una situación de pobreza, privación y falta de libertades básicas?, ¿cómo ejercer acciones ante un Estado que no garantiza la salud de sus propios ciudadanos?, ¿Cómo castigar la impunidad sistemática de los cuerpos policíacos, el ejército y el gobierno en el ejercicio de sus políticas de seguridad?*

Los Derechos Humanos han de significar el primer círculo de argumentos, valores, criterios de un Estado, pues en ellos radica la racionalidad y la legitimidad de un aparato de gobierno.<sup>391</sup>

El Estado moderno es la misma isotopía en donde se reproducen las paradojas de Rafael de Asís, cuando discute los Derechos Fundamentales como límites al poder político.<sup>392</sup> Y es la isotopía que dibuja Javier Ansuátegui en los vínculos entre la Constitución y los Derechos Humanos. Esto es, que las funciones descentralizadoras y ordenadoras de la sociedad, la planificación de actividades urbanas, civiles, económicas, la función administrativa de estandarización de servicios públicos, la regulación de la responsabilidad civil, y el establecimiento de reglas y procedimientos de derecho para limitar conflictos y excluir la violencia<sup>393</sup>, todos son elementos que delimitan una frontera de comprensión para este Cuerpo Político denominado Estado-nación, que funciona bajo las reglas de un Estado de Derecho.

Los ejes de Klaus Von Beyme proveen claridad para dibujar una perspectiva operativa del Estado moderno: racionalización jurídica, constitucionalismo, democratización y burocratización.<sup>394</sup> Sobre la maquinaria jurídica y administrativa, la función política del Estado es responder a preguntas básicas: *¿quiénes somos?* y *¿cómo hemos de convivir?*, que permiten construir una cohesión social mínima, una legitimidad

---

<sup>390</sup> MANHEIM, Karl, *Libertad, Poder y Planificación Democrática*, trad. Manuel Durán, FCE, México 1982, p. 64

<sup>391</sup> Cfr. HABERMAS, Jürgen, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, trad. J. Etcheverry, Cátedra, Madrid, 1999.

<sup>392</sup> DE ASÍS, Rafael, *Las paradojas de los derechos fundamentales como límites al poder*, Madrid, Ed. Debate, 1992

<sup>393</sup> Cfr. DUVERGER, Op. Cit.

<sup>394</sup> VON BEYME, Klaus, *Teoría política del siglo XX. De la modernidad a la postmodernidad*, trad. J. Alborés, Alianza Editorial, Madrid 1994

cultural e identitaria.<sup>395</sup>

Los Derechos Humanos tienen una función en la Constitución, y en tanto, en todo el orden normativo, político y administrativo de un Estado. Depende de la jerarquía en que se incorporan dentro del régimen constitucional, de su alcance dentro de la realidad histórico-social.<sup>396</sup>

Los debates tradicionales sobre Rendición de Cuentas durante las últimas décadas, han estado zanjadas en torno a las teorías de la democracia. Sus primeras fuentes son los análisis comparativos de Lijphart, las teorías cibernéticas de Karl Deutsch, la *Poliarquía* de Robert Dahl, o los estudios del *Orden Político en las Sociedades de Cambio*, de Huntington. Durante los años 80' y 90 del siglo XX, destacaron las obras citadas de O'Donnell, Schmitter, Schedler y otros autores, que escribieron sus obras en el entorno de los cambios constitucionales de la 3ra Ola Democrática en América Latina, en Europa del Este y en África. Autores como William Riker o Gabriel Negretto, forjan el debate de los grandes procesos de cambio constitucional.<sup>397</sup>

Las propuestas de Elías Díaz,<sup>398</sup> o de Ernst-Wolfgang Böckenförde,<sup>399</sup> son las más consistentes en ese sentido. En ambos casos, se dice que no tiene validez hablar de un Estado de Derecho sólo al los aparatos de poder administrativo que cumplen con las normas de su sistema jurídico. En lugar de suponer un Estado de Derecho como un mero Estado que formula y ejerce sus leyes, Böckenförde y Díaz imponen el criterio de los Derechos Fundamentales como criterio de legitimidad y racionalidad de un Estado.

Elías Díaz escribió un libro emblemático para la tradición española de los Derechos Fundamentales. Se tituló “Estado de Derecho y Sociedad Democrática”, y su partida inicial fue frase <*No todo Estado es Estado de Derecho*>. La mera existencia de leyes no es señal de un Derecho, sino que se exige la construcción de garantías generales y universales que sean útiles para enfrentar los abusos de poder en la sociedad. Para tal

---

<sup>395</sup> Cfr. BERGER, Peter, “Conclusión: observaciones generales sobre conflictos normativos y mediación”, en BERGER, Peter, (coord), *Los Límites de la Cohesión Social: conflicto y mediación en las sociedades pluralistas : informe de la Fundación Bertelsman al Club de Roma*, Galaxia Gutenberg, Madrid, 1999

<sup>396</sup> Cfr. DEL REAL, J.A. *Los derechos: entre la ética, el poder y el derecho*, Dykinson-Universidad de Jaén, Madrid, 2000

<sup>397</sup> Cfr. NEGRETTO, Gabriel, “Political parties and institutional design: Explaining Constitutional Choice in Latin America”, *British Journal of Political Science*, 39, 2009, p.p. 117-139

<sup>398</sup> DÍAZ, Elías, *Estado de Derecho y sociedad democrática*. Ed. Cuadernos para el diálogo, S.A., 4ª ed., Madrid 1972.

<sup>399</sup> BÖCKENFÖRDE, Ernst, *Estudios sobre Estado de Derecho y Democracia*, trad. F.Bastida, Trotta, Madrid, 2000

reconocimiento, Díaz establece que debe existir incondicionalmente:

- a) un imperio de la ley como expresión de la voluntad general,
- b) una división de poderes,
- c) una legalidad de la administración y
- d) Derechos y libertades fundamentales que permitan la realización material de los valores normativos entre todos los miembros de la sociedad.

Desde el punto de vista liberal, el Estado habría de ser el lugar de la expresión del Poder basado en los Derechos y Libertades, por ser éstos los elementos que garantizan la construcción de un poder humanizante, razonable, respetuoso, y garante frente a cualquier proyecto social, cultural, militar o político. Así lo expone Javier Ansuátegui: *“La expresión Estado de Derecho serviría para representar una relación entre Derecho y Poder, en la que éste estuviera limitado además por unas normas que componen un sistema jurídico, por una serie de contenidos sustantivos en defensa de la autonomía individual.”*<sup>400</sup>

Desde un punto de vista zanjado en los debates de la ciencia política, se puede discutir el Estado de Derecho como aquel régimen que presenta predictibilidad en la aplicación de la ley, donde se aplica el derecho y la ley de manera regular, imparcial y eficaz, donde se garantiza una igualdad de los ciudadanos ante las instituciones. En este tenor, Stephen Holmes argumenta que el Estado de Derecho sería un espacio donde existe la capacidad de las personas e instituciones para actuar mediante cálculos racionales, y donde existen los medios de regulación, control y coacción suficientes para generar certidumbre. El gobierno y la administración actúan mediante medidas legal e institucionalmente controladas para lograr sus objetivos.<sup>401</sup>

Pero el mismo Holmes reconoce que un Estado de Derecho, o el intento de uno, puede generar reglas y medidas predecibles sólo para las clases y sectores privilegiados del sistema social. Asimismo, un Estado de Derecho puede ser el espacio de legalidad en donde las élites económicas y políticas no necesitan de la cooperación de los débiles para lograr sus objetivos. En un Estado de Derecho puede generarse un baremo de igualdad ante la ley, pero donde las personas se convierten en individuos aislados, marginados,

---

<sup>400</sup> ANSUATEGUI, Javier, “Las definiciones de derecho y los derechos fundamentales” *Sistema* no. 158, abril 2000

<sup>401</sup> HOLMES, Stephen, “Linajes del Estado de Derecho”, en ACKERMAN, John (edit), *Más allá del acceso a la Información*, Siglo XXI- UNAM, p.34

ante un Estado que se apoya en ciertos grupos y élites para la eficacia de sus medidas.<sup>402</sup>

La noción de Estado de Derecho se conjuga con valores superiores de libertad, justicia, igualdad y pluralismo, que han de ser reflejados en todos los andamiajes legales e instituciones. El Estado de Derecho, como sucede con la historia de los Derechos Humanos, es el resultado de un proceso histórico, donde se entiende un cambio social radical y permanente. Díaz reconoce cuatro grandes ejes de cambio que explican este entorno:

1. Desde el punto de vista político, el Estado de Derecho representa el paso del Estado Absoluto del Ancien Regime, al Estado Liberal.
2. Desde el punto de vista sociológico, pasa de una sociedad estamental, a una sociedad de clases.
3. Desde el punto de vista económico, pasa de un sistema feudal a un sistema capitalista.
4. Desde el punto de vista jurídico, se genera el cambio de un sistema de privilegios y protocolos, típico de una sociedad estamental, a un sistema de derechos y libertades, típico de una sociedad liberal.<sup>403</sup>

Desde la perspectiva de la Ciencia Política, estos ejes de cambio y estos telones de fondo se comprenden desde tres tradiciones: el Rule of Law de tradición anglosajona; el Reechstaat de la tradición germana, y el Etat de Droit de la tradición francesa.<sup>404</sup> En cada una de las tradiciones se explica una forma singular de forjar un Estado.<sup>405</sup> En la tradición francesa del *Etat de Droit*, destaca la soberanía de la Asamblea Nacional como pilar, donde se ejercerá un Estado a partir de las premisas del legislador racional, quien impone la igualdad jurídica mediante normas abstractas y generales, el principio de legalidad mediante el control administrativo, la eficacia a través de un Poder Ejecutivo fuerte, y la razonabilidad en torno a los jueces-funcionarios, quienes

---

<sup>402</sup> Cfr. HOLMES, “Linajes del Estado de Derecho”, Op.Cit. p. 39

<sup>403</sup> DÍAZ, Elías, “Estado de Derecho. Exigencias internas y dimensiones sociales”, *Sistema* 125/1995, p. 14

<sup>404</sup> ANSUATEGUI ROIG, Javier, “La relación entre los derechos fundamentales y el Estado de Derecho: dimensiones y consecuencias”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, No. 23, 2006, p.p 187-204

<sup>405</sup> AGUIAR, Azul, “Estado de Derecho y Regimen Político”, Publicado por Programa de Investigación y Análisis en Políticas Públicas Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) Documentos de trabajo del PIAPP Año I. Número 2 Marzo de 2012

interpretan literalmente las leyes sobre los casos concretos.<sup>406</sup>

Desde cualquier perspectiva, en esta tesis se ha de suponer que el Estado-nación moderno, además de una isotopía necesaria, es un aparato de autoridad y poder que debe estar sujeto siempre a una Rendición de Cuentas sistémica, en donde se examine de manera permanente y diversa, su capacidad de garantizar, proteger y cumplir los Derechos Humanos. Asimismo, el Estado-nación, como isotopía, debe figurar como el espacio de construcción de instituciones públicas, sociales y comunitarias, que refuercen los lazos de identidad y protección de las personas en su relación con el Estado y con el Mercado. En esta capilaridad, y en esta interrelación basada en instituciones secundarias, es donde se zanja la Rendición de Cuentas con perspectiva de Derechos Humanos.

## **Problemas públicos, Rendición de Cuentas y Derechos Humanos.**

En las corrientes doctrinales de la Nueva Gestión Pública (New Public Management) y el Neo institucionalismo, se asume casi como un hecho que las burocracias tienen como objetivo la administración adecuada de los recursos públicos y solucionar problemas de interés público, descritos en las normas, en la planeación o en las políticas públicas. Se asume que la división del trabajo es jerárquica y especializada, y que los objetivos de la burocracia son diferentes que los objetivos de los partidos políticos o de los programas ideológicos.

En su descripción del “*ciclo de vida de las democracias*” Anthony Downs nos explica que las instituciones del sector público nacen, crecen y mueren por efecto de los problemas de interés público que demandan los ciudadanos. La demanda cambiante de

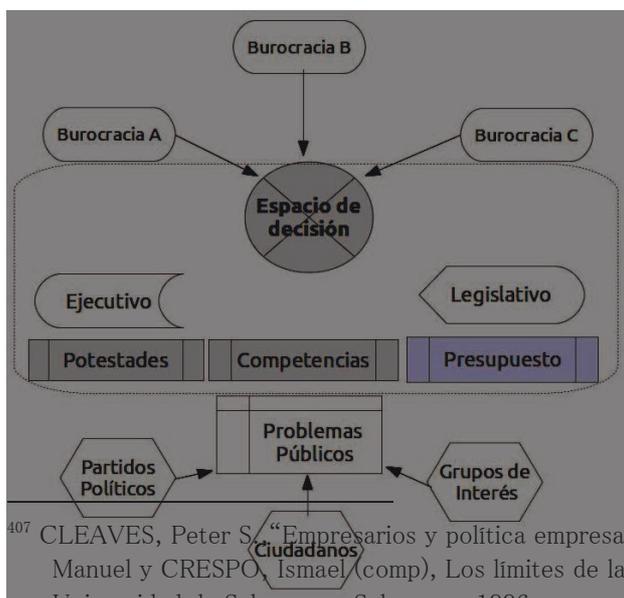
---

<sup>406</sup> Cfr. PECES-BARBA, Gregorio (coord), *Curso de Derechos Fundamentales, Teoría General*, BOE-UC3M, Madrid, 1999. También, DÍAZ, Elías, “Estado de Derecho. Exigencias internas y dimensiones sociales”. Op.Cit.

respuestas y soluciones de gobierno genera la decisión política de crear o modificar las burocracias, dotarlas de financiamiento con recursos públicos, potestades jurídicas y de gobierno. Podemos entender que la suma de problemas de interés público que una sociedad exige al gobierno, genera un reflejo institucional en diversas burocracias, que son dotadas de potestad pública y financiamiento. En este entorno institucional, las burocracias luchan por acrecentar su potestad pública y su financiamiento, lo que propicia una competición por recursos limitados de poder y dinero, todos ellos públicos.

En una Democracia Representativa, los partidos políticos recogen los problemas que reclama la sociedad. La sociedad, en constante cambio cultural, exige nuevas respuestas y plantea nuevos problemas, que habrían de reflejarse en leyes y planes de gobierno. La denominada “alternancia en el poder” significa que un nuevo partido político que reclama soluciones y acciones, presenta un proyecto político y de gobierno en respuesta de las mayorías.

Lo cierto es que las Democracias Representativas son Poliarquías. Los partidos políticos son financiados por grupos económicos y grupos de interés. Las agendas de gobierno son reflejo del conflicto de intereses de los partidos políticos y los grupos políticos, y el conflicto de intereses entre grupos económicos y corporativos, éstos dos por encima de los problemas que acontecen en la sociedad de manera más tangible. Los medios de comunicación juegan un papel crucial, como grupos de interés, donde convergen los intereses económicos y políticos, y encuadran una agenda de problemas públicos (framing) de formas que no siempre reflejan las preocupaciones de la sociedad.<sup>407</sup>



<sup>407</sup> CLEAVES, Peter S. “Empresarios y política empresarial en América Latina”, en ALCÁNTARA, Manuel y CRESPO, Ismael (comp), Los límites de la consolidación democrática en América Latina, Universidad de Salamanca, Salamanca, 1996

Estímulos y objetivos de las burocracias. Elaboración propia a partir de la teoría de Anthony Downs sobre el “*ciclo de vida de las burocracias*” y el modelo de “*influencia y legitimidad*” de Robert Dahl.<sup>408</sup>

Del mismo modo, las burocracias luchan entre sí por recursos limitados. Esta lucha se zanja en los espacios del Ejecutivo y el Legislativo, en la negociación presupuestal, fiscal, de competencias económicas, sobre recursos naturales, infraestructura, energía, concesiones, contratos, etc. Esto es lo que define su área de estímulo: las potestades para ejercer poder público, las competencias legales que ordenan el espacio estatal, y los presupuestos que financian sus organizaciones y sus estrategias.<sup>409</sup>

El Legislativo y el Ejecutivo, después de las elecciones democráticas, permanecen en contacto con los grupos de interés ideológicos, como las iglesias o colectivos identitarios, con grupos de interés económicos e industriales, que se benefician directa o indirectamente con la orientación estratégica de las potestades, las competencias o el presupuesto para ser contratados. Los grupos de interés son beneficiados con una concesión, una des-regulación, un contrato público o bien, con la relajación de los controles ambientales, financieros, fiscales, laborales, que les atañe proporcionalmente al interés de sus negocios.<sup>410</sup>

Ante esta complejidad, se le debe agregar el fenómeno de la corrupción, que supone decisiones ocultas e ilegales del sector público en favor del sector privado.

Volviendo al principio, entendemos que los problemas públicos oficiales, conducidos por las burocracias, no son los problemas reales de los votantes o de la sociedad. Y el castigo o premio a esta distancia (o deslealtad) ante la sociedad no se reflejará el día de las elecciones. La agenda de problemas, de recursos públicos, potestades, competencias y regulaciones del gobierno se encuentran en continuo cambio por efecto de la combinación de intereses entre la clase política y las corporaciones que influyen sobre ella.<sup>411</sup>

---

<sup>408</sup> El recuadro con aristas se inspira en el modelo de “Influencia y Legitimidad” (fig.5) de Op.Cit.  
DAHL, Robert, *Análisis Político Moderno*, Fontanella, Barcelona, 1976,

<sup>409</sup> DAHL, Robert, *Análisis Político Moderno*, Fontanella, Barcelona, 1976

<sup>410</sup> Ver. EVANS, John H., “Worldviews or Social Groups as the Source of Moral Value Attitudes: Implications for the Culture Wars Thesis”, *Sociological Forum*, Vol. 12, No. 3 (Sep., 1997), pp. 371-404

<sup>411</sup> FIORINA, Morris, *Culture War? The Myth of a Polarized America*, Pearson- Bringham Young university, San Francisco, 1992.

Entendiéndolo así, es indispensable situar a cada uno de todos los Derechos Humanos reconocidos en tratados internacionales y en los ordenamientos jurídicos nacionales como problemas públicos cuya agenda debe posicionarse permanentemente en el aparato de Estado, más allá de las elecciones democráticas y las agendas de los partidos políticos.

Para esto, debe existir una sociedad capaz de definir los problemas públicos, colocarlos en la agenda legislativa y ejecutiva, y convertirlos en política pública. Debe existir una sociedad capaz de evaluar los resultados y generar una responsabilidad permanente de las instituciones. La Rendición de Cuentas, de nuevo, radica en la libertad de juzgar, corregir, modificar o clausurar las instituciones de acuerdo a sus valoraciones jurídicas, políticas y morales.

Para esto, queda claro que no es suficiente el derecho al voto, ni el esquema horizontal de pesos y contrapesos del poder (checks and balances) que le denominan algunos doctrinarios como “accountability horizontal”. Se requiere una esfera pública plural y robusta, con información suficiente acerca de la realidad y de las decisiones públicas. Se requiere una sociedad capaz de definir sus propios problemas y certidumbres.

Si entendemos que los Derechos Humanos son los pilares de la legitimidad racionalidad del Estado, y que son los fundamentos de una Sociedad Liberal, entonces los Derechos Humanos deben ser los problemas públicos prioritarios, que aseguren el ejercicio del poder para su garantía y protección. En una realidad, donde son prioritarios los problemas de los intereses económicos, industriales, y de minorías étnicas, religiosas o estamentales, y donde los representantes electos y las burocracias responden a estímulos de interés corporativo de los grupos de interés, que luchan por la primacía de las potestades, competencias y recursos públicos, entonces partimos de una necesidad estratégica: crear nuevos estímulos que sujeten al poder público a responder por los Derechos Humanos.

Para llegar a este supuesto, se requiere en primera instancia un ejercicio pleno y robusto de las libertades públicas de asociación, opinión e información; y seguidamente, de un ejercicio pleno y sustancial de defensa y garantía de los Derechos Humanos mediante mecanismos de Rendición de Cuentas. En este entorno cambiante, donde la opinión pública es maleable mediante la estimulación de sentimientos en la publicidad y la propaganda, en el encuadramiento (o framing') de los medios de comunicación, y en

los anquilosados programas políticos del sistema de partidos de la Democracia Representativa, se exige mucha imaginación, sentido de oportunidad y estrategia para colocar los Derechos Humanos como problemas públicos prioritarios, encima de otros problemas que son menos importantes.

En el modelo real de nuestros Estados Nacionales, de Poliarquía, existen varios agentes, gubernamentales, privados, sociales, económicos, que se empoderan en la búsqueda de la influencia política. Esta influencia es sobre políticas públicas, recursos naturales, recursos humanos, recursos fiscales, leyes o decisiones gubernamentales, pero también son influencias sobre espacios de decisión en general, donde la voluntad del Estado sólo cubre una parcialidad. En la Poliarquía se suele observar una desigual distribución de la influencia política. La influencia está desigualmente distribuida entre los miembros de un sistema político.<sup>412</sup>

En estos espacios de decisión pública, donde convergen empresas privadas, grupos de interés, asociaciones, instituciones diversas y los organismos de gobierno, los agentes persiguen objetivos en conflicto, que son arbitrados, entre otras maneras, por el Gobierno del sistema político. En la pluralidad de visiones e intereses el conflicto y el acuerdo son los páramos más importantes de decisión, y la mediación una forma “real” de gobernar.<sup>413</sup>

Así, el desafío de gobernar y orientar el poder se convierte en un problema de gobernanza:

“Este espacio es el que demanda aquello que se llaman Relaciones Inter-Gubernamentales. La capacidad de las unidades individualizadas de adopción de decisiones para alcanzar sus objetivos depende no sólo de sus elecciones y acciones, sino también de las que realicen los demás. Las decisiones adoptadas a cualquier nivel estarán influidas por las relaciones que existan tanto entre los distintos niveles como entre las diferentes áreas funcionales de actuación. Una de las tareas fundamentales que ha de afrontar el sistema político de cualquier país industrializado es la de asegurar la coordinación de las actuaciones diferenciadas e interdependientes, redes en las que, o bien la resolución eficaz de los problemas pasa por la puesta en común de las capacidades de diversos participantes, o bien es preciso que las actividades de las

---

<sup>412</sup> Op.Cit. DAHL, Robert, Análisis Político Moderno, Op.Cit. p. 71

<sup>413</sup> Op.Cit. DAHL, Robert, Análisis Político Moderno, Op. Cit. p. 73

distintas unidades se guíen por criterios de carácter más general.”<sup>414</sup>

En principio no es mala noticia que exista esta diversidad de posiciones, y que el campo real de las democracias sea el de un juego de Relaciones Inter-Gubernamentales con grupos de interés. Este campo de juego es la Guerra Cultural, donde se debaten posiciones culturales, morales, económicas y políticas en un terreno que trasciende la democracia de los votos.<sup>415</sup> Siguiendo a Jaques Attali, entonces podemos preguntarnos ¿Qué métodos van a emplear para hacer triunfar sus puntos de vista y tener acceso al poder? ¿Cómo podrá un procedimiento soportar la enbestida de los conflictos que obedecen las divergencias de intereses entre nuestros grupos sociales?<sup>416</sup>

Aquí es importante el trabajo de Arganoff y McGuire, en torno al reconocimiento de los actores que intervienen en un Estado descentralizado o federal, dado que el juego de las burocracias y los poderes estatales complejiza más el terreno de juego. Cada unidad de gobierno, autonomía o entidad federativa, tiene su propio panel de burocracias que compiten contra las burocracias centrales y las administraciones federadas o descentralizadas en la lucha por mayores potestades territoriales, económicas, fiscales, presupuestales y políticas. en este juego horizontal, las burocracias federativas o descentralizadas juegan con su propia clase política y su propio universo social.<sup>417</sup>

En esta complejidad, la Constitución se convierte en un pivote o en un espacio de disputa. No hay áreas de políticas que no tengan vinculación con la Constitución. En las democracias hay una “incertidumbre institucionalizada” en torno a este vínculo central. Conforme a Alfred Stepan, las democracias federales tienden hacia un centro porque la demografía se manifiesta horizontal y verticalmente.<sup>418</sup> El teórico del federalismo, Riker, se apoya en la definición de Dahl, en que el federalismo se constriñe hacia un centro con la “constitución fundacional del sistema”. Las democracias tienen

---

<sup>414</sup> Definición de: HANF, Keneth y SCHARPF, Fritz, (eds.) *Interorganizational PolicyMaking*, SAGE, Londres 1979, citado por ARGANOFF, Robert, Marcos para el Análisis Comparado de las Relaciones Intergubernamentales, en Merino Huerta, Mauricio (ed), *Cambio Político y Gobernabilidad*, CNCAP-CONACYT, México 1992, p.p. 179-215

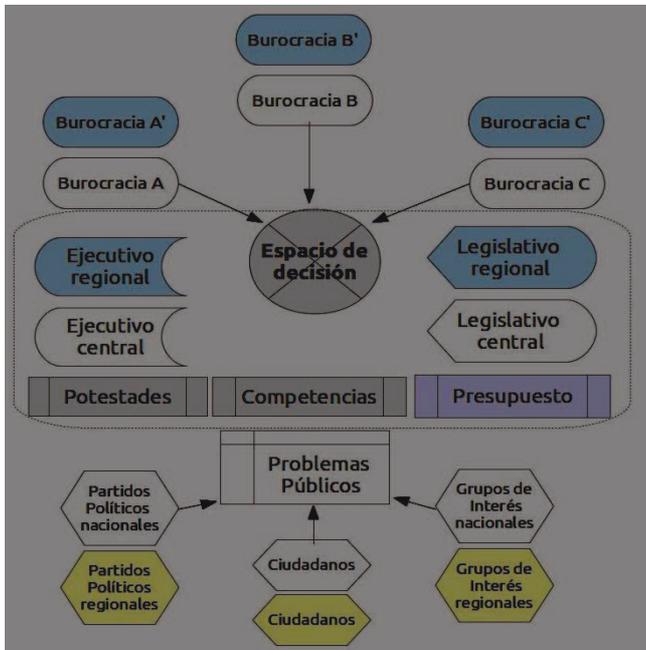
<sup>415</sup> FIORINA, Morris, *Culture War? The myth of a polarized America*, Pearson, Boston, 2002

<sup>416</sup> Op.Cit. ATTALI, Jaques, *Los modelos políticos*, p.49

<sup>417</sup> Cfr. ARGANOFF, Robert, MCGUIRE, Michael, “Expanding Intergovernmental Managements Hidden Dimensions” En este artículo se describen formas de conceptualizar los actores, la información, las acciones y relaciones intergubernamentales, debidamente mostradas en cuadros.

<sup>418</sup> Cfr. STEPAN, Alfred, *Toward New Comparative Politics: Federalism, Multinationalism and Democracy (Beyond Rikerian Federalism)*, en Gibson, Edward L. (edit), *Federalism and Democracy in Latin America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore 2004.

una agenda abierta. Los temas de una agenda se formulan a partir de los enunciados de la constitución, [o cuando menos, la constitución es un límite material y competencial], hasta que se cuestiona por no generar respuestas a los problemas, ni soluciones viables a los conflictos.<sup>419</sup>



Estímulos y objetivos de las burocracias, sobre la complejidad de un Estado descentralizado o federal. Elaboración propia a partir de la teoría de Anthony Downs sobre el “ciclo de vida de las burocracias” y el modelo de “influencia y legitimidad” de Robert Dahl

No hay una estructura única de implantación de las políticas, sino estructuras de implantación localizadas, cada una de ellas con la composición de actores y circunstancias que le caracteriza.<sup>420</sup> En el seno de las estructuras de implantación, se da una distribución de papeles entre los distintos grupos y subgrupos de actores: niveles de gobierno, universos políticos ciudadanos, niveles de participación de las empresas e instituciones sociales.<sup>421</sup> Existen subestructuras de formulación política, de tareas de planificación, análisis de la información, provisión de recursos, labores de

<sup>419</sup> STEPAN, Alfred, *Toward New Comparative Politics: Federalism, Multinationalism and Democracy (Beyond Rikerian Federalism)*, Op.Cit.

<sup>420</sup> Cfr. BRINKERHOFF, Derrick, y BRINKERHOFF, Jennifer, “Cross –Sectorial Policy Networks: Lessons from Developing and Transitioning Countries”; en: Myrna P. Mandell (ed.) *Getting Results Through Collaboration: Networks and Network Structures for Public Policy and Management*. Westport, CT: Quorum Books, 2001

<sup>421</sup> STREEK, Wolfgang y SCHMITTER, Philippe C., ¿Comunidad, Mercado, Estado...Asociaciones?: La contribución prospectiva del gobierno de interés al orden social, en: SCHMITTER, Philippe C., STREEK, Wolfgang y LEHEMBRUCH, Gerhard (coord.), *Neocorporativismo (Vol II)*, trad. JJ. Urtilla, Alianza, México 1992

intermediación y coordinación, que varían en cada contexto social.<sup>422</sup>

Las federaciones y la población se constriñen en una Constitución (de nuevo) generando entonces una vía difícil para hacer cambios estructurales, y obligando a la formación de consensos. Casi todos los cambios hechos en un Estado Federalista o descentralizado, son cambios de las reglas: pero los cambios a las reglas del mismo sistema descentralizado complican el terreno de juego, porque los límites del sistema cambian constantemente.<sup>423</sup>

Las democracias federales o descentralizadas, según Stepan, tienden hacia un centro porque la población se constriñe según las reglas anteriores. Esto es, que si bien existe una diversidad de subunidades con importante autonomía en cada región, es porque las reglas del juego le permiten dicha composición. En temas como salud, bienestar, investigación, etc, la economía y la sociedad se inclina por diferentes posturas, pero siempre han de estar en el inventario de la palestra democrática y federalista y bajo las reglas y balances de la Constitución.<sup>424</sup>

No obstante lo dicho por Stepan y Dahl, lo cierto es que existen diversos ejemplos que contradicen esa “*tendencia hacia el centro*” y por el contrario, los gobiernos regionales, federados o autónomos, buscan un mayor control de sus potestades, competencias y presupuestos.

Son ilustrativos los casos que contradicen las teorías de “centralidad” en los Estados altamente descentralizados. Encontramos en los sistemas europeo, español, mexicano características que demuestran un proceso singular de descentralización política y administrativa que rompe con la centralidad constitucional.

Para comprender el **sistema europeo**, primero hay que reconocer en términos generales, sobre el modo de funcionamiento de su sistema jurídico, político y administrativo. Se trata de un sistema supranacional que se instaura sobre Estados nacionales, quienes son miembros y adoptan una escala superior. Es un régimen legal que incide sobre las soberanías nacionales. Pero en virtud de que no se trata de una federación, o con-federación de estados, entonces no es posible encontrar un centro de gravedad absoluto sobre el sistema, que nos de referencia clara, y que funga como

---

<sup>422</sup> Cfr. ARGANOFF, Robert, Marcos para el Análisis Comparado. Op.Cit.

<sup>423</sup> Cfr. STEPAN, Alfred, Toward New Comparative Politics, p.48

<sup>424</sup> ARGANOFF, Robert, “Marcos para el Análisis Comparado de las Relaciones Intergubernamentales”, en Merino Huerta, Mauricio (ed), Cambio Político y Gobernabilidad, CNCPAP-CONACYT, México 1992, p.p. 179-215.

articulador de atribuciones y competencias hacia los órdenes nacionales, regionales y locales. El sistema europeo es complejo. Sus principales instituciones, El Consejo, la Comisión, el Parlamento, la Corte, se pueden definir dentro de los términos de la clásica división de poderes, en cuanto que son soberanos y mayores jerarquías dentro de un derecho propio. Sin embargo, la división formal de facultades y competencias, lejos de la típica división de poderes, presenta una diversificación que escapa de la clasificación estructural de: legislativo, ejecutivo y judicial.<sup>425</sup> Se puede resumir su carácter legal diciendo que el sistema europeo se presenta como una organización internacional por derecho propio; quien define sus áreas de responsabilidad ante los estados miembros.<sup>426</sup> No obstante la profunda diversificación de competencias en el sistema europeo, las normas emitidas por el Parlamento suelen prevalecer frente a las normas nacionales.<sup>427</sup>

El **sistema español** ha sido atinadamente definido por Agranoff como “*Estado Unitario Federalizado*”.<sup>428</sup> Su corte centralista y napoleónico contrasta con el desarrollo político de las Comunidades Autónomas. En términos históricos y culturales, España ha experimentado un efecto de nacionalismos minoritarios en reciente eclosión, y un despliegue vernacular de la política. Esta configuración, más allá del debate sobre la forja etnoterritorial, se implica en el tema sobre las áreas de responsabilidad del Estado Español, que se encuentra inscrito en un proceso de descentralización política que no tiene respuestas claras en su “centro de gravedad constitucional”, de manera que no es posible una predicción racional.<sup>429</sup> El reconocimiento constitucional de las autonomías y nacionalidades, ha generado una tensión inusitada sobre jurisdicciones, competencias,

---

<sup>425</sup> Cfr. COLINO, César, “La Integración Europea y el Estado Autonómico”, en CLOSA, C (ed), *Europeización del Sistema Político Español*, Itsmo/AKAL, Madrid, 2001

<sup>426</sup> Las lecturas previamente citadas de Luis Aguilar son ilustrativas. Pero vale la pena el análisis tipológico de Stepan sobre federaciones recientes e inestables, donde aparecen (p-ej) Rusia, Brasil y México. Cfr. STEPAN, Alfred, “Toward New Comparative Politics of Federalism, Multinationalism and Democracy”, en GIBSON, Edward (de), *Democracy in Latin America*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2004, p.p. 24-84

<sup>427</sup> Como se cita en la sentencia Van Gend & Loos: Los Estados reunidos en la Comunidad están llamados a colaborar por medio del Parlamento Europeo y del Comité Económico y Social al funcionamiento de esta Comunidad; que, además, el papel del Tribunal de Justicia en el marco del artículo 177 (*actual art. 234*), cuya finalidad es asegurar la unidad de interpretación del Tratado por los órganos jurisdiccionales nacionales, confirma que los Estados han reconocido al Derecho comunitario una autoridad susceptible de ser invocada por sus nacionales ante sus jurisdicciones. STJCE de 5.2.1963, asunto *Van Gend & Loos* (26/62)

<sup>428</sup> AGRANOFF, Robert, *Marcos para el Análisis Comparado de las Relaciones Intergubernamentales*, Op.Cit.

<sup>429</sup> Uno de los más reconocidos analistas de este tema es Luis Moreno. Cfr. MORENO, Luis, *Concurrencia Múltiple Enoterritorial: el caso de España*, Documento de Trabajo 92-08, Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC).

uso de recursos públicos y atribuciones en torno a las áreas de responsabilidad del gobierno. El denominado “Estado de las autonomías” se inscribe además en los ámbitos supra-nacionales del régimen europeo, en donde las Comunidades Autónomas tienen algunas atribuciones, recursos, fondos y competencias directas ante el ámbito europeo, y con relativa intervención del Estado Español.<sup>430</sup>

El **sistema mexicano** es también inusual, pues si bien asume la influencia del federalismo norteamericano, su desempeño durante decenios (se podría decir, siglos) fue bajo un régimen no-democrático. La economía petrolizada y los resabios del centralismo colonial hacen una relación centro-periferia asimétrica, con un poder superlativo del gobierno federal y la subordinación sistémica de las unidades sub-nacionales. Siguiendo la tipología de Alfred Stepan, las nociones de federalismo corporativo (*holding together*) fueron la constante de México durante los años de dominio monopartidista. El federalismo cooperativo (*coming together*) apenas empieza a definirse de forma incipiente con la democracia y el cambio de poder bajo el sistema de partidos. De hecho, el federalismo fiscal y los esfuerzos en materia de presupuesto y contabilidad se inscriben en este federalismo del tipo cooperativo. El federalismo incrementalista (*putting together*) tiene pocos rasgos, pues el centralismo cultural y económico ha propiciado un liderazgo atípico y estructural de la federación sobre todas las unidades sub-nacionales.

El marco jurídico español es singular y atípico, pues comienza de una interpretación extensa, no determinante, de los poderes centrales del Estado en los procesos de planificación, presupuestación y regímenes fiscales. Rigen los principios como el de 'solidaridad' (art. 138 y 40,1), y el principio de 'suficiencia' (art. 2 y 31,2), en donde se inscriben las necesidades de nivelación socioeconómica del Estado Social de Derecho, y así también para regular el desarrollo regional desde la perspectiva europea. Los principios de 'coordinación' y de 'soberanía fiscal compartida' suponen un desarrollo de competencias, presupuestos y regímenes fiscales que no tienen un trazo definitivo o residual (como el caso Mexicano).<sup>431</sup>

---

<sup>430</sup> Cfr. COOKE, Phil, CHRISTIANSEN, Thomas, SCHIENSTOCK, Gerd, “Regional economic policy and a Europe of the Regions”, en RHODES, Martin, HEYWOOD, Paul, WRIGHT, Vincent (eds), *Developments in West European Politics*, McMillan, Londres, 1997.

<sup>431</sup> Este aspecto se observa en los esfuerzos por lograr una reforma al régimen de gobierno local, en aras de contrastar la desarmonización competencial que se ha generado con el denominado “Estado de las Autonomías”. Cfr. GARCÍA-MONCÓ, Alfonso M., “El modelo de financiación autonómica a partir de los nuevos estatutos de autonomía”, documento de trabajo para el

Los conflictos políticos entre Comunidades Autónomas y el Estado Español son graves, porque no sólo se disputa la base fiscal, presupuestaria o competencial, sino que se cuestiona la validez de la Constitución Española como “centro de gravedad”, y se cuestiona la legitimidad de origen del Estado Español como fuente de soberanía popular y de potestad política.

El caso mexicano parte de un problema similar de asimetría, imposición y centralismo estructural. No obstante, las tensiones no proviene de otros nacionalismos, sino de una pérdida de control fiscal, regulatorio y de gobierno en las entidades y regiones. Esto sería, que la potestad y gobierno federal se asume como la base responsable de la nación, y los gobiernos estatales y municipales asumen posiciones tolerantes con la imposición central, dado que viven y permanecen en la informalidad, la anomia, la ilegalidad y una falta de autoridad para encargarse de sus asuntos y responsabilidades originarias por Constitución. La Federación asume un control superlativo y los gobiernos locales adoptan una minoría de edad gubernativa. Para contrarrestar este binomio de autoridad y dependencia, se ha elegido la evolución y mejora transitando por un modelo de federalismo cooperativo (coming together) a partir de la formulación de responsabilidades comunes para la Federación, los Estados y Municipios. Zanjadas las responsabilidades, habrán entonces obligaciones directas con los ciudadanos (los constituyentes).

El artículo 124 de la Constitución Política de México establece que: "*Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.*" La Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "*facultades concurrentes*", entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o. párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, los

---

programa de doctorado en Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario y de Investigación Ortega y Gasset, 2006-2008.

Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.<sup>432</sup>

El sistema español y mexicano, aunque presentan de inicio una constitución como centro de gravedad administrativo y político, carecen de instituciones clave para zanjar las tensiones entre diversas unidades sub-nacionales. En el caso español se acusa, por ejemplo, la falta de presencia del Senado como autoridad en materia de controversias territoriales;<sup>433</sup> y en el caso mexicano se acusa una estrategia deficiente que consiste en la réplica (ad verbatim) de sistemas jurídicos en cada una de las 32 entidades federativas, quienes tienen su propia constitución y normas secundarias como micro-escalas del centro. Esta es la razón por la que existen frecuentes obstáculos para desarrollar un área de responsabilidad del Estado de manera uniforme o cuando menos coherente en todas las unidades político-administrativas del territorio.

En **España** se discute la distribución de las áreas de responsabilidad entre las Comunidades Autónomas (CCAA). Autores más proclives al Estado de las Autonomías, o al “Federalismo” como Eric Arguyol, sustentan un fundamento constitucional para la autonomía financiera (art. 156), la autonomía de gestión (art. 137) y la autonomía administrativa (art. 131,1), todas atribuibles a las CCAA.<sup>434</sup> Quienes se oponen al denominado “autonomismo” apuestan por una redistribución de competencias a nivel local, para evitar la “desarmonización” del modelo “putting together” de federalismo.<sup>435</sup>

Pero la diferencia que guardan los sistemas europeo respecto del español y respecto al mexicano, consiste en la importancia a la hora de definir áreas de responsabilidad. Las áreas de responsabilidad definidas en la legislación europea permean y prevalecen en los sistemas nacionales. El área de responsabilidad es el proceso en el que se definen las primeras y las últimas instancias de ejecución e implementación de las normas europeas. Se trata de la última distribución de competencias y atribuciones en diversas materias. Libertad de establecimientos 44(2) y 47(1) EC, provisión de servicios 55 EC, educación y capacitación 149 EC, medidas para

---

<sup>432</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Cfr. Controversia Constitucional CC 94-2009, Op.Cit.

<sup>433</sup> Cfr. PAREJO ALFONSO, Luciano, “La evolución del Estado Constitucional y la construcción en España del Estado de las Autonomías”, en: *Organización Territorial de los Estados Europeos, Asamblea de Madrid*- Servicio de Publicaciones, Madrid, 2010.

<sup>434</sup> ARGULLOL, Eric, *Desarrollar el Autogobierno*, Península, Barcelona, 2002, p.p. 224 y ss

<sup>435</sup> Cfr. Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local, Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, Madrid, 2005.

proteger consumidores 153 EC, medidas de protección ambiental 175(1) EC. Ciudadanía Europea 22(2) y 72 EC, Política Agrícola Común 37(2) EC, liberalización de servicios 52(2) EC, inmigración y visas 67(1) EC, competencia económica 83 y 89 EC, impuestos y taxaciones 93 EC, políticas de empleo 128(2) EC, propiedad intelectual 133 EC, seguridad social y condiciones laborales 137(3) EC, programas cooperativos, “path dependencies” y “joint ventures” en materia tecnológica 172 EC, planeación territorial, medio ambiente, recursos y energía 175(2) EC.<sup>436</sup> La Comisión se lo envía al Consejo y al Parlamento. El Parlamento realiza una primera revisión, y envía enmiendas. Si las enmiendas fueron realizadas, el Consejo vota para su dictamen.<sup>437</sup>

El problema que tiene el régimen europeo es su punto de partida fragmentario, pero la ventaja que guarda respecto a sistemas nacionales como México y España, consiste en la claridad de cuáles son sus áreas de responsabilidad. La definición de sus poderes y áreas de responsabilidad quedan zanjados en el proceso conocido como co-decisión. Lo que se dice a nivel europeo en materia de agua, educación, salud, medio ambiente, cambio climático, es el concepto, el valor y la definición de lo que se tiene que hacer en todo el territorio europeo. Una vez zanjados los preceptos jurídicos y políticos definitivos, se discute la ruta de aplicación, pero ya no su significado. Ya sea del Consejo, las Comisiones o el Parlamento, la legislación que surge contiene una inherente claridad sobre la jerarquía en cuanto al dominio sobre cierta área de responsabilidad.<sup>438</sup> El debate se tensa sobre las formas de descenso de sus normas, que se le denomina como proceso de comitología. Y la claridad es favorecida por la ingeniería político-administrativa del sistema europeo.<sup>439</sup>

El problema de las competencias, potestades y atribuciones, es un problema de Rendición de Cuentas. Exige responder a preguntas como *¿Para qué sirve el Ministerio de Fomento?, ¿qué utilidad tienen las normas estatales o autonómicas? hasta preguntas como ¿Qué puede hacer el diputado, alcalde, presidente o juez en este tema*

---

<sup>436</sup> Cfr. BORCHARDT, Klaus-Dieter, *The ABC of Community Law*, European Documentation, Directorate-General for Education and Culture, Bélgica, 2000, p.p. 73-77

<sup>437</sup> Cfr. Idem, p.p. 81 y ss.

<sup>438</sup> Cfr. MENENDEZ, Agustín, “El derecho constitucional de la Unión Europea. Sesión 1: Toma de decisiones y sistema de fuentes”; documento de trabajo para el programa de Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario y de Investigación Ortega y Gasset, 2006-2008.

<sup>439</sup> Cfr. DEHOUSSE, Renaud, “European Integration and the Nation-State”, en RHODES, Martin, HEYWOOD, Paul, WRIHT, Vincent, *Developments in West European Politics*, McMillan, Londres, 1997

'x' que me concierne particularmente?<sup>440</sup> Y nos conduce, a su vez, a la pregunta que vincula la Rendición de Cuentas con los Derechos Humanos. ¿Quién y cómo se garantiza mi libertad de expresión?, ¿Quién y cómo se garantiza mi derecho al medio ambiente?

Entonces podemos entender que en este juego complejo de niveles de gobierno, de relaciones inter-gubernamentales y la forja etno-territorial o cultural de comunidades y regiones, puede volver a la “centralidad” referida por Alfred Stepan o Robert Dahl, interpretando los Derechos Humanos como factores universales que exigen respuestas consistentes: más allá de saber quién tiene la facultad, quién acata esa ley, quién ejerce esa política pública, el Derecho a la Salud, a la Seguridad o al Medio Ambiente se fija en estándares basados en la persona, y no en el entramado político que lo rodea.<sup>441</sup>



De nuevo, frente a las preguntas antes planteadas: *¿Quién es responsable del daño ecológico en mi comunidad?*, *¿Quién es responsable del conflicto armado y la violencia desproporcionada?*, *¿Quién es responsable de la deserción escolar?*, los Derechos Humanos son acápites, o elementos de centralidad de los sistemas, que deben responder de manera homogénea y consistente sobre la protección o garantía de un derecho, sin mediar los pretextos de la competencia, la potestad o la capacidad financiera para resolverlo.

<sup>440</sup> Cfr. Attali, Jaques, Los modelos políticos, trad. Enrique Muñoz, Labor, Barcelona 1978. Esquema en página 23.

<sup>441</sup> ENGLE, Eric, "Third Party Effect of Fundamental Rights (Drittwirkung)", *European Law / Europarecht*, 2009, p.p. 165- 173



Universidad  
Carlos III de Madrid  
www.uc3m.es

Rendición de Cuentas y Derechos Humanos. Apuntes para un modelo teórico.

Gerardo Ballesteros de León.

Programa de doctorado de Estudios Avanzados en Derechos Humanos.

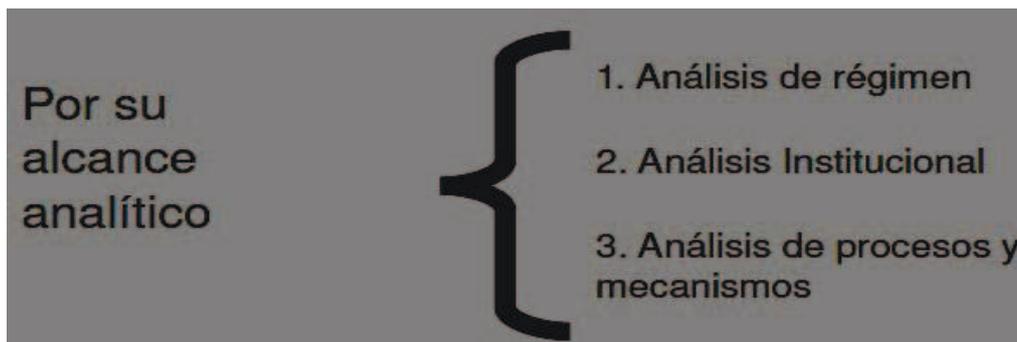
Instituto Bartolomé de las Casas. Universidad Carlos III de Madrid

## Capítulo 3.

### Rendición de Cuentas Transicional y Derechos Humanos.

#### Telón de Fondo

En este capítulo se realiza un ejercicio puntual de Rendición de Cuentas anclado en los Derechos Humanos como referente simbólico, lógico, político y jurídico. El alcance analítico de este ejercicio es el más profundo: se cuestiona la validez del régimen de Estado, sobre la legitimidad de los grandes procesos de transición del Siglo XX, y el sentido que tienen en el Siglo XXI.



Alcances analíticos de la Rendición de Cuentas. Elaboración Propia.

Aquí se realizan dos ejercicios sobre un mismo campo paradigmático. Rendición de Cuentas hacia el pasado, sobre los rastros de des-humanización y las huellas del crimen que dejaron los Estados Autoritarios. Asimismo, se realiza una Rendición de Cuentas hacia el presente, sobre la base de aquellas transiciones políticas inacabadas, o del actual rompimiento del orden político y constitucional en el contexto de las “nuevas guerras” y las nuevas formas de violencia que desmiembran el poder del Estado.

En esta investigación se asume una posición: que el marco ideológico, histórico y paradigmático de las transiciones de régimen político que determinaron el último tercio del Siglo XX, ya tuvieron su fecha de caducidad. Las transiciones de régimen que tuvieron lugar en el último tercio del Siglo XX han perdido su significado de justicia y

Derechos Humanos,<sup>442</sup> han perdido su sentido liberal en meros trámites electorales,<sup>443</sup> y se enfrentan a nuevos episodios de terror, autoritarismo y guerra,<sup>444</sup> a los que sus grandes pensadores o diseñadores no tienen respuestas. El enclave de nuestra época es que dejamos “cuentas pendientes” con víctimas del pasado, no hemos construido la Sociedad Liberal que aspiraron los mentores de este cambio histórico, y nos encontramos con nuevas guerras, conflictos, tensiones y violencia que se les encuadra ahora en Estados *Fallidos*<sup>445</sup>, *Inestables*<sup>446</sup> o *de Emergencia*<sup>447</sup>, pero que más allá de la responsabilidad del Estado como administración y poder, se requiere una interpretación profunda de los Derechos Humanos, de la jurisdicción universal, el Derecho Humanitario Internacional.<sup>448</sup> Nuestra época exige una nueva interpretación del orden social, normativo y político, colocar esta interpretación en el marco de su crisis, y forjar una Rendición de Cuentas que permita la transición hacia una Sociedad Liberal: en un mundo libre de crímenes y maldad extraordinaria, centrado en las personas y con el poder frente a los aparatos de violencia e impunidad que azoran sociedades diversas partes del mundo.

Se señala la tesis de Ruti Teitel, cuando afirma que estamos en una nueva fase transicional, que se explica en un contexto de Estados que viven *conflictos-estables* o

---

<sup>442</sup> ACKERMAN, Bruce, *The Future of Liberal Revolution*, Yale University Press, Yale, 1991

<sup>443</sup> HUNGTINTON, Samuel, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Oklahoma, 1993

<sup>444</sup> O'DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Philippe, WHITEHEAD, Laurence (eds), *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative perspectives*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1993

<sup>445</sup> Término acuñado y desarrollado por el *Fund For Peace*, y que despliegan en reportes anuales. El Índice de Estados Fallidos, es un espacio vinculado estrechamente con las doctrinas denominadas Responsibility to Protect, y de sendas intervenciones militares “humanitarias”. Ver el índice de Estados Fallidos en la pagina oficial del Fund For Peace Institute, en <http://www.fundforpeace.org>

<sup>446</sup> Comisión Europea, “Adopting the Thematic Strategy Paper 2012–2013 for assistance in the context of stable conditions for cooperation under the Instrument for Stability”, of 19.3.2012, C(2012) 1649 final. US Agency for International Development (2005) *Fragile States Strategy*. Washington, DC: USAID. Stepputat, F. and Engberg-Pederson, L. (2008) ‘Fragile States: Definitions, Measurements and Processes’, en Engberg-Pederson, L., Anderson, L., Stepputat, F. and Jung, D. (eds) *Fragile Situations: Background Papers*. Copenhagen: DIIS.

<sup>447</sup> ACKERMAN, Bruce, “The Emergency Constitution”, 113, *Yale Law Journal*, 1030, 2004

<sup>448</sup> Existe un amplio debate sobre las terminologías. Los Estados de Emergencia son definidos desde el debate del Constitucionalismo; destaca en este rubro el trabajo de Bruce Ackerman “The Emergency Constitution”, o \*. Desde el debate de las Relaciones Internacionales, y desde una visión ciertamente ideologizada, aparece el término “Estado Fallido”, especialmente el *Fund for Peace*, vinculado a la publicación *Foreign Affairs*. El término de “Estado Inestable” se ha desarrollado especialmente en el Derecho Humanitario Internacional, y en algunas perspectivas de la Cooperación Internacional, como en el caso de Europa.

condiciones que no permiten la formulación de un Estado de Derecho.<sup>449</sup>

Las teorías dominantes de la ciencia política acerca de las transiciones de Estado ahora se encuentran imposibilitadas para dar respuestas. Las preguntas cardinales de Rendición de Cuentas Transicional serían:

- *¿Qué sucede en estas nuevas y fulgurantes democracias, aprobadas por la comunidad internacional, que dejaron impunes los crímenes de Estado, que abonaron por la construcción de consensos constitucionales por encima de la memoria de las víctimas del genocidio, la desaparición y la maldad sistemática?*
- *¿Qué instrumentos nos ofrecen los grandes teóricos liberales de la Ciencia Política de finales del Siglo XX para atender los enclaves de guerra, la violencia desproporcionada y los desastres humanitarios que azoran a poblaciones enteras?*<sup>450</sup>
- *¿Qué debemos pensar y hacer en las condiciones de nuestra época?*

En el mismo sentido que Hannah Arendt aborda el juicio transicional en Jerusalén sobre Adolf Eichman, aquí se apunta que las transiciones de Estado hacia regímenes supuestamente Liberales, a supuestos Estados de Derecho, en verdad no atienden los aspectos sistemáticos del mal, del crimen, y de la desolación que azora a miles de víctimas alrededor del mundo.<sup>451</sup> Los regímenes renovados, en muchas ocasiones, representan los intereses de los violadores de Derechos Humanos, y se les mantiene en impunidad por razones utilitarias, como la de un “*consenso democrático*” o un “*consenso constitucional*” que permite (desde esta visión utilitaria) mantener democracias a flote.<sup>452</sup>

A lo largo de los últimos 65 años, se han generado diversos mecanismos de transición.

---

<sup>449</sup> Cfr. TEITEL, Ruti, *Transitional Justice Genealogy*, Oxford University Press, Nueva York, 2000

<sup>450</sup> Ya se ha tratado anteriormente sobre los autores más citados en materia de Rendición de Cuentas, y desvelado su sesgo ideológico, o su incapacidad de observar los problemas de nuestra sociedad contemporánea a la luz de sus “mecanismos de rendición de Cuentas” que resultan lineales, y no permiten cuestionar la legitimidad del régimen de las “nuevas democracias” sino sólo atender algunos de sus puntos nodales, de sus pesos, contraspos y “balances constitucionales”. Cfr. SCHEDLER, Andreas, DIAMOND, Larry, PLATTNER, Marc, *The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, Londres, 1999

<sup>451</sup> ARENDT, Hannah, *Eichmann in Jerusalem. A report on the banality of evil*. The Viking Press, Nueva York, 1964

<sup>452</sup> LUBAN, David, “Hannah Arendt as a Theorist of International Criminal Law”, *Georgetown Public Law and Legal Theory Research*, Paper No. 11-30, 2011

Algunos de ellos zanjados en el cambio de poder político, y otros, instrumentados en medio de una guerra o conflicto armado. En el mismo marco, se identifica la coexistencia de diversas corrientes transicionales, que suponen doctrinas muy distintas sobre el tipo de mundo que queremos, y sobre el tipo de Estados que se pretenden “trabajar” en la Comunidad Internacional. Las intervenciones “humanitarias” de los ejércitos de países occidentales, y las Guerras contra el “narcotráfico” y contra el “terrorismo” desfiguran los Estados Constitucionales y erradican los Derechos Humanos mediante el uso propagandístico de la “liberación” o “protección”.<sup>453</sup>

Sentido de la Transición política, sus actores y sus mecanismos.	
¿Hacia qué régimen se transita?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado Liberal.</li> <li>• Democracia Representativa.</li> <li>• Estado Constitucional</li> </ul>
¿Quiénes son los actores de la transición?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actores sociales en una revolución.</li> <li>• Minorías dominantes y élites económicas.</li> <li>• Estados y ejércitos extranjeros</li> <li>• Procesos multilaterales e internacionales</li> </ul>
¿Qué régimen o situación desaparece?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Guerra Civil.</li> <li>• Estado Autoritario</li> <li>• Estado vencido en guerra o intervención.</li> </ul>
¿Qué mecanismos son empleados?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procesos de paz</li> <li>• Planes de Reconstrucción.</li> <li>• Reforma constituyente</li> <li>• Alternancia electoral.</li> </ul>

Sentido de los procesos de transición de régimen.  
Ideografías. Elaboración Propia.

En esta tesitura, el trabajo de investigación en este capítulo se centra en la comprensión de las “Transiciones de Clausura” o juicios de régimen, y las “Transiciones de Apertura” o casos que permiten juzgar las condiciones de nuestra

<sup>453</sup> Uno de los principales críticos de la Guerra contra el Terrorismo es David Dyzenhaus. En diversos textos, Dyzenhaus nos conduce a la explicación de un Estado Constitucional deformado por las características de un Derecho Penal del Enemigo, y un estándar de uso de la violencia estatal en procesos violatorios de los Derechos Humanos. Cfr. DYZENHAUS, David, *The Constitution of Law: Legality in a Time of Emergency*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

época, y la responsabilidad del Estado en desafíos inéditos que les obliga a transitar hacia otra forma de Estado.

## **Cambios revolucionarios y maquinarias de dominación.**

Una transición de régimen de Estado supone un cambio social de envergadura. Se cuestiona: *¿qué es este cambio social?, ¿quién puede ser un agente de este cambio social?, ¿se puede programar un cambio social como éste?, ¿hacia dónde se programan los cambios sociales?* En caso de que se constituya un cambio de régimen desde o hacia una Sociedad Liberal, entonces los Derechos y las Libertades serían puntos de inflexión definitivos e inapelables.

La Rendición de Cuentas, se ha dicho, implica un propósito de cambio en la conducta de la autoridad, para corregir, ajustar o transformar sus actos hacia la consecución de un determinado sistema de valores. Una transición de régimen implica un cambio social radical, una nueva forma de construir el orden social, cultural y político.

Es conveniente comenzar el planteamiento del problema de un cambio social radical, como el que sucede en las transiciones de régimen, bajo la sugerencia del semiólogo ruso Iuri Lotman. En su libro sobre cambio social titulado *Cultura y Explosión* Lotman engloba brillantemente el concepto. Para comprender el cambio social, debemos mirar sus dos dinámicas axiales; tenemos el eje de cambio social *incremental, institucional, planificado*, que calcula la transformación de una sociedad que eventualmente nunca sale de los límites del sistema imperante: se trata de cambio sin riesgos, sin desviaciones ni oposiciones. Del otro lado tenemos el cambio social de tipo *explosivo, conflictivo, de golpe o detonación* contundente. Estos son cambios que marcan rumbos inadvertidos en la historia de las personas y los gobiernos.<sup>454</sup> En este tenor, podemos observar que las grandes revoluciones, como el cristianismo, el marxismo, o liberalismo llevan la impronta de un pasado explosivo, desde el cual se presentaron (en ese lejano entonces) como golpes de timón en los sistemas imperantes

---

<sup>454</sup> Cfr. LOTMAN, Iuri, *Cultura y Explosión [Lo previsible y lo imprevisible en los procesos de cambio social]*, trad. D. Muschietti, Gedisa, Barcelona, 1999.

de la fe, en los sistemas del derecho, en los gobiernos y los privilegios comunes de las personas.<sup>455</sup> Dichos golpes de timón fueron perpetrados por minorías activas subversivas, desviantes y (propriadamente) revolucionarias, que también fueron sometidas al escarnio y el aniquilamiento.<sup>456</sup> Ese pasado explosivo es leyenda. Ahora, no hay modernización sin el rótulo de Rousseau o Locke, no hay libertad sin la toma de la bastilla, no hay modernidad sin las cruentas guerras del siglo XIX. No hay liberalismo sin la aclamación del ejército napoleónico, que fue derrocando monarquías europeas al grito de “¡Viva la República!”. No hay espíritu cristiano sin representar la pasión del Cristo crucificado, traicionado, condenado, y luego resurrecto; o las comunidades primitivas de cristianos, que antes perseguidos, después escalaron la estructura social romana hasta Constantino.<sup>457</sup> En China, no se puede entender la justicia social contra los colonizadores opresivos, sin la leyenda de Mao Tse cuando cruza las montañas a pie, reflexionando la libertad de su pueblo y su estrategia de “guerra de guerrillas”.<sup>458</sup>

Lo curioso de estas grandes maquinarias-sociales-revolucionarias, aún vigentes, es que ahora ya no son las fuerzas desviantes, liberadoras y desafiantes del régimen. Ya no son (propriadamente) revoluciones.<sup>459</sup> Más bien, ahora son grandes maquinarias simbólicas y económicas que ejercen fuerzas de conservación, de normalización y de castigo a sus detractores.<sup>460</sup> Modernidad, cristianismo, liberalismo o marxismo, se

---

<sup>455</sup> Lotman explica que en estos eventos revolucionarios, se abrieron las vetas de comportamiento social, y sólo después los ideólogos e historiadores conectan su inicial caos. Cfr. LOTMAN, *Cultura y Explosión*, Op.Cit.

<sup>456</sup> Una teoría completa sobre las revoluciones la encontramos en SKOCPOL, Theda, *Social Revolutions un the Modern World*, Cambridge University Press, 1994.

<sup>457</sup> Una excelente referencia de los cristianos primitivos como minorías activas, lo podemos ver en los propósitos culturales y políticos de estos judíos helenizados, desde los evangelistas, los apologistas hasta las minorías que alcanzaron el poder de Roma. Cfr. JAEGER, Werner, *Cristianismo Primitivo y Paideia Griega*, trad.E.Frost, FCE, México, 1985

<sup>458</sup> Cfr. COTARELO, “Los iconos del poder”, *Revista Sistema* 177 - , pg. 39-56.

<sup>459</sup> Este aspecto se puede observar claramente con la explicación de Dussel sobre el cristianismo, el sistema capitalista europeo y los sistemas que conviven. Dussel explica la penetración del cristianismo en Roma como un sistema ético que fue desplazando el culto a la tierra, el culto a la civilización y el culto politeísta, típicos de Grecia y Roma; y a partir de esta metáfora de penetración, Dussel explica claramente el “Sistema Mundial de Eticidades”. Ver. DUSSEL, Enrique, *Ética de la Liberación*, Trotta, Madrid 1998. Cap. 1. “Historia mundial de las eticidades”.

<sup>460</sup> Sin coincidir sobre sus esperanzas sobre la “Revolución Liberal”, vale la pena destacar de Bruce Ackerman algunos aspectos de las llamadas <revoluciones> que han figurado las modalidades de nuestra civilización. El afán totalizador, el uso de la violencia como mecanismo de convencimiento, la persecución de una naturaleza humana <mala> bajo los motivos de una <buenas> o <nuevas> naturaleza humana, mejorada con la revolución; o bien, los intentos absolutistas de cortar con el pasado de manera incontrastable, para generar con la revolución “un nuevo comienzo”. Cfr ACKERMAN, Bruce, *The Future of Liberal Revolution*, Yale University Press, EEUU, 1992.

sostienen ritualmente en sus propias leyendas de revolución explosiva: son repetidas metonímicamente hasta el cansancio; son propaganda, son fuerzas de integración y conformismo sistemático.<sup>461</sup> En ideas de Moscovici, estas leyendas se repiten como mecanismos de consenso, de control social, y de presión hacia la conformidad.<sup>462</sup> Nibset las describe como “Grandes Metáforas” en donde se introducen todas las prácticas sociales y culturales.<sup>463</sup> Enrique Dussel las explica de manera más ilustrativa en su *Historia Mundial de las Eticidades* como “sistemas éticos” y “sistemas culturales”.<sup>464</sup>

Cristianismo, marxismo o liberalismo, son maquinarias simbólicas que alguna vez detonaron explosivamente adentro de otro orden más grande que ellas; fueron llevadas al cabo por minorías activas, y perfiguraron el actual techo de nuestra realidad religiosa, simbólica, ideológica y práctica. Berger y Luckman le dicen “*paramount realities*” a estas grandes maquinarias sociales; Taylor les dice “*imaginarios sociales*”.

Cassirer, en su obra *El Mito del Estado* nos explica la hechura de los mitos sobre nuestra vida cotidiana, y luego, (sobre la función de los mitos) la construcción de las instituciones sociales [comunitarias, religiosas o políticas]. No es gratuito, por ejemplo, que una de las instituciones modernas integradoras sea el matrimonio o el acta de nacimiento, en clara sustitución del bautismo y el matrimonio católicos. Tampoco es gratuita la cultura católica de los santos, como continuación de la cultura romana de los héroes; y que finalmente se desarrolla en la mitología moderna de Carlyle, sobre los

---

<sup>461</sup> Es un planteamiento aceptado, que la modernidad tiene sus momentos dialécticos que se refieren a un pasado violento, preparatorio del régimen moderno, característico de las revoluciones que sucedieron durante los siglos XVIII, XIX y XX; pero después de esta “irrupción”, la modernidad registra su máquina racional, que produce libertad y progreso mediante la economía, la cultura y la política. Ver en JOAS, Hans, “La Modernidad de la Guerra” en BERAIN, Josexto (edit), *Modernidad y Violencia Colectiva*, trad. C. Sánchez, CIS, Madrid, 2004.

<sup>462</sup> Este es un aspecto que se estará viendo a lo largo del texto: las presiones hacia la conformidad de las mayorías, interpuesta por una minoría activa conservadora. El horizonte lo pone Moscovici. Cfr. MOSCOVICI, Serge, *Psicología de las Minorías Activas*, trad. M. Olagasti, Morata, Madrid, 1982, Cap. II, “Las presiones hacia la conformidad” y s.s.

<sup>463</sup> En este caso, Nibset habla de metáforas como la del <crecimiento> de las sociedades, que conectan bien sobre las metáforas agustinianas de la Ciudad de Dios durante la Edad Media europea; y así también la metáfora del <progreso> en la modernidad. Posiblemente, en un debate teórico, se pueda rebatir el uso de metáfora para el <cristianismo> el <capitalismo> o el <liberalismo>. En este caso, podemos apoyarnos en Dussel para decir que se trata de “sistemas”. De cualquier forma, la referencia parece ser válida. NIBSET, Robert, *Cambio Social e Historia: aspectos de la teoría occidental del desarrollo*, trad.E.Muñoz, Editorial Hispano-Europea, Barcelona, 1976.

<sup>464</sup> Dussel nos explica el movimiento de los grandes sistemas culturales y éticos, toma como referencia la alusión de Wallerstein acerca del “Sistema Mundo”, pero comienza a observar los caracteres de autonomía, control, poder y dependencia. Ver en DUSSEL, Enrique, *Ética de la Liberación*, Trotta, Madrid, 2001. Especialmente la parte 1 y 2.

grandes héroes de la libertad que se replican en cada país moderno.<sup>465</sup> Estamos sobre estas realidades de gran escala (paramount realities) que están provistas de una maquinaria conceptual y un entramado institucional para ejercerlas. Finalmente, nuestro imaginario social está constituido por instituciones, y nuestras conductas como seres humanos están perfiguradas por estas maquinarias conceptuales.<sup>466</sup> Funcionamos todos bajo *consensos cognoscitivos*, en donde se define el mundo, y funcionamos bajo *consensos normativos*, bajo los cuales nos relacionamos.

Estas maquinarias sociales, estos imaginarios y consensos normativos son controlados por minorías. Según Moscovici, se trata de las minorías conformadoras, controladoras y conservadoras. En todos los casos, resulta inadmisibles la presencia de cualquier nuevo revolucionario o líder que presente cambios sociales de corte explosivo. Para el cristianismo, el marxismo o liberalismo, la revolución ya fue, ya sucedió, y el orden ha quedado meridianamente establecido. No se quiere otro Cristo, ni otro Mao, ni otro Washington, ni otro Napoleón. No se admiten nuevos miembros revolucionarios, ni se quieren nuevas alternativas o corrientes de pensamiento. Desde la explosión hasta ahora sólo se piden cambios incrementales y canónicos, que por supuesto son sometidos desde el ángulo del conformismo, y bajo el control de una minoría activa, dominante y conservadora. Bruce Ackerman los refiere hacia el final del Siglo XX como cambios liberales y constitucionales<sup>467</sup>; Gramsci les llama por su nombre: hegemonía.<sup>468</sup>

Para comprender la dinámica de las revoluciones, es más fácil su observación mediante el cuadro de Moscovici. Esto es, todas las sociedades son dominadas por minorías: *las minorías activas dominan a las mayorías pasivas*. Hay unas minorías activas que fabrican nuestro imaginario social, y crean los consensos normativos bajo los cuales nos comportamos todos institucionalmente. Hay otras minorías activas que buscan cambios, reformas, modificaciones sobre el imaginario social dominante, y su

---

<sup>465</sup> Cfr. CASSIRER, Ernst, *El Mito del Estado*, trad.C.Gancho, FCE, México, 1998. Ver, por un lado, el capítulo referente al uso de los mitos en la vida social (48-63), y por otro, los mitos del Estado moderno (327-351).

<sup>466</sup> Cfr. BERGER, Peter, LUCKMAN, Thomas, *The Social Construction of Reality [A treatise in the Sociology of Knowledge]*, Penguin, Londres 1991 (1966). Especialmente en el capítulo 1 “Institutionalization” de la parte 2 “Society as an Objective Reality”, p.p. 65-109.

<sup>467</sup> Cfr. ACKERMAN Bruce, *The Future of Liberal Revolution*, Op.Cit.

<sup>468</sup> La parte primera de su obra, denominada “Consenso, Control y Conformidad. La influencia social desde la perspectiva funcionalista” Moscovici nos explica la construcción de consensos, de confianza y de certidumbre, así como de castigos y reformas del sistema social. MOSCOVICI, Serge, *Psicología de las Minorías Activas*, trad.M.Olagasti, Morata, Madrid, 1981.

actividad se tensa precisamente sobre el consenso normativo: apelan nuevos valores, buscan autonomía o hegemonía. Finalmente, tenemos a las mayorías, consumidoras impasibles de todos los valores que les dictan las minorías dominadas.

En todas las estructuras sociales registramos la presencia de *minorías activas* que reproducen cosas, significados, modelos de vida, arte, filosofía, etc. Sin embargo, hay que distinguir entre las minorías activas que juegan el papel de presionar a las masas hacia la conformidad, hacia la continuidad, el control, la obediencia, el cumplimiento: se trata de *minorías activas conservadoras*, las que poseen el dominio: son inteligentzia, nomenclatura, directorio, politburó, tecnocracia. Y por otro lado tenemos a las *minorías activas desviantes*, heterodoxas, subversivas y heréticas. Estas minorías luchan o resisten dentro de los dominios de la otra minoría hasta que alcanzan su autonomía organizativa, o bien, hasta que despojan del poder a la otrora minoría dominante para ocuparse del “imaginario social dominante”<sup>469</sup>. Theda Skocpol define aquí un momento clave de las revoluciones sociales: crisis y cambio en el sistema de valores y su consenso social.<sup>470</sup>

<i>universo simbólico</i> <sup>471</sup>		<i>sistema ético y cultural</i>	
consenso normativo <sup>472</sup>		consenso cognoscitivo	
sistema político		sistema normativo	
<i>minorías activas desviantes y autónomas</i>	<i>minorías activas controladoras y conformadoras</i>	<i>minorías activas controladoras y conformadoras</i>	<i>minorías activas desviantes y autónomas</i>
<b>[suelo común]</b>			
Mayorías conformes, controladas, en certidumbre de paradigmas, confiadas de las autoridades, influenciadas por solemnidad, consumidoras pasivas de valores, proclives a los rituales, asiduos de las instituciones normalizadoras y practicantes habituados al imaginario social dominante. <sup>473</sup>			

Elementos de un sistema simbólico y el papel de las minorías activas. Elaboración propia.

Pero no siempre se trata de la misma historia entre minorías. Las revoluciones

<sup>469</sup> Cfr. MOSCOVICI, Serge, *Psicología de las Minorías Activas*, Op.Cit

<sup>470</sup> Cfr. SCOKPOL, Theda, *Social Revolutions in the Modern World*, Op.Cit.

<sup>471</sup> Este es un concepto desarrollado por BERGER y LUCKMAN, en su obra *The Social Construction of Reality*, Op.Cit. p.p. 65-146

<sup>472</sup> Este es un concepto muy utilizado por Giddens en su teoría de la estructuración; pero así también es un concepto axial para comprender el problema de la convivencia entre culturas, grupos, minorías y mayorías. Cfr. BERGER, Peter, “Conclusión: observaciones generales sobre conflictos normativos y mediación” en BERGER, Peter (edit), *Los límites de la cohesión social*, Op.Cit. p.p. 517 y s.s.

<sup>473</sup> Cfr. BERGER, LUCKMAN, *The Social Construction of Reality*, Op.Cit. p. 36 y ss.

fueron eventos de conquista absoluta de una minoría subversiva sobre la otrora minoría dominante; como en los casos del cristianismo, liberalismo, comunismo, que de pronto asumen todos los controles de la sociedad. Pero también tenemos una historia repleta de minorías activas desviantes que han ido generando cambios desde su posición subversiva, y no han necesitado la conquista absoluta. Desde los rebeldes heroicos como Aristónico o Juliano, hasta científicos condenados como Arquímedes, Galileo o Velikovski; y no hablar de las minorías culturales y políticas herejes<sup>474</sup>, como los plebeyos ante los patricios en el mundo romano,<sup>475</sup> o los rebeldes primitivos, sectas laboristas y movimientos sociales que perfiguraron la estructura del Estado Moderno durante el Siglo XIX europeo.<sup>476</sup> En el Siglo XXI destacan los ecologistas, el feminismo, el indigenismo, los movimientos lésbico y gay o los nacionalismos vernáculos.

En estos casos, sin mediar una conquista material del poder dominante, las minorías activas heterodoxas sembraron la semilla de un orden simbólico distinto, que eventualmente escaló en el orden social, institucional y normativo. Sus valores son eventualmente aceptados por la generalidad.

El imaginario social dominante (la hegemonía) de la actualidad es, por si hacía falta decirlo, el modelo de Estado-nación liberal-occidental como unidad sociopolítica, y el sistema-mundo capitalista en clave neoliberal como medio ambiente. El sistema simbólico dominante se reconoce como “modernización”<sup>477</sup>, y bajo este paraguas filosófico, político y cultural, se agregan modelos, fórmulas, disciplinas científicas, paradigmas y corrientes. Este imaginario social dominante se puede rotular en: economía de mercado, democracia electoral y Estado mínimo regulador del Mercado.

En el Siglo XX ese corte revolucionario que derribó el Muro de Berlín, desintegró la Unión Soviética y puso fin a la Guerra Fría se le denomina “Fin de la

---

<sup>474</sup> Cfr. ROSTOVOTZEFF, M, *Historia Social y Económica del Mundo Helenístico*, Espasa-Calpe, trad. J.Presedo, Madrid, 1967; Tomo II, cap.VIII

<sup>475</sup> Ver en: NICHOLAS, Barry, *An Introduction to Roman Law*, Oxford University Press, Oxford RU, 1962; p.p. 62-72

<sup>476</sup> La concepción estructural de esta convivencia entre minorías y mayorías, antagónicas y competitivas, se observa en: LUHMAN, Niklas, *Political Theory of the Welfare State*, trad.J.Bernarz, Walter Gruyer, Nueva York, 1960, especialmente el cap.V, “The Theory of Political Opposition”.

<sup>477</sup> Cabe hacer una distinción entre modernidad y modernización. La Teoría de la Modernización se inclina más hacia los cambios sociales y culturales que produce el sistema capitalista industrial. La modernidad está más ligada a la ilustración, la secularización, los derechos y el individualismo.

Historia” y sus nuevas “revoluciones liberales”<sup>478</sup>. El resultado histórico de estas “revoluciones liberales” y del “Fin de la Historia” es que existen decenas de países que practican el capitalismo *laissez faire* y democracias precarias, y con el ingrediente que agrega Amy Chua: control casi absoluto de la economía por parte de minorías dominantes de mercado, quienes negocian con las compañías multinacionales el *laissez faire* de sus regulaciones económicas, bajo el orden normativo de un Estado-regulador; y dejando a las mayorías en la misma pobreza, falta de oportunidad y segregación. Esas minorías dominantes de mercado, a menudo guardan características étnicas, fenotípicas y estamentales distintas a las de la mayoría.<sup>479</sup>

Si conjugamos las ideas de Chua y de Moscivici sobre el cuadro actual, podemos suponer que en muchos países periféricos se practica un liberalismo de mercado, gobernado por minorías activas conservadoras, con lazos étnicos, estamentales o familiares, que se apoyan en un Estado-regulador privatizado. Las mayorías, en cambio, carecen de recursos y oportunidades para crear cambios a su favor. Esto sucede en México, Estados Unidos, Rusia, Pakistán, Barhain, Egitpo, Ucrania, Perú o Sierra Leona. Y mientras dichos regímenes consistan en gobiernos estables para las instituciones internacionales como el BM, el FMI, la OMC, mientras reciban dichos Estados el saludo de los consorcios internacionales una calificación de “Democracias”; entonces se les pueden llamar Estados Democráticos de Derecho. Finalmente, el liberalismo es una cuestión de certidumbre geo-económica y geo-política, tanto adentro de los países como fuera.

La hegemonía tiene ese principio básico de conservación: la certidumbre. Mientras las minorías fabricantes del imaginario colectivo sean capaces de crear horizontes de certidumbre para las mayorías; entonces recibirán el apoyo y el consenso. Mientras más existan las incertidumbres, los desacuerdos, las frustraciones y las denuncias; entonces las minorías poseedoras de la “hegemonía” estarán desafiadas por otras minorías que apuestan por cambios. La certidumbre juega (entonces) un papel crucial para generar condiciones de conformidad, conservación, control y poder.<sup>480</sup>

---

<sup>478</sup> Cfr. ACKERMAN, *The Future of Liberal Revolution*, Op.Cit.

<sup>479</sup> Cfr. CHUA, Amy, *World on fire*, Anchor Books, Nueva York, 2004.

<sup>480</sup> “El concepto de «hegemonía» surgirá precisamente en un contexto dominado por la experiencia no sólo de la fragmentación, sino también de la indeterminación de las articulaciones entre distintas luchas y posiciones de sujeto, y como intento de proveer una respuesta socialista en un universo político-discursivo que había asistido a la retracción de la categoría de «necesidad» al horizonte de lo social.”

A pesar de la hegemonía moderna, hemos sido testigos históricos de los colapsos en el sistema liberal capitalista. Ahora, durante la segunda década del Siglo XXI estamos asistiendo a un derrumbe más del paradigma hegemónico: los Estados modernos como Democracias Electorales con Economías de Mercado.<sup>481</sup>

Sin embargo, los resurgimientos después del colapso no han significado una revolución estructural del Estado ni de la sociedad, sino en meros cambios de rumbo dentro del mismo sistema. El sistema intermedio entre liberalismo y socialismo, que se denominó Estado de Bienestar o Welfare State, fue el verdadero predominante del siglo XX, hasta su deterioro post crisis fiscal en los años 70 del Siglo XX.<sup>482</sup>

El Estado de Bienestar supo integrar un valor estructural sin precedentes en la historia contemporánea: la capacidad de crear un sistema económico y político de primer orden, y funcionar con un sub-sistema de oposición. La dialéctica entre discurso y oposición simultáneos dentro del mismo sistema permite la capacidad de crítica y cambio.<sup>483</sup> Esta innovación fue creada a golpe de movimientos sociales y grupos activos (que describen elocuentemente Hobsbawm, Scokpol y Tilly) que se opusieron a la deshumanización de la Revolución Industrial y al gobierno autoritario de los burgueses en su Estado Liberal.<sup>484</sup> La oposición de los “rebeldes primitivos” frente al molde original del Estado Liberal, hizo posible humanizar las instituciones del Estado y crear nuevos consensos.<sup>485</sup>

El neo-liberalismo es el sistema simbólico dominante desde hace cuatro décadas. El neo-liberalismo es la fuerza normalizadora que ha sido capaz de llevarnos a todos los

---

Ver en. LACLAU, Ernesto, MOUFFE, Chantal, *Hegemonía y estrategia socialista*, Siglo XXI, Madrid, 1987

<sup>481</sup> GIACAGLIA, Mirta, “Hegemonía: Concepto clave para pensar la política”, *TÓPICOS*. Revista de Filosofía de Santa Fe (Rep. Argentina) - N° 10, 2002, p.p. 151-159

<sup>482</sup> En cualquiera de los casos, se puede hablar de un modelo de <democracia industrial> en donde se trabajan algunas variables comunes y esenciales. Cfr. PARAMIO, Ludolfo, “Democracia y Sociedad Industrial”, en BENEDICTO, Jorge y MORÁN María Luz, *Sociedad y Política*, Alianza Editorial, Madrid, 1995, cap. 5.

<sup>483</sup> Cfr. LUHMAN, *Political Theory of the Welfare State*, Op.cit.

<sup>484</sup> Cfr. HOBBSAWM, Eric, *En torno a los orígenes de la Revolución Industrial*, trad.O.Castillo, siglo XXI, México, 1990.

<sup>485</sup> La descripción de Hobsbawm acerca del papel de los “rebeldes” en épocas en las que el orden social se encontraba plenamente circunscrito en un sistema de creencias y en un sistema de jerarquías consolidado, el papel que juegan los bandidos, robin hoods, mafias, consiste en crear un espejismo de legitimidad en conductas ilegales, dadas las condiciones sistémicas de injusticia. Cfr.HOBBSAWM, Eric, *Primitive Rebels: Studies in Archaic Forms of Social Movement in the 19th and 20th Centuries*, University of Manchester Press, Manchester, 1977

habitantes del mundo por la senda de la globalización entre caminos de sometimiento, esclavitud y violencia. A pesar de su aberrante administración del mundo, el neoliberalismo goza de buen nombre, pues su presentación ante el mundo es el de un sistema liberador: nos invita al teatro del “mercado libre”. Ese teatro del “mercado libre” es el espacio de certidumbres en donde se dirigen gobiernos, autoridades, universidades, medios y sociedades enteras. El Neoliberalismo es prócer de la prosperidad, del espíritu libre; los 'neos' son amigos de la creación constante, gestores del progreso, innovadores que aplauden la libertad, etc. Siguiendo la veta de esta “certidumbre”, todos los habitantes del mundo debemos esperar que nuestras energías, creaciones y transformaciones se acompañen de un “gran proceso”. Este gran proceso o maquinaria que conocemos como “crecimiento económico” es el espacio que explica toda la energía moderna del mundo. Aunque dicho proceso se encuentra fuera de nuestro sentido de realidad, en términos cotidianos, nos otorga un sentido de bienestar intangible. Foulkes les llama “*mitos de integración capitalista*”.<sup>486</sup> Esto es: aunque se desconozca el beneficio tangible de las bolsas de valores, o de los ajustes estructurales y los castigos a la política social, sin embargo, creemos que la gran maquinaria neoliberal (la que nos conduce por las sendas del crecimiento económico con inversión extranjera), nos llevará a buen término al final del proceso, sea cual fuere el final del proceso.<sup>487</sup>

El régimen neoliberal acude a recursos simbólicos para convencer a las masas, tal como lo hacen el cristianismo, el socialismo o comunismo. Se sostienen en la leyenda de las revoluciones liberales modernas como sus afluentes explosivos de cambio social: los 'neos' acuden a la leyenda del capitalismo del siglo XIX y las democracias incipientes del XX: ahí tienen su baúl de recuerdos con revolucionarios explosivos. Acuden al afluente de creadores y empresarios de la Revolución Industrial; y acuden a los héroes contemporáneos de la democracia tercermundista. En estos dos motores retóricos, los 'neos' se han apoyado sobre la última cresta de las denominadas “olas democráticas” para arrasar cualquier horizonte ideológico diferente. Esto sucede

---

<sup>486</sup> Cfr. FOULKES, A.P., *Literature and Propaganda*, Methuen, London 1993

<sup>487</sup> La economía neoliberal se encuentra repleta de verdades o informaciones que se asientan en espacios de decisión complejos, que no son posibles de habilitar en la vida cotidiana. Sin embargo, los habitantes de una sociedad depositan su fe sobre verdades e informaciones que se encuentran fuera de su propio sentido de realidad. En grado mucho menor se presenta en la ciencia política o la sociología. Desde Schumpeter hasta nuestros días, se reconoce que las democracias liberales “toman decisiones” entre un panel de alternativas que se encuentra desconectado de su realidad cotidiana. Cfr. FROMM, Erich, *Psicoanálisis de la Sociedad Contemporánea*, Op.Cit. 156 y s.s.

después del colapso del Estado de Bienestar, con el empuje modernizador de los EEUU y su modelo, mejor conocido como el “*Consenso de Washington*”. Los centros de debate para hablar de “nuevas democracias” desde la última década del Siglo XXI son África, América Latina y Europa del Este. Los centros de debate sobre el “costoso” Estado de Bienestar son todas las administraciones públicas del mundo. Los 'neos' se cuelgan de las corrientes de la Nueva Gestión Pública para introducir su propia ideología.<sup>488</sup> Los Estados Modernos tienden a convertirse en Estados de Interés Privado, y los países periféricos, como supuestos Estados Emergentes desde la teoría, se convertirían en sistemas liberales, pero en la realidad se convierten en nuevas colonias factorías o economías bananeras.

Durante más de una generación, en las sociedades subdesarrolladas se ha “luchado” por derribar regímenes autoritarios. La corriente liberal de lucha fue visible contra dictadores, partidos únicos o la hegemonía soviética. En todo caso se intenta derribar cualquier régimen “autoritario”. La cresta de la “Tercera Ola Democrática” comienza con la *Revolución de los Claveles* en Portugal, sigue con la transición española y toma rotación mundial sobre Brasil, Chile, Ucrania, Sudáfrica, México etc. Estas fuerzas de cambio se han figurado con cierto éxito. De hecho, nuestras generaciones mentoras suelen formar parte de las minorías activas que llevaron a nuestros países hacia la democracia electoral. Dichos logros son loables y heroicos, pero (lamentablemente) las rutas de cambio democrático se han inscrito en meras vanguardias liberales de corte capitalista.

En su libro “El Mito de la Transición Democrática”, John Ackerman apunta al caso mexicano como un “autoritarismo democrático” más de la 3ra Ola; explica cómo en muchos países el sistema autoritario ha recurrido de forma constante a la celebración de elecciones populares como vía para legitimar el ejercicio del poder, pero donde no se permite la expresión auténtica de la voluntad popular, sino que son “ceremonias en los

---

<sup>488</sup> La Nueva Gestión Pública (New Public Management) no es necesariamente neoliberal. Se trata de un panel de corrientes renovadoras de la administración pública que sustituyen el modelo clásico del siglo XX, caracterizado por la “racionalidad formal” que Max Weber instituyó en los horizontes liberales y modernos del siglo XX. El paradigma neoliberal desarrolla un perfil del NPG para buscar la sustitución del interés público en los espacios supuestamente eficientes, competitivos y renovadores del mercado. Cfr. HUGHES, Owen E. “La nueva gestión pública”, en SUBIRATS, Joan, BRUGUÉ, Quim, *Lecturas de la Gestión Pública*, MAP, Madrid, 1998. También ver en BRINKERHOFF, Derrick, BRINKERHOFF, Jeniffer, *Cross-Sectorial Policy Networks*, SAGE, Londres, 1999.

poderes fácticos reafirman y legitiman su control sobre la política nacional”<sup>489</sup>.

Así, la democracia ha sido secuestrada por la maquinaria simbólica neo-liberal. Entonces se supone que a partir de estos golpes de timón provocados por nuestra Sociedad Civil, (después de derrocar los regímenes autoritarios) todas las sociedades del mundo debemos figurar nuestra propia “libertad” por el teatro del “mercado libre”. Es decir, que después de derribar a los autoritarios, *nos* toca trabajar por un “crecimiento económico” intangible y no siempre claro, pero finalmente “liberador”, “racional” y “democrático”. Erich Fromm ya lo había denunciado: se trata de fabricaciones de la voluntad popular que no se sostienen sobre un sentido de realidad, sino en maquinarias simbólicas que ofrecen “certidumbres” a la masa.<sup>490</sup>

La industrialización, el Mercado, el progreso, el crecimiento económico, son nuestras metáforas incrementales de prosperidad, nuestras pautas mentales para entender el bienestar, y no se admiten oposiciones ni críticas.<sup>491</sup>

Una vez aceptado el sistema simbólico neo-liberal, y con la Democracia Electoral en pleno funcionamiento, se trata en todo caso de la incorporación de nuevas estructuras de gobierno dentro de las sociedades. Dichas estructuras operan y se articulan de acuerdo a los cambios sociales que nos ofrece el “mercado libre”.<sup>492</sup> Así se reforman constituciones, regímenes de propiedad, regulaciones de la tierra, cambios en la producción alimentaria, nuevos dueños del agua, administradores del conocimiento, gestores del consumo; surgen nuevas instituciones ad-hoc al régimen de “mercado libre” como los institutos de la propiedad industrial, los parques industriales y los consejos de competencia.<sup>493</sup> Ante este dramático cambio institucional, no se conoce la opinión de los ciudadanos, sino el molino demolidor de los profetas neo-liberales, que imponen sus principios de transformación de la realidad, aprovechando que dichos

---

<sup>489</sup> ACKERMAN, John, *El mito de la transición democrática. Nuevas coordenadas para la transformación del régimen mexicano*, Editorial Planeta Mexicana, México DF, 2015, p. 40

<sup>490</sup> FROMM, Erich, *Psicoanálisis de la sociedad contemporánea*, trad. F. Torner, FCE, México 1996 [1955], p.p. 156 y ss.

<sup>491</sup> Cfr. MARCOUSE, Herbert, “Industrialización y Capitalismo tardío en Max Weber”, en MARCOUSE, Herbert, *La Sociedad Industrial y el Marxismo*, trad. A.J. Masolo, Quintana, Buenos Aires, 1969

<sup>492</sup> Acudir a los paralelismos de la <democracia> y el <mercado> como motores de cambio moderno. en PARAMIO, *Democracia y Sociedad Industrial*, Op. Cit.

<sup>493</sup> La transformación institucional hacia la globalización ha tenido una marca neo-liberal muy pronunciada. Pero además de la seña neo-liberal, queda la marca de la asimetría entre los países previamente pobres y los previamente ricos. El cambio institucional es prácticamente recesivo en los países pobres. Ver en: LÓPEZ AYLLON, Sergio y FIX-FIERRO, Héctor, “Globalization et Changement Juridique au Mexique: ALENA”, en *Droit et Société*, no.35-1997, p.p. 37-46

cambios se dan dentro de una ilusión democrática.

Curiosamente, estas meso-estructuras de cambio incardinan en las autoridades del nuevo orden mundial, que encabezan el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio; o en otros casos, en los tratados de la Comunidad Europea o los Tratados de Libre Comercio en América.<sup>494</sup> Una vez incorporadas las meso-estructuras y las grandes estructuras de esta “modernización” de corte neoliberal, de paso, se pide la incursión de las grandes compañías multinacionales, firmas y consorcios. Frente a estos grandes cambios de nuestros entornos institucionales, desaparecen o se diluyen los espacios de intermediación entre los ciudadanos con el Estado, y de los ciudadanos con el Mercado. El papel que jugaran antes los sindicatos, los comités y consejos sociales durante la época del Estado de Bienestar, ahora no lo juega nadie. Las personas ya no encuentran espacios de identidad, organización o defensa de sus derechos económicos, sociales y culturales.<sup>495</sup> El papel de las ONG en esta desolación institucional es intrascendente.

En la segunda década del Siglo XXI se perfilan estos cambios institucionales de “meso-estructura”, creando paraísos de deslocalización industrial, expolio de recursos naturales, rutas logísticas de mercado, mano de obra “barata”, y sus consecuentes “cambios institucionales”. El problema ahora, es que dichas maquinarias de colonización no provienen de un sólo núcleo de poder geopolítico, sino que se disputan la hegemonía de la región entre la Unión Europea, Estados Unidos de América, China, India y Rusia.<sup>496</sup>

Hay un marco internacional de Rendición de Cuentas, que califica las democracias mundiales, que fiscaliza el ajuste de los gobiernos nacionales hacia estas estructuras de globalización. Desde las calificadoras de riesgo de Moodys, Fitch, a los “índices de Estados Fallidos” del *Fund for Peace*<sup>497</sup>, se revisa la “salud” de los sistemas electorales, de las minorías políticas y los medios de comunicación. De hecho, en este

---

<sup>494</sup> Cfr. SASSEN, Saskia, *Losing control?, Sovereignty in the Age of Globalization*, Op.Cit.

<sup>495</sup> Cfr. KENWORTHY, Lane, STREECK, Wolfgang, “Theories and practices of Neocorporatism”, en JANOSKI, Thomas et al. (eds.), *A Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies and Globalization*. Cambridge University Press, Nueva York, 2005

<sup>496</sup> En este documento se pueden observar las prioridades de diversos países, incluyendo Estados Unidos de América, la Unión Europea, Turquía en lo particular, China y Rusia. Cfr. FEDORENKO, Vladimir, “The new Silk Road initiatives in Central Asia”, *RETHINK Institute, Rethink Paper no,10*, Washington D.C, Agosto-2013.

<sup>497</sup> El Índice de Estados Fallidos se practica desde finales del Siglo XX, y se utilizan variables de medición centradas en un parangón de libertades conforme a la noción neoliberal de un Estado de Derecho. Ver en sitio oficial: <http://www.fundforpeace.org/global/?q=fsi>

marco de Rendición de Cuentas ha de existir una sintonía entre el “clima empresarial” con las “libertades democráticas”. Existen severas contradicciones entre el imaginario teórico propuesto y las realidades del mundo que están revisando. Desde el sistema de antagonismos políticos (Duverger), hasta el sistema de producción capitalista (Schumpeter)<sup>498</sup>, en todos los casos registramos modelos teóricos inaplicables en las sociedades actuales, y en algunos casos vemos que se trata de argumentos simplemente interesados. Estamos frente a la esclerosis teórica del neoliberalismo.

Noam Chomsky ha sido claro en este aspecto retórico de los liberales. Se dicen herederos de los revolucionarios modernos, tanto en la política como en la economía y la cultura. Se regocijan en Locke, Adam Smith, F. Hayek o en J. Schumpeter. Sin embargo, sólo hace falta acudir directamente a los argumentos de algunos de sus “pilares filosóficos”, para constatar que las ideas escritas, sus argumentos y luchas, ahora podrían ser enfocadas en contra su propio orden neoliberal.<sup>499</sup>

Desde una mirada de los cambios revolucionarios con los Derechos Humanos como sistema simbólico, es indispensable forjar una Rendición de Cuentas retrospectiva que nos permita entender que el orden político neoliberal ha caducado, que sufre de una severa esclerosis teórica, y se enfrenta a una realidad eminentemente contraria a los fundamentos de una Sociedad Liberal y un Estado de Derecho.

Ante la pérdida de racionalidad, es indispensable forjar un ejercicio de Rendición de Cuentas prospectivo, que posiciones a los Derechos Humanos como acápites de un nuevo sistema simbólico de valores, que propicie cambios revolucionarios, progresivos o detonantes, hacia la transformación de los regímenes de Estado, de sus meso-estructuras, instituciones, autoridades y políticas públicas, hasta revertir los engranes del orden hegemónico de la modernización capitalista.

Desde el punto de vista transicional, la realidad histórica en la segunda década del Siglo XX es que nuestros estados y sociedades han sido ordenados a partir de las “*revoluciones liberales*”. El pasado autoritario de crímenes y violencia no fue resuelto a favor de las víctimas, sino en favor de los consensos políticos neo-liberales. Las instituciones mediadoras entre la Sociedad y el Estado, y entre la Sociedad y el

---

<sup>498</sup> SCHUMPETER, Joseph, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper & Brothers, Nueva York, 1947 [Hay traducciones al español].

<sup>499</sup> Este es uno de los argumentos axiales de Chomsky en sus obras de corte político. En el caso particular se cita: CHOMSKY, Noam, *El Gobierno del Futuro*, Anagrama, Barcelona 1997.

Mercado, han desaparecido o se han diluido dramáticamente.<sup>500</sup> Y en cambio, un orden hegemónico dicta las políticas públicas, dicta las rutas de la “seguridad”, del “bienestar” y de nuestro “futuro”, sin apenas buscar legitimidad entre los ciudadanos, gozando en el molino arroyador de su profecía, y transformando las instituciones del Estado de Bienestar en una “meso-estructura” instituciones de un Estado de Interés Privado.

Es aquí, en este enclave histórico, político y jurídico, cuando aparece la hipótesis de pertinencia de esta tesis sobre Rendición de Cuentas y Derechos Humanos: *¿Tenemos derecho a cuestionar nuestro régimen de Estado?, ¿tenemos derecho a cuestionar las instituciones neo-liberales?, ¿tenemos derecho a crear nuevas instituciones, que nos representen y nos protegan frente al Mercado y frente al Estado?*

## **Una mirada transicional: cambio de régimen.**

En este apartado, el sentido del cambio político e institucional es de gran escala. El enclave “transicional” muestra un tipo de cambio que trasciende la mera exposición de ideologías o actitudes políticas en una elección democrática; y trasciende el debate sobre los modelos de economía política, e incluso los modelos de administración o de descentralización del poder.

Se trata de la desintegración de un sistema de poder político y la construcción de un nuevo poder político en la misma estructura social, tal y como ha sucedido constantemente en la historia de la civilización humana. Las guerras, invasiones, colonizaciones, revoluciones e intervenciones extranjeras son los principales molinos de cambio transicional. Desde un punto de vista global, existen obras y autores que han delimitado teorías sobre la transición de un poder político al otro. Por ejemplo, tenemos la explicación de los grandes cambios en los poderes políticos de la humanidad desde la teoría de los sistemas y desde una perspectiva eminentemente de la historia económica, como lo hiciese Immanuel Walerstein en torno a la modernidad.<sup>501</sup>

---

<sup>500</sup> Merece la pena conocer el desarrollo de conceptos como “Capital Social” (Putnam) y los tratamientos del concepto de “Cohesión Social”, que se han hecho relevantes a partir del modelo de Estado de corte neo-liberal, y también, a partir de la caducidad histórica de diversas instituciones sociales de representación que funcionaron en los Estados de Bienestar del Siglo XX. Cfr. ROTHSTEIN, Bo, “Capital Social, Socialdemocracia y Neocorporativismo”, y HALL, Peter A. “El Capital Social en Gran Bretaña”, en PUTNAM, Robert (edit), *El Declive del Capital Social*, Galaxia Gutenberg, Madrid, 2002,

<sup>501</sup> HOPKINS, Terence, WALLERSTEIN, Immanuel, et al. *World-Systems Analysis. Theory and Methodology*, (Explorations in the World-Economy, Vol. I.) Sage Publications, Beverly Hills, 1982.

También tenemos grandes obras que exponen una teoría para comprender el colapso y surgimiento de pueblos y gobiernos, como lo hiciese el filósofo Ibn Jaldún en el siglo XIV sobre los regímenes políticos de África del Norte;<sup>502</sup> o como lo hicieran Mijail Rostovotseff y Perry Anderson sobre el mundo helenístico y romano; y en Collingwood<sup>503</sup> o Arnold Toynbee<sup>504</sup> desde una perspectiva mundial o universal. En todos los casos citados, se expone una teoría para explicar algunas variables sobre el colapso y resurgimiento de civilizaciones y poderes políticos.

Tenemos como ejemplo la explicación sociológica en la teoría de las revoluciones de Theda Skocpol. Así también, en la explicación de los grandes cambios sociales como en Charles Tilly o Eric Hobsbawm; en los cambios de paradigma que exponen Manuel Castells, Jacques Attali<sup>505</sup> o Dipesh Chakrabarty<sup>506</sup>. Desde la perspectiva científica de los Derechos Humanos, destaca la descripción de la revolución que significó la incorporación de los Derechos Humanos en la modernidad, como se entiende en la obra de Peces-Barba o Fernández<sup>507</sup>. En todos estos casos y obras, ya sean primordialmente de sociología, historia, derecho o ciencia política, siempre existe un modelo teórico para comprender y explicar los declives y surgimientos de poderes políticos dentro de las sociedades.

Aquí se intenta describir un marco teórico y crítico acerca de las transiciones de régimen durante los años subsiguientes a la denominada *Segunda Guerra Mundial*, y especialmente sobre las últimas tres décadas del siglo XX y los primeros años del siglo XXI. En esta época histórica, los grandes esquemas explicativos del cambio de régimen se han establecido desde las nociones del Estado Nación, de la sociedad liberal y del gobierno democrático.

Una de las preguntas de fondo que merece la pena exponer desde el principio,

---

Esta misma perspectiva es retomada desde una mirada cultural por Enrique Dussel, quien nos expone los grandes cambios político-culturales de los pueblos y reinos desde la civilización egipcia, los pueblos persas, africanos y amerindios, donde nos explica el mestizaje de tradiciones, instituciones, sistemas religiosos y políticos. Cfr. DUSSEL, Enrique, *Ética de la Liberación*, Trotta, Madrid, 1998

<sup>502</sup> JALDÚN, Ibn, *Introducción a la Historia Universal*. Al-Mugaddimah, trad. J.Ferres, México, Fondo de Cultura Económica, 1977,

<sup>503</sup> COLINGWOOD, Robin George, *Idea de la Historia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000

<sup>504</sup> TOYNBEE, Arnold, *Estudio de la Historia (vol.1)*, Alianza Editorial, Madrid, 1973

<sup>505</sup> ATTALI, Jacques, *Lignes d'Horizon*, Fayard, París, 1990

<sup>506</sup> CHAKRABARTY, Dipesh, *Provincializing Europe. Postcolonial Thought and Historical Difference*, Princeton University Press, Princeton, 2008

<sup>507</sup> PECES-BARBA, Gregorio, FERNÁNDEZ, Eusebio, *Historia de los derechos fundamentales*, Tomo I, Tránsito a la modernidad. Siglos XVI y XVII, Universidad Carlos III-Dykinson, Madrid 1998 e *Historia de los derechos fundamentales*, Tomo II, Siglos XVIII (dirigido por Gregorio Peces-Barba, Eusebio Fernández y Rafael de Asís Roig), Universidad Carlos III-Dykinson, Madrid 2001.

consiste en reconocer la dimensión de un cambio de régimen. *¿Es necesario que colapse el sistema político por entero, para reconocer una transición estructural o radical entre un régimen y otro?* El dilema se encuentra entre la Reforma y la Revolución. Edmund Burke, en su obra “Reflexiones sobre la Revolución Francesa”<sup>508</sup>, critica severamente las revoluciones continentales en Europa, iniciadas con la Revolución Francesa en 1789 y continuadas con las denominadas “Guerras Napoleónicas”; así como las revoluciones de independencia que iniciaran en Estados Unidos en 1776. El punto de partida de las críticas de Burke se vuelcan en contra del desafío total a la autoridad, a la demolición del sistema y el derrocamiento del orden político dominante.<sup>509</sup> El argumento central de Burke consiste en la crítica hacia las revoluciones sociales. Para Burke, la demolición de un régimen por las fuerzas del pueblo conllevan a un desorden superlativo, que no permite el verdadero cambio de un sistema político conforme a principios morales o políticos: la inestabilidad juega un papel preponderante, y el abuso se convierte en regla. En resumen, Burke pondera los cambios institucionales graduales (o las reformas) en contra de las revoluciones.<sup>510</sup>

El tema circunscrito aquí consiste en la identificación de una transición. *¿Hasta qué punto se puede considerar un cambio transicional?*

En el debate de las transiciones, el conservadurismo vuelve en los años 90' del Siglo XX. El verano de 1989, Francis Fukuyama dijo que el consenso global radicaba sobre el modelo de democracia capitalista liberal; y debido a su “victoria” sobre otros modelos en disputa como las monarquías, fascismos y modelos comunistas, decretó el punto final de las batallas ideológicas de la humanidad y la forma definitiva de gobierno. Este silogismo fue rotulado por él mismo como “*El fin de la Historia*”.<sup>511</sup> Y como este decreto, después de la caída del Muro de Berlín y el colapso de la Unión Soviética surgen docenas de artículos y opiniones científicas que explican este cambio categórico e inapelable para los Estados en el mundo, y donde se apoyan algunos de los

---

<sup>508</sup> BURKE, Edmund, “Reflexiones sobre la Revolución Francesa” en *Textos Políticos de Burke*, Fondo de Cultura Económica, Cd.México, 1984. Esta referencia ha sido analizada gracias a las críticas expuestas por Peces-Barba en su obra citada PECES-BARBA, Gregorio (coord), *Curso de Derechos Fundamentales, Teoría General*, BOE-UC3M, Madrid, 1999, p.p. 71-78

<sup>509</sup> SENNET, Richard, *La Autoridad*, Alianza Editorial, Madrid, 1987

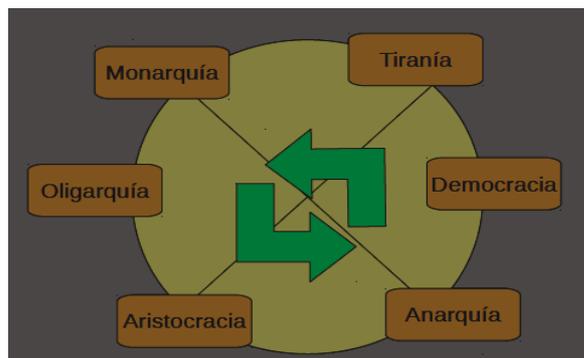
<sup>510</sup> El escenario de contraste lo expone Burke con la historia de los cambios políticos en Inglaterra y el Reino Unido, principalmente frente a la modernidad y sus valores sociales, humanistas y económicos. Cfr. BURKE, Edmund, “Reflexiones sobre la Revolución Francesa” en *Textos Políticos de Burke*, Fondo de Cultura Económica, Cd.México, 1984

<sup>511</sup> FUKUYAMA, Francis, “The End of History”, *The National Interest Journal*, verano de 1989.

paradigmas transicionales.

No obstante que se haya afirmado que la democracia liberal sería el modelo político inapelable hacia el futuro, y no obstante se afirmara que a partir de la democracia liberal se orientarían todas las transiciones del mundo, la misma filosofía e historia de las instituciones políticas aportaría elementos para debatir esta aseveración temeraria.

Si nos asomamos a las teorías platónicas y aristotélicas acerca de los cambios de régimen, observamos un método de análisis que aún sigue siendo páramo de discusión. El paso de una *Monarquía*' a una *Tiranía*', o de una *Democracia*' hacia una *Anarquía*', forman parte de un ciclo de transiciones del régimen de poder político a lo largo del tiempo. El molino de cambios de régimen fue denominado por Aristóteles como *Anacyclosis*<sup>512</sup>, y fue profundizado por Polibio con la variante que hizo falta entonces: la historia.



Anacyclosis de Polibio. Esquema. Elaboración propia.

La exposición de Polibio mejor conocida como “*Constituciones Mixtas*”, se vuelve un hito de la filosofía y la teoría políticas, pues acoge las categorías de Platón y Aristóteles sobre los tipos de regímenes políticos. Pero Polibio incorpora el método histórico que entonces fue ignorado (o despreciado) por las academias platónicas y liceos aristotélicos.<sup>513</sup> El método histórico, fundado por Heródoto, consolidado por Tucídides, y finalmente llevado a la filosofía política clásica a través de Polibio, sirvió

<sup>512</sup> Cfr. LACKS, Andre, “The Laws”, en ROWE, Christopher y SCHOFIELD, Malcolm (edit), *The Cambridge History of Greek and Roman political thought*, Cambridge University Press, Cambridge 2000, P. 258

<sup>513</sup> Cfr. COLINGWOOD, Robin George., *Idea de la Historia*, Op.Cit. Capítulo “La Historiografía Greco-romana”, p.p. 73-108

para comprender que no existen modelos puros o categorías políticas inapelables.<sup>514</sup> En su teoría sobre las “*Constituciones Mixtas*”, Polibio explica que la Monarquía, la Democracia o la Aristocracia comparten instituciones y tradiciones de la Tiranía, la Anarquía o la Oligarquía. Sólo un análisis histórico permite comprender la evolución de un régimen a otro, y observar el sentido del cambio como un proceso gradual o sucesivo.<sup>515</sup>

El debate anteriormente expuesto entre los argumentos de Edmund Burke, sobre la diferencia entre un cambio revolucionario frente a un cambio institucional, se puede entender aquí con lo dicho por Polibio. El argumento nodal de Polibio, que se entiende en el concepto de “*Constituciones Mixtas*” consiste en entender los cambios de régimen como un proceso histórico que presenta hibridaciones constantes, de manera que no existe una fotografía histórica que simplifique una <Democracia> o una <Monarquía>, sino las combinaciones que se van dando a lo largo del tiempo dentro de una misma estructura social.<sup>516</sup>

Si volvemos a apoyarnos en lo dicho por Scokpol en torno a las revoluciones, podemos decir o entender que los cambios de régimen se gestan por los molinos de cambio social, cultural y político de una determinada sociedad, y que puede generarse a partir de una gran guerra o un colapso del poder político; pero también se puede comprender por la sucesión de cambios sustanciales en la estructura de una sociedad frente a las instituciones y valores que dominan sobre un pueblo.<sup>517</sup>

Entonces, una de las preguntas que surgen en torno a los teóricos neo-institucionalistas o de las fórmulas neo-liberales que fueron explicadas anteriormente, consiste en saber si la transición puede conducirnos a un *punto final* o la forma *definitiva de gobierno*. En primer lugar, no existen elementos para construir un consenso sobre dicho *punto final*; y en segundo lugar, es imposible pensar en la historia

---

<sup>514</sup> HAHM, David E. “Kings and Constitutions: Hellenistic Theories”, en ROWE, Christopher y SCHOFIELD, Malcolm (edit), *The Cambridge History of Greek and Roman political thought*, Cambridge University Press, Cambridge 2000, p.p. 465-473

<sup>515</sup> Cfr. COLINGWOOD, Robin George., *Idea de la Historia*, Op.Cit. Capítulo “La Historiografía Grecorromana” Op.Cit.

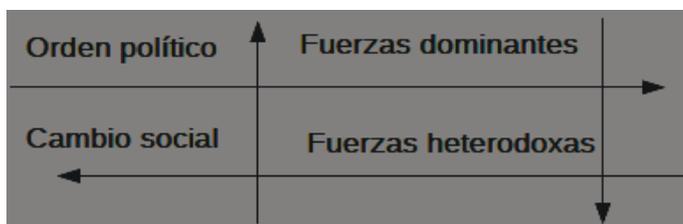
<sup>516</sup> Polibio entiende el concepto de Constitución como la totalidad de elementos que conforman la estructura político-social de un determinado tiempo y en un determinado pueblo . Cfr. HAHM, David E. “Kings and Constitutions: Hellenistic Theories”, en ROWE, Christopher y SCHOFIELD, Malcolm (edit), *The Cambridge History of Greek and Roman political thought*, Cambridge University Press, Cambridge 2000, p.p. 465-473

<sup>517</sup> Cfr. SCOKPOL, Theda, *Social Revolutions in the Modern World*, Op.Cit.

de las instituciones políticas y los gobiernos dentro de estadios categóricos, puros e inapelables.

La apreciación de Perry Anderson sobre los regímenes políticos del helenismo (civilización griega), frente al régimen de Estado que se configura en en la era romana, demuestra que Roma sí supo encontrar la clave de los cambios sociales graduales en su propio seno, y en el seno de los territorios conquistados, a diferencia de la civilización griega. Los griegos, zanjados en una visión idealista y categórica de los regímenes políticos, son testigos también de colapsos continuos de sus democracias y monarquías, al no saber leer el momento histórico de cambio en la forma de gobierno. Los romanos, en cambio, son más sensibles en conocer el estado actual de su propio régimen, y aplican medidas para mantenerlo en orden.<sup>518</sup>

Cuando se habla de régimen, tratamos una manera de concebir al Estado o poder político, y una manera de construir la autoridad pública desde la sociedad. Scokpol se refiere al cambio del sistema de valores de una sociedad, como primera explicación para transitar a un cambio radical del régimen, que en ocasiones se da en una revolución social. La fuerza empleada para que los cambios de valores trascienda en las instituciones y en el sistema de poder político, es una cuestión de fuerzas de renovación frente a las fuerzas de conservación, que pueden derivar en un conflicto violento, en una guerra o en un mecanismo pacífico de transformación del Estado. El punto de explicación para comprender una revolución o una transición de régimen político, entonces, se debe hacer a partir del cambio en las estructuras de la sociedad, que en un momento dado no pueden continuar su desarrollo sino mediante la confrontación con el poder establecido y las fuerzas dominantes.<sup>519</sup>



Esquema sobre el orden político y el cambio social en las estructuras sociales. Elaboración Propia.

Para Samuel Huntington, en su obra “El orden político en las sociedades de

<sup>518</sup> ANDERSON, Perry, *Transiciones de la antigüedad al feudalismo*, Siglo XXI, México, 1978

<sup>519</sup> Cfr. SCOKPOL, Op.Cit.

cambio”, expone que los Estados que se sujetan a un rápido cambio social, y de una rápida movilización política, podrían colapsar, si este rápido cambio social y movilidad política se comparsa en un lento desarrollo de las instituciones políticas: entonces la legitimidad revolucionaria se estanca en la ineficacia, en la inestabilidad del poder, y en un galimatías de explosiones sociales y colapsos del sistema político.<sup>520</sup> La tesis de Huntington en el Siglo XX recuerda los argumentos de Burke en el Siglo XIX.

La Rendición de Cuentas transicional observada desde un punto de vista político, se refiere a la búsqueda de mecanismos e instituciones que permitan el tránsito de la guerra a la paz, del autoritarismo a la democracia, o llanamente de un régimen a otro.<sup>521</sup> Es importante reconocer cuáles son los elementos detonadores de una transición. En ocasiones, un movimiento social se convierte en el puntal de la transformación, como el caso del Movimiento *Anti-Apartheid* encabezado por Nelson Mandela, que culminó con el fin del régimen dominante de Sudáfrica. En ocasiones, el colapso acelerado de un sistema militar o dictatorial, como en los casos de Argentina en 1983 y España en 1977, da lugar a la discusión y negociación sobre un nuevo régimen. En algunos casos, la alternancia del poder por medios electorales se convierte en la llave de la transición, como el caso de México en el año 2000.

Pero la simplificación de los cambios en el relato de sus eventos más visibles, oculta los molinos de cambio estructural que fueron factores en la transformación de una sociedad y su poder político. Esta simplificación histórica también puede encontrarse en aquellos casos en donde la transformación del régimen es discontinua, pero igualmente radical. Por ejemplo, el movimiento por los Derechos Civiles en EEUU de los años 60, carecería de valor histórico si lo contrastamos con la hegemonía cultural y política de su tiempo, pues nos haría parecer que sus reivindicaciones no fueron capaces de destruir un régimen autoritario y racista como el de EEUU en aquella época. En esa coyuntura histórica, fueron asesinados Marty Luther King, Robert F. Kennedy, la segregación social era patente y dominante. No obstante el silenciamiento y la aparente indolencia del régimen político y el orden social en EEUU, el movimiento por los Derechos Civiles generó cambios sociales profundos, y habilitó de manera estructural

---

<sup>520</sup> Cfr. HUNGTINTON, Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, trad. O.Olzak, Paidós, Barcelona, 1992.

<sup>521</sup> CASAS-CASAS, Andrés, HERRERA-TOLOZA, Andrés, “El juego político de las reparaciones: un marco analítico de las reparaciones en procesos de justicia transicional”, *Papel. Politico*. Bogotá, Universidad Javeriana, Vol 13, No.1, 197-223

nuevas formas de movilidad social para las minorías étnicas en el país.<sup>522</sup>

Los estudios transicionales de las últimas décadas, principalmente los desarrollados en las ciencias políticas, tratan de capitulaciones finales de un régimen y la construcción de uno nuevo. En palabras del autor de este texto, se trata de “*transiciones de clausura*”. Este tipo de comprensión de las transiciones no hace sino limitar el abordaje hacia los molinos de cambio estructural y radical de los regímenes políticos actuales.

Si el elemento cardinal de una transición es el cambio de régimen, es importante reconocer que las Olas Democráticas o las Revoluciones Liberales sólo son improntas históricas que facilitan la comprensión de cambios sociales, pero que de ninguna manera pueden simplificarse en una forma de explicación narrativa e historicista. Esta yuxtaposición forzada es considerada por Charles Tilly como uno de los postulados perniciosos para comprender los grandes molinos de cambio en la humanidad.<sup>523</sup>

Asimismo, una transición no puede comprenderse a partir del cambio en una sola institución. Por grande o determinante que sea, una institución es una hipóstasis de la sociedad. De esta manera, el alcance de la transición de régimen, por su magnitud, supera la el recambio de una institución, como el Ejército, el Presidente, la Corona o el Congreso. El análisis de fondo consiste en saber qué valores e identidades sociales han cambiado en la sociedad, y cómo se construyen compromisos y acción después de los cambios institucionales.<sup>524</sup> En el mismo sentido, la transición de régimen no se circunscribe a un proceso o mecanismo específico, como puede ser un juicio criminal, un movimiento social o el resultado de unas elecciones. No

---

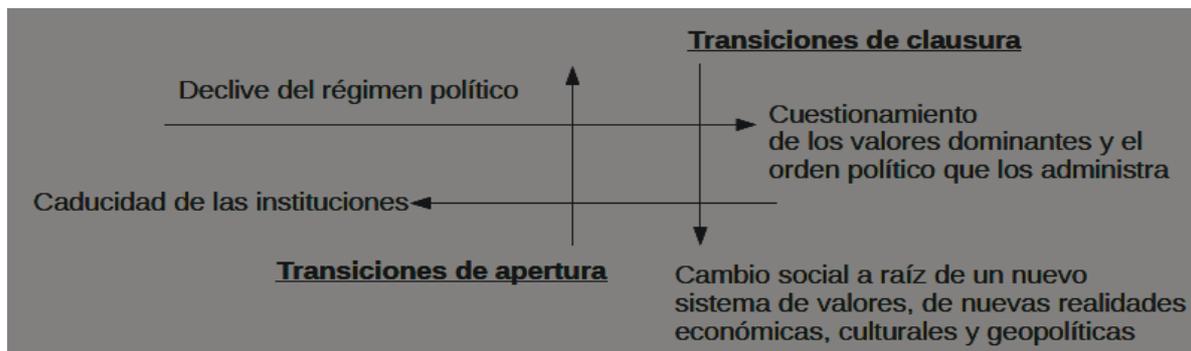
<sup>522</sup> Este debate se comprende en lo dicho por Charles Tilly en su obra sobre Grandes Estructuras, comparaciones y procesos. “*Therein lie two traps: the trap of refinement and the trap of despair. It is tempting to look for finer and finer comparisons, with larger numbers of cases and more variables controlled. In the present state of our knowledge of big structures and large processes, that would be a serious error. It would be an error because with the multiplication of cases and the standardization of categories for comparison the theoretical return declines more rapidly than the empirical return rises.*”. Ver en. TILLY, Charles, p. 124

<sup>523</sup> Uno de los postulados perniciosos que explica Charles Tilly consiste en la generación de grandes comparaciones a partir de fórmulas maximalistas. “*Conscientiously followed, the two principles sometimes lead an investigator to spurious and/or superficial explanations. But they also urge the investigator to eliminate distinctions that do not make a difference, to give priority to distinctions that make a difference in a wide range of cases, and to undertake motivated choices among variables that overlap extensively*”. Cfr TILLY, Charles, Large Processes, Big Structures, Huge Comparisons, Op. Cit. p. 116

<sup>524</sup> ELSTER, Jon, *Nuts and Bolts for the Social Sciences*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 1989. Ver el capítulo titulado: “Institutions”

obstante, sí es posible discernir acerca de los alcances estructurales de un cambio institucional, como la creación del Tribunal Constitucional en Sudáfrica, o de un proceso, como el Movimiento Anti-Apartheid; o de un mecanismo como la elección que dio el triunfo a Nelson Mandela en 1992.<sup>525</sup>

Un cambio transicional transforma la matriz de un régimen; es decir, que transforma el sistema simbólico de valores de una sociedad y, en consecuencia, de su orden político y jurídico. Siguiendo a Cassirer, se transforma la envoltura de creencias, mitos, cosmovisiones y axiomas científicos que estructuran el sentido lógico y abstracto de un orden, en torno a un sentido teleológico distinto.<sup>526</sup> Los Derechos Humanos constituyen aquí los enclaves de un sistema simbólico que estructura el sentido de cambio en un Estado. La Rendición de Cuentas transicional, en este sentido, consiste en el cuestionamiento de las conductas y valoraciones generadas en un régimen político cuestionado en su raíz.



Transiciones de apertura y Transiciones de Clausura.  
Tipología. Elaboración Propia

Este mismo análisis nos conduce a las preguntas de fondo en este apartado. La hipótesis se zanja sobre la posibilidad de la Rendición de Cuentas en las transiciones de régimen. Desde el ángulo transicional, esta hipótesis se centra en la posibilidad eventual y virtual de transformar un régimen de Estado, apoyándose en la Rendición de Cuentas, sin necesidad de circunscribir dicha transformación en un colapso del orden político,

<sup>525</sup> VON FEIGENBLATT, Otto, "The South African Transition: A Holistic Approach to the Analysis of the Struggle Leading to the 1994 Elections", *Journal of Alternative Perspectives in the Social Sciences* (2008) Vol 1, No 1, 48-80

<sup>526</sup> CASSIRER, Ernst, *Filosofía de las formas simbólicas*, Vol. 1, Fondo de Cultura Económica, México, 1974

sino en la incorporación de factores que eventualmente cambiarán la estructura del sistema. De ahí surge la necesidad de pensar las “*Transiciones de Apertura*” frente a las “*Transiciones de Clausura*”.

La cuestión es volver al espíritu de la Sociedad Liberal, entender el poder estructurante de los Derechos y las Libertades, y zanjar a través de ellos “*Transiciones de Apertura*” o procesos de Rendición de Cuentas que impongan una cosmovisión, un sistema simbólico, para juzgar, cuestionar y transformar las reglas y consensos institucionales del régimen.

Habría de comprenderse un sentido en las transformaciones del poder político en torno a un sistema de valores comprensible desde las revoluciones de Estados Unidos en 1776, y en Francia en 1879. Se trata de los cambios torales del régimen de poder ante los principios de los Derechos Humanos.<sup>527</sup>

Existen varios puntos de partida que pueden implicar “*Transiciones de Apertura*” desde los Derechos Humanos como el medio ambiente, el género, la educación y la salud, en donde podemos reconocer que su desarrollo pleno dentro de las sociedades cambiaría la faz del Estado. Las “*Transiciones de Clausura*” son los procesos de Rendición de Cuentas sobre aquellas conductas autoritarias y aquellos crímenes extraordinarios que cuestionan la legitimidad básica de un régimen de Estado, e imponen una nueva senda de legitimidad, basado en la justicia y los derechos. Así, la Rendición de Cuentas transicional se puede orientar retrospectivamente en los mecanismos que se han utilizado para juzgar crímenes contra la humanidad, genocidio, y atrocidades de gran escala que enmarcan la violación sistémica de los derechos humanos con la participación del Estado.<sup>528</sup>

El parteaguas histórico, filosófico, político y jurídico, que nos sirve para comprender la lógica de una transición del poder político, habría de suponerse en la

---

<sup>527</sup> PECES-BARBA, Gregorio, FERNÁNDEZ, Eusebio, *Historia de los derechos fundamentales*, Tomo I, Tránsito a la modernidad. Op.Cit.

<sup>528</sup> En este orden de ideas, la rendición de cuentas transicional se puede comprender en el contexto de procesos de paz, de grandes mecanismos de reconciliación, de Verdad y de perdón, como instrumentos de cambio prospectivo. La rendición de cuentas transicional desde la clave de los Derechos Humanos, entonces, consiste en todos aquellos mecanismos extraordinarios que sirven para hacer justicia y construir una nueva estructura social conforme a principios de paz, libertades y derechos. Estos procesos son eminentemente extraordinarios porque trascienden la jurisdicción y la potestad que ofrece el Estado como solución, debido a que el Estado mismo forma parte del problema. Cfr. HARKER, Oliver, *Transitional Justice in Theory, Does International Law provide a useful Mediating Concept in times of Transition or Political Flux?*, Universidad de Glasgow, 2001, disponible en la plataforma Scottish Law Online en url. <http://www.scottishlaw.org.uk/journal/oct2001/oliverghdiss.pdf>

transición de un Estado Absoluto hacia la de un Estado Liberal. En esta mirada, nos apoyamos en Peces-Barba para entender la dimensión radical del cambio. “*La Monarquía absoluta suponía una legitimidad de origen divino, una unidad del poder, un control de la opinión y de la expresión, un sistema penal represivo, inquisitorio y sin garantías, unas penas crueles, inhumanas e incluso degradantes, una superioridad del Rey, por encima de las leyes, y una unión con la Iglesia, y unas trabas, impulsadas por el mercantilismo contra la libertad de comercio y de industria.*”<sup>529</sup>

Podríamos decir que el modelo democrático es el mecanismo liberal de decisión que adopta una sociedad sobre su propio régimen. La democracia atribuye movilidad al régimen, siempre y cuando el régimen decida tomar decisiones por voluntad popular, o simplemente las obedezca.<sup>530</sup> Tomando estos puntos de vista, la mirada transicional tiene un determinado sentido: la construcción de un Estado Liberal y Democrático de Derecho como piso mínimo; lo que supone ir más allá de los sistemas de gobierno, las políticas económicas o los modelos de representación electoral. Se trata de buscar o crear los elementos torales de un régimen político que se construye a partir de libertades y derechos. Es ahí donde Habermas descubre la denominada “formación discursiva de la voluntad”, que modifica las políticas y las instituciones de un Estado.<sup>531</sup> Y esta labor puede encontrarse obstruida por cualquiera de los elementos de un régimen.

En las últimas tres décadas del Siglo XX se gestaron decenas de “*Transiciones de Clausura*” y nuestras sociedades pasaron al rótulo de “Democracias” con “Estados de Derecho”. Lo cierto es que, a pesar de la ilusión de políticos y científicos sociales, dichas transiciones no transformaron todos los elementos autoritarios del régimen-caído, sino algunos aspectos muy visibles. La primera veta de cambio, que habría de zanjarse en la construcción de una Sociedad Liberal, no fue posible.

La Rendición de Cuentas, en esta circunstancia, sólo servirá para reforzar las ideas e instituciones que nos ha enseñado la ciencia política conservadora, la teoría de la democracia capitalista y el neo-institucionalismo. Volviendo a la posición radical de una Sociedad Liberal, se atiende el principio de la Rendición de Cuentas que reconoce la libertad eventual, absoluta y permanente de corregir, crear, modificar, remplazar o abolir

---

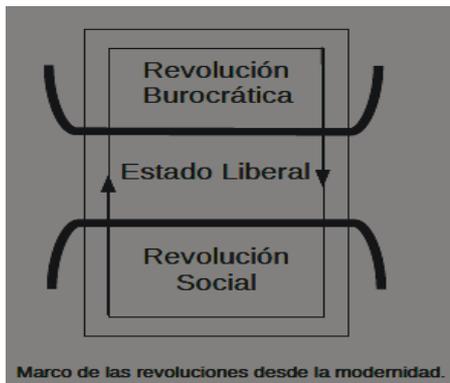
<sup>529</sup> PECES-BARBA, Gregorio, “Del Estado Absoluto al Estado Liberal en clave de la Ilustración”, en

<sup>530</sup> Cfr. LINZ, Juan, “Los problemas de la democracia y la diversidad de las democracias”, Discurso de investidura de Doctor Honoris Causa, Universidad Autónoma de Madrid, 1992.

<sup>531</sup> Cfr. HABERMAS, Jürgen, “Human Rights and Popular Sovereignty: The Liberal and Republican Versions”, *Ratio Juris*, 7, 1, Marzo, 1994.

nuestras instituciones. Este corazón de la Rendición de Cuentas debe suponerse en la raíz de los sistemas sociales que estructuran al Estado. Conforme a Habermas, el sistema socio-cultural tendría el derecho inalienable de modificar o remplazar el sistema político-administrativo, el sistema económico, y en consecuencia al sistema jurídico de un Estado. Y la transformación puede hacerse de tal magnitud que amerite la transición de un régimen de Estado hacia otro régimen nuevo.<sup>532</sup>

Uno de los principales aspectos que se han apuntado en capítulos anteriores y que se refiere también en los capítulos que siguen, es que la dinámica de las transiciones políticas enmarcadas en la Revolución Liberal o la 3ra Ola Democrática, se enfocó en la democracia electoral como insumo para el sistema socio-cultural. Desde el modelo teórico de Scokpol, se puede decir que en estos parangones históricos predominó una “Revolución Burocrática”<sup>533</sup>, fundada en acuerdos políticos entre grupos de oposición y grupos sociales de presión con los actores del régimen dominante, que Przeworski denomina transiciones por “transacción” o por “extricación”<sup>534</sup>.



Revolución burocrática, versus, Revolución Social.  
Esquema. Elaboración Propia.

## Transiciones de Clausura y Justicia Transicional

Tomando como punto de partida la enorme producción teórica y conceptual relacionada a la Justicia Transicional, especialmente durante el último tercio del siglo

<sup>532</sup> Cfr. HABERMAS, Jürgen, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, trad. J. Etcheverry, Cátedra, Madrid 1999

<sup>533</sup> Cfr. SCOKPOL, Theda, *Social Revolutions in the Modern World*, Op.Cit.

<sup>534</sup> PRZEWORSKI, Adam.. “Some problems in the study of the transition to democracy”; en Guillermo O’Donnell, Philippe Schmitter, & Laurence Whitehead (Eds.), *Transitions from authoritarian rule: Comparative perspectives*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 47-63

XX, podemos decir que la Justicia Transicional es una respuesta a situaciones histórico-sociales específicas que se caracterizan por una violación extensa y sistemática de derechos humanos. Para concebir una transición, se necesita reconocer un cambio de régimen político-jurídico. Este cambio requiere una completa transformación de la estructura del poder, de su representación y de su regulación. Para llegar a una transformación total de la estructura de un Estado, y transitar hacia otro régimen político, se impone el cambio a partir de una crisis. Y para comprender mejor el sentido se acude a la concepción de “crisis” en Habermas, específicamente en el libro citado de “Crisis de Legitimidad en el Capitalismo Tardío”. Cuando un sistema, que en este caso trata de un régimen político, se ha descompuesto a tal grado que no puede recomponerse o estructurarse a partir de sus propios elementos internos, dado que los poderes y fuerzas características del sistema colapsado, no tienen capacidades para re-hacerse.<sup>535</sup> Así, la transición se comprende como la utilización de mecanismos extraordinarios para constituir un régimen político-jurídico, que no puede guardar otra identidad con el sistema anterior sino la memoria de su cierre, y el reconocimiento de las causas de su final. Un proceso de Justicia Transicional es extraordinario, un recurso externo al sistema, que encierra un Poder, lo juzga con parámetros extensos, y con esto re-configura los valores constitutivos del Poder.<sup>536</sup>

Ruti Teitel ha impuesto un marco de referencia inevitable para comprender las transiciones de régimen en la actualidad. Menciona tres fases indicativas para reconocer los paradigmas dominantes en las transiciones de régimen durante el siglo XX y los primeros años del siglo XXI.

La *primera fase* de justicia transicional, según Teitel, se reconoce desde el Modelo Nuremberg'. Emerge con el fin de la Segunda Guerra Mundial, y con la aparición de la Organización de las Naciones Unidas y un Consejo de Seguridad. Se forja con los juicios y los tribunales constituidos para perseguir criminales de guerra. Aparecen las doctrinas fuertes de los Derechos Fundamentales, donde se reconocen los límites al poder público con los derechos humanos. Así, los poderes, aunque sean auspiciados por mayorías (como sucedió en el caso de Hitler), se enfrentan a cláusulas

---

<sup>535</sup> Cfr. HABERMAS, Jürgen, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrortu ediciones, Argentina, 1998

<sup>536</sup> La Justicia Transicional es, en sí misma, un proceso transformador del régimen. MÉNDEZ, Juan, “In defense of transitional justice”, en McADAMS, James (edit), *Transitional Justice and the Rule of Law in new Democracies*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1997, p.p. 1-27

intangibles, no sujetas a discusión, que figuran en los Derechos Humanos. Apoyando esta idea con los estudios de Mary Kaldor, se puede decir que a pesar de la creación de organizaciones internacionales, del Derecho Internacional y de tribunales, primó el paradigma de la no intervención, y la restricción de los estados a emplear la fuerza. La Guerra Fría fue un condicionante de peso para que los países comunistas y capitalistas, o los países en proceso de descolonización, pretendieran una evolución interna, conforme a los criterios de la sociedad de Naciones Unidas.<sup>537</sup>

Siendo los juicios de Nuremberg el emblema de la justicia transicional, el modelo de juicio es de ganadores a perdedores dentro de una guerra, y la resolución es un castigo ejemplar contra los genocidios o crímenes de lesa humanidad.

La *segunda fase'* de la justicia transicional, según Teitel, se encuentra asociada a la ola de democratizaciones, y del fin de “Regímenes Autoritarios” en Europa del Este, en América y África. El colapso de la Unión Soviética, el fin del Apartheid y los últimos rasgos de colonización europea, la retirada de fuerzas guerrilleras con reivindicaciones políticas, y el término de regímenes militares en Portugal, España y varios países de América, suponen un marco de entendimiento del cambio. En esta segunda fase aparecen mecanismos como las Fiscalías, las Comisiones de la Verdad y los juicios criminales que cada país fue creando en sus marcos de transición de régimen. El paradigma soberanista y de no intervención sigue vigente y dominante. La justicia transicional, en esta *segunda fase'* es un mecanismo amplio que se aboca al reconocimiento de las víctimas, la creación de la paz, la reconciliación y la democracia. Es un tipo especial de justicia no-ordinaria, que se incorpora en sociedades que transforman sus propios sistemas políticos, jurídicos y de autoridades.

En 1991, Bruce Ackerman escribió un libro emblema de las transiciones de clausura: “*El Futuro de la Revolución Liberal*”. Además de enmarcar una “revolución” en el mundo, también hizo un posicionamiento sobre los procesos de transición en todos los países que “dejaban” sus “regímenes autoritarios”. La apuesta de Ackerman, conceptual y empíricamente razonable, consistía en conducir una transición política mediante la construcción de un Estado Constitucional de Derecho, y abandonar aquellos mecanismos que se dirigieran a una rendición de cuentas.<sup>538</sup> Esta posición fue reforzada

---

<sup>537</sup> Cfr. KALDOR, Mary, *El Poder y la Fuerza. La Seguridad de la población civil en un mundo global*. Trad.A.Álvarez, Tusquets, México, 2011

<sup>538</sup> El libro de Bruce Ackerman resulta emblemático para comprender el gozne de las corrientes constitucionalistas, neoinstitucionalistas y liberales, todas ellas ceñidas en el entorno de una ola

por muchos autores durante la época. Destacan Carlos Santiago Nino<sup>539</sup> desde la filosofía del derecho, de Jon Elster desde la filosofía política,<sup>540</sup> o las posturas neo-institucionalistas de la época, como en Schmitter, O'Donnell, Przeworski y otros, que suponen la “revolución liberal” como un tema de meros cambios institucionales.<sup>541</sup>

Este debate, que se zanjó en las transiciones de los años 80 y 90 en tres continentes, se puede reconocer dentro de la justicia transicional entre quienes apostaron por una justicia retributiva, que castigara ejemplarmente los crímenes, y los próceres de la justicia restaurativa, que proponía la verdad histórica, la reconciliación y reconocimiento de las víctimas, en aras de una nueva realidad.<sup>542</sup>



Sentido y grandes objetivos de las transiciones del Siglo XX.  
 Esquema. Elaboración Propia.

En las primeras décadas del siglo XXI, permanece la idea de que asistimos a la

---

de revoluciones y cambios de régimen. De Ackerman destaca la idea de una transición pactada, capaz de generar constituciones liberales fuertes y respetuosas que garanticen el gobierno de sociedades liberales. En esta ruta estratégica, la persecución y castigo por crímenes cometidos en el pasado conlleva un riesgo que juzga mayor; y que es romper con las alianzas entre élites políticas para construir ellas nuevas realidades “revolucionarias”. Cfr. ACKERMAN, Bruce. *The Future of Liberal Revolution*. Yale University Press, New Haven, 1994

<sup>539</sup> La posición de Nino radica en un argumento de imposibilidad. Esto es decir, que la responsabilidad por la comisión de delitos en el entorno de regímenes autoritarios forma parte de un patrón sistémico, que hace culpable de los crímenes a miles de personas, de manera tal que resulta imposible condenar por maneras ordinarias a colectivos tan grandes y a la vez tan dispersos dentro de una estructura social. Cfr. NINO, Carlos Santiago, *Radical Evil on Trial*, Yale University Press, New Haven, 1996.

<sup>540</sup> La postura de Elster oscila en la estabilidad del cambio y el resguardo del derecho. Lo que denomina como “justicia retributiva” puede clasificarla en el contexto de una Rendición de Cuentas, como mecanismo de derecho, frente a un Ajuste de Cuentas, que sería un mecanismo de venganza, ajeno al derecho y que sólo incorpora una versión de dominio de los ganadores en un conflicto. Cfr. ELSTER, Jon, *Closing the Books: Transitional Justice in Historical Perspective*. Cambridge University Press, Cambridge, MA, 2004.

<sup>541</sup> Ver en O'DONNELL, Guillermo, “Horizontal Accountability in New Democracies” en, SCHEDLER, Andreas, DIAMOND, Larry, PLATTNER, Marc, (edit), *The Self Restraining State*, Boulder, 1999

<sup>542</sup> ELSTER, Jon, *Rendición de Cuentas, La justicia Transicional en Perspectiva Histórica*, trad. E. Zaidenweg, Katzman Buenos Aires, 2006.

“Revolución Liberal” o que estamos en un proceso de maduración posterior a la “3ra Ola Democrática”. Lo cierto es que los cambios, los conflictos y condiciones de nuestro tiempo nos suponen en estadios muy lejanos de una sociedad liberal, o de una democracia integral, o de un Estado Constitucional de Derecho. Más allá de la crítica hacia el maximalismo histórico de estas *revoluciones'* y *olas'*, lo que hay ahora es la repetición de una crisis en el sentido habermasiano. Esto es, que no hay condiciones para suponer que habrá una recuperación del Estado por la vía de la democracia electoral, a través de la política económica de mercado, y la justicia entendida como orden jurídico nacional; todos estos son los elementos de los Estados Constitucionales de Derecho que imaginaron los “revolucionarios del fin de la historia”, y en realidad forman parte del problema.<sup>543</sup>

La *tercera fase'* de la justicia transicional, en el marco de Teitel, se reconoce en la actualidad. No hay un gran parteaguas, no hay una Gran Guerra o gran proceso de cambio que asocie una corriente general de cambio en varios países. No existe un programa ideológico o una concepción de justicia y de derechos que explique el sentido del cambio. No existe una frontera histórica, conceptual o ideológica que marque un antes y un después. Esta *tercera fase'* se caracteriza por el fenómeno de la violencia doméstica asociada al terrorismo y el crimen organizado global, y por la caracterización de guerras, conflictos armados y conflagración de violencia que supera las categorías de comprensión de la guerra establecidas desde Westfalia hasta el Derecho Internacional Contemporáneo. Entre 1991 y 2000 emerge un nuevo régimen humanitario que supone cambios de normas, mecanismos de intervención, criterios y actores nuevos como la Corte Penal Internacional, los comités y relatorías especiales de Naciones Unidas y organizaciones de la sociedad civil.<sup>544</sup> Esta nueva corriente apuesta más por la intervención humanitaria desde el exterior, enfrentando el paradigma soberanista con argumentos de Derechos Humanos y Paz. Después de los ataques terroristas del 11-S, se intensifica aún más la intervención, pero resurge el discurso soberanista de la Seguridad Nacional.

---

<sup>543</sup> Merece la pena observar la observación de los regímenes democráticos en su periodo crítico, a la mitad de la segunda década del Siglo XXI. Ver en ACKERMAN, John, *El mito de la transición democrática. Nuevas coordenadas para la transformación del régimen mexicano*, Editorial Planeta Mexicana, México DF, 2015

<sup>544</sup> FINNEMORE, Martha, “Constructing Norms of Humanitarian Intervention”, en KATZENSTEIN, Peter, *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, Nueva York, 1996

En este tenor, existe una tendencia regresiva en Estados tradicionalmente liberales y en las “*nuevas democracias*”. La lucha antiterrorista y la agenda frente al crimen organizado global ha generado políticas internas de restricción y vulneración de los derechos y libertades de sus propios habitantes bajo el amparo de una Seguridad Nacional; y además se han perpetrado intervenciones militares en otros países, a manera de guerras tradicionales, pero aduciendo enemigos no-estatales. Este afluyente de tendencias, reconocido en la *tercera fase*’ de Teitel, genera debates en torno a los Estados Emergentes, los Estados Fallidos, o los de excepción, de sitio, o en conflicto.<sup>545</sup>

Frente a esta realidad, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó en 2005 por unanimidad (o aclamación) los “*Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*”.<sup>546</sup> Así como este instrumento, se publicaron algunos otros, vinculados a crímenes, delitos y vejaciones cometidas en estados autoritarios, en guerra o en conflicto. En una especie de complemento a sus declaraciones e instrumentos a favor de las víctimas, Naciones Unidas desarrolla una transición de las Cortes Penales ad-hoc (Nuremberg, Bosnia-Herzegovina, Sierra Leona, etc) a una Corte Penal Internacional; y desde el Consejo de Seguridad, desarrolla mecanismos de intervención radicados supuestamente en el Derecho Humanitario, declarando una tradición en Operaciones de Mantenimiento de la Paz.<sup>547</sup>

El problema grave en el que se encuentra esta época, es que no existe un criterio fundamentado para pensar o intervenir en las nuevas transiciones. Por un lado, tenemos el “*Cosmopolitismo Humanitario*”, que permite la intervención militar de los países

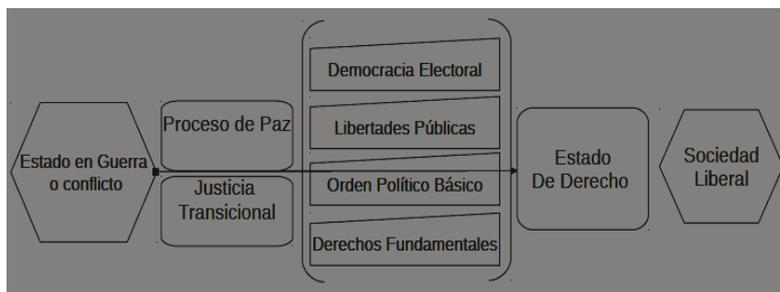
---

<sup>545</sup> Uno de los libros más emblemáticos, surgidos después del ataque a las Torres Gemelas de Nueva York en 2001, es el de Bernard-Henri Levy llamado “*Guerra, Maldad y el Fin de la Historia*”, dando un paseo por Somalia, Burundi, Colombia y otros espacios de conflicto armado, antes del 11-S. La publicación surgió meses después del 11-S, y donde Levy impone sus visiones sobre una nueva forma de interpretar el mundo y la libertad, aduciendo que el “*Fin de la Historia*” de Francis Fukuyama, debía ser inducida a través de intervenciones de occidente a los países “necesitados de libertad y democracia”, y también, justificando moralmente las intervenciones militares y políticas de occidente, por conducir la racionalidad del Estado Liberal, Cfr. LEVY, Bernard-Henri, *War, Evil, and the End of History*, trad. Al inglés, Ch. Mandell, Melville House, 2004, y en su versión original, *Réflexions sur la guerre, le mal, et la fin de l'histoire*, (Livre de poche, 2003)

<sup>546</sup> Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones 60/147 Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005.

<sup>547</sup> GRIJALVA ETERNOD, José Rafael, “Derechos Humanos y Justicia Internacional, ¿transiciones fallidas?”, *El Cotidiano*, no. 180, Julio-Agosto 2013, p.p. 67-74

occidentales en diversos países, principalmente africanos o del medio-oriente.<sup>548</sup> Complementando esta visión hegemónica, el desarrollo selectivo de la justicia penal internacional a través de la Corte Penal Internacional ha sido especialmente selectiva, que hace parecer una “corte penal para países africanos”.<sup>549</sup> Asimismo, el Derecho Internacional no está preparado para conocer, tipificar y abordar los delitos, masacres y detonaciones incontrollables de violencia; el comercio de armas, la tensión, o el denominado “conflicto armado no internacional” son asuntos pendientes de resolverse.<sup>550</sup>



Sentido y grandes  
 objetivos de las  
 transiciones.  
 Esquema. Elaboración  
 Propia.

¿Qué gran marco necesitamos para entender los cambios y detonaciones de violencia, y de sus transiciones? Hasta ahora, 28 estados americanos han suscrito su ratificación del Estatuto de Roma, con la ausencia y oposición visible de los Estados Unidos de América. La Asamblea General de Naciones Unidas ha hecho especial promoción a su importancia.<sup>551</sup> En este entorno que parece favorable, se entendería un marco de justicia frente a los denominados “*crímenes del sistema*”.<sup>552</sup> No obstante, se observan tendencias regresivas contra los Derechos Humanos. La expansión de la “*Guerra contra*

<sup>548</sup> NESIAH, Vasuki, “From Berlin to Bonn to Baghdad: A Space for Infinite Justice”. *The Harvard Human Rights Journal*, 17, 2004

<sup>549</sup> GRIJALVA ETERNOD, José Rafael, “Derechos Humanos y Justicia Internacional, ¿transiciones fallidas?”, *El Cotidiano*, no. 180, Julio-Agosto 2013, p.p. 67-74

<sup>550</sup> SANDOVAL BALLESTEROS, Netzaí, “La Corte Penal Internacional y la situación en México. Hacia la reformulación del concepto de “conflicto armado de índole no internacional”, en BALLESTEROS DE LEÓN, Gerardo y MEJÍA, Joaquín, *Tres miradas latinoamericanas a la Corte Penal Internacional*, ERIC- DIAKONIA, Tegucigalpa, 2014, p.p. Asimismo, ver GRIJALVA ETERNOD, José R. “Las violaciones a los derechos humanos y el principio de jurisdicción universal”. En MEJÍA R., Joaquín A. y FERNÁNDEZ, Víctor (Coord.). *El golpe de Estado en Honduras desde una perspectiva de los derechos humanos*. Editorial Casa San Ignacio/MADJ. Tegucigalpa. Junio de 2010

<sup>551</sup> Véase, entre otras, la Resolución AG/RES. 2072 (XXXV-O/05). Promoción de la Corte Penal Internacional; la Resolución AG/RES. 2218 (XXXVI-O/06). “Observaciones y recomendaciones al Informe Anual del Comité Jurídico Interamericano”; y la Resolución AG/RES. 2

<sup>552</sup> Cfr. *Instrumentos del Estado de Derecho para Sociedades que han salido de un Conflicto. Iniciativas de Enjuiciamiento*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2006 HR/PUB/06/4

*el Terrorismo*”, como en Estados Unidos y Colombia, la “*Guerra contra las Drogas*” de Colombia, México, Honduras, Guatemala, y los conflictos políticos que han derivado en Golpes de Estado, como en Honduras en 2009, nos muestran que la primera década del Siglo XXI en el continente americano ha enfrentado los nuevos desafíos globales con la deformación de sus Democracias Constitucionales y el solapamiento del Derecho Internacional de los Derechos Humanos con nuevos “crímenes del sistema” validados por instituciones internacionales y la clase política estatal.<sup>553</sup>

Una hipótesis de Rendición de Cuentas transicional del Siglo XXI se desplegaría en preguntas como: *¿Qué elementos describen un Estado de Emergencia?, ¿Hacia dónde conducir la justicia, la política y las instituciones durante la declaración de un Estado de Emergencia?, ¿Es un Estado de Emergencia la transición hacia otro régimen, o una suspensión teleológica del Estado de Derecho?* Para reafirmar la situación de la *tercera fase* que nos dibuja Ruti Teitel, se encuentra la visión proclive al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, como la de David Dyzenhaus. Dyzenhaus, el profesor de derecho de la Universidad de Toronto, crítico emblemático de los “*Control Orders*”, las leyes anti-terroristas y todas las medidas aplicadas en nombre de la Seguridad Nacional, es quien dice que la justicia transicional es radicalmente discontinua con el pasado y con el futuro, que no se inscribe en un colapso generalizado de un régimen político, y que la transición no necesariamente conduce a la idea de pasar del autoritarismo a la democracia, como pensaran Ackerman, Elster, Nino, O'Donnell, Schmitter y otros autores.<sup>554</sup>

La Justicia Transicional vive momentos críticos al estar secuestrada por una supuesta defensa de los derechos humanos y de la democracia. Se busca de esta manera justificar las guerras contra el terrorismo y el narcotráfico como guerras justas y necesarias.<sup>555</sup> Después de los ataques a las Torres Gemelas, el denominado 11-S,

---

<sup>553</sup> En 2010 comenzó un esfuerzo por entender las profundas regresiones en las que se enmarcaron los países latinoamericanos frente a sus Estados Constitucionales y frente al Derecho Internacional. El Golpe de Estado en Honduras, perpetrado en 2009, es un botón de muestra ilustrativo, que ha merecido un análisis de legitimidad y legalidad en nuestros estados contemporáneos. El páramo para rendir cuentas ha sido siempre los Derechos Humanos. Cfr. BALLESTEROS DE LEÓN, Gerardo, RAMÍREZ CAMACHO, Daniela, “Rendición de Cuentas con el Pasado y con el Presente”, en MEJÍA R., Joaquín A. y FERNÁNDEZ, Víctor (Coord.). *El golpe de Estado en Honduras desde una perspectiva de los derechos humanos*. Editorial Casa San Ignacio/MADJ. Tegucigalpa. Junio de 2010, p.p. 273-291

<sup>554</sup> Cfr. DYZENAHUS, David, *The Constitution of Law: Legality in a Time of Emergency*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

<sup>555</sup> MENÉNDEZ, Agustín José, “La Teoría Constitucional de Bush II. La Constitución de Emergencia

comenzó a dominar la agenda de seguridad como instrumento de reformas al interior de los Estados.<sup>556</sup> De diversas maneras se incorpora el tema de la “*seguridad*” como aspecto nodal de los Estados. En algunos casos, las agendas se comprenden desde la ocupación militar, como en Afganistán o Irak, y en algunos casos, los cambios sustantivos se dan en torno a los aparatos policiales y militares conjuntamente, como en los casos de Colombia o México. Vasuki Nesiah identifica las doctrinas “transicionales” como *Cosmopolitismo Humanitario*’; y se dividen en una línea de riesgo; entre la Responsabilidad de Proteger (R2P por sus siglas en inglés), que supone una evolución del Derecho Humanitario sobre agendas de Derechos Humanos, y los programas de pacificación de la OTAN en Afganistán o en Irak, en Siria y en Libia.<sup>557</sup> Desde estos ángulos se han elaborado complejas y nutridas políticas de intervención, aduciendo un “derecho a intervenir”, con el apoyo de gobiernos, academia y organizaciones civiles.<sup>558</sup> Y por otro lado, hay una evolución doble al interior de los Estados, que por un lado ejercen doctrinas de *Seguridad Nacional* basados en nuevos problemas, como el terrorismo o el crimen organizado global, donde se justifican sistemáticamente la violación a los Derechos Humanos y el orden constitucional; y la tendencia inversamente proporcional de vincular el Derecho Internacional de los Derechos Humanos con las Comisiones y Cortes de Derechos Humanos, para defender a las personas frente a sus propios Estados en contextos de violencia.

*¿Podemos generar “Transiciones de Clausura” sobre nuestras democracias conflictuadas, sobre nuestras nuevas guerras, golpes de Estado, fraudes electorales, tensiones, conflictos sociales violentos?* Todo depende de la interpretación favorable que se haga en torno a los Derechos Humanos, y la Rendición de Cuentas en una lectura de los Estados descompuestos, violentos o cómplices de los desastres humanitarios que nos azoran. Un elemento común en todos los Estados vulnerados por la inestabilidad de la época, se pueden reconocer en violaciones sistémicas o graves de los Derechos Humanos. Y para reconocer el elemento transicional en estos casos, será cuando la

---

entre el derecho y la propaganda”, *Derechos y Libertades*, Número 22, Época II, enero 2010, p.p. 119-160

<sup>556</sup> Cfr. Cfr. DYZENHAUS, David, *The Constitution of Law: Legality in a Time of Emergency*, Op.Cit.

<sup>557</sup> ZIFPAK, Spencer, “The Responsibility to Protect after Libya and Syria”, *Melbourne Journal of International Law*, vol. 13, 2012

<sup>558</sup> Ver en NESIAH, Vasuki, “From Berlin to Bonn to Baghdad: A Space for Infinite Justice”. *The Harvard Human Rights Journal*, 17, 2004. Asimismo en DYZENHAUS, David, “*Leviathan as a Theory of Transitional Justice*”, en WILLIAMS, Melissa S., NAGY, Rosemary, ELSTER Jon, (ed.), *Transitional Justice (Nomos LI)*, New York University Press, Nueva York, 2012

violación a los derechos humanos tenga una magnitud superlativa o una gravedad extraordinaria, de manera tal que la viabilidad del Estado se pone en juego con la situación. El juicio o valoración se vuelve transicional cuando supone un caso de crisis en el sentido habermasiano. Es decir, el Estado es parte del problema.

Debemos imponer la “paradoja transicional” en nuestras “democracias conflictuadas”.<sup>559</sup> Debemos pensar en nuevas rutas que hagan justicia ante un entorno institucional, nacional e internacional, frente a todas las demás prácticas y lecturas del orden internacional.

### **Mirada global. ¿Qué puede ser hecho en torno al pasado autoritario? Límites y posibilidades de transición.**

Barahona y Gonzáles identifican tres grandes olas de justicia transicional, que aquí se identifican como “Transiciones de Clausura”. La primera Transición de Clausura emerge ante el fin de la denominada Segunda Guerra Mundial. A partir del modelo del Tribunal Militar Internacional de Nuremberg se juzgó a 24 grandes criminales de guerra, mientras en Alemania se dieron juicios domésticos contra criminales de guerra.  
560

La segunda tendencia de Transiciones de Clausura se da en Grecia, Portugal y España. Cada país adquiere una fórmula singular para dirimir con el pasado represor de los regímenes autoritarios. En Grecia, los juicios "Junta" de 1974-1975 sentenciaron a más de 100 personas que lideraron el golpe de Estado de 1967 y los jefes militares que condujeron el régimen. Más de 100 mil funcionarios públicos fueron purgados.<sup>561</sup>

En España se optó por un olvido institucionalizado, una ley de amnistía y la creación de un pacto (Pacto de la Moncloa) entre las élites que permitirá el surgimiento de la democracia. De esta manera, los pactos entre élites políticas dan como resultado una Monarquía Constitucional, en la que el Rey Juan Carlos sucede el centro del Estado

---

<sup>559</sup> AOLAÍN, Fionnuala, CAMPBELL, Colm, *The Paradox of Transition in Conflicted Democracies*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2005

<sup>560</sup> GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen, BARAHONA, Alexandra, *The Politics of Memory: Transitional Justice in Democratizing Societies*. Oxford University Press, Oxford, 2002

<sup>561</sup> Cfr. GONZÁLEZ, BARAHONA, *The Politics of Memory*: ,op. Cit.

del dictador, y le impone una orientación distinta.<sup>562</sup>

El caso de Nicaragua en 1979, se encuentra en los ejemplos de una guerrilla que derrota un régimen militar. El caso de Bolivia, es el ejemplo de una fuerza social y política frente a un régimen militar que perdió fuerza y legitimidad. El caso de Argentina o Grecia se da por consecuencia de sendas derrotas militares de sus regímenes. Grecia es derrotado en la guerra contra Chipre en 1975, y Argentina es derrotado por Inglaterra en la Guerra de las Malvinas. También sucede por el debilitamiento del régimen militar, como sucedió en Portugal, después de su prolongado involucramiento en guerras coloniales en Mozambique, Angola, Guinea Bissau, donde el mismo Ejército muestra signos de rebeldía a las políticas de invasión o colonialismo.<sup>563</sup>

En los casos de España, México, Haití y Sudáfrica, se trata de transiciones meramente electorales, de nuevos grupos y élites políticas que gozan de una mayor legitimidad interna e internacional frente a los regímenes dominantes. De estos casos, en dos sucede una reforma política y constitucional de fondo, con las nuevas constituciones de España (1978) y de Sudáfrica de 1996.

Los casos de Europa del Este, como en Checoslovaquia, Hungría, Alemania del Este o Polonia, implican el colapso ideológico del régimen, del partido dominante y las élites políticas. Si bien los partidos comunistas se incorporaron a la competencia democrática, su suerte fue muy mala, y fueron perdiendo identidad política de manera muy rápida en el nuevo entorno.<sup>564</sup>

La clave, según Gonzáles y Barahona en todas las transiciones de la segunda ola, se da por la fuerza de los grupos emergentes que buscan una reforma del Estado. La negociación de los grupos entonces ubicados en la oposición, frente a los líderes del régimen, supuso un nuevo equilibrio de poder que condujo a los cambios nodales del sistema político.<sup>565</sup>

Las transiciones por "extricación" como dice Przeworski, se da en países donde la fuerza de los grupos emergentes y de oposición no es suficiente como para imponer condiciones a los talantes del antiguo régimen, de tal manera que resulta difícil la

---

<sup>562</sup> COTARELO, Ramón, *Memoria del Franquismo*, AKAL, Madrid, 2011

<sup>563</sup> Cfr. GONZÁLEZ, BARAHONA, *The Politics of Memory*: ,op. Cit.

<sup>564</sup> OSITYNSKI, Wiktor, "Rights in new Constitutions of East Central Europe", *Columbia Human Rights Law Review*, 111, 1994-1995

<sup>565</sup> Cfr. GONZÁLEZ, BARAHONA, *The Politics of Memory*: , op. Cit.

imposición de juicios, de memoria histórica, purgas o castigos.<sup>566</sup> El caso par excellence de "transición por extricación" es el de Chile. El dictador Augusto Pinochet sigue siendo comandante de las Fuerzas Armadas y en su ruta política se convierte en senador vitalicio hasta su muerte natural. Detrás de él, personajes, grupos de élite y representantes políticos le arropan, mientras las fuerzas de oposición se encuentran en estados de vulnerabilidad en los procesos de Rendición de Cuentas. Otros casos con esta característica con España o México, pues en ambos países se vive el declive del régimen, pero sus aparatos políticos, sus élites y espacios de gobierno no desaparecen. Esta condición obliga a generar amnistías legales, como la de España, o amnistías encubiertas como en el caso de México.<sup>567</sup>

En el caso de Alemania, hubo un intenso debate en torno a los crímenes de guerra ocurridos durante el Tercer Reich, y los crímenes de Estado cometidos por el régimen de Alemania Democrática. Los arquitectos de la unidad de Alemania incorporaron el principio *nullum crimen, nulla poena sine lege* al Tratado de Unificación de 1990, y acordaron específicamente que las conductas criminales que fuesen consideradas delitos conforme el régimen jurídico-penal de Alemania Federal, no serían aplicables a los casos ocurridos durante el régimen de Alemania Democrática, sino por los tipos penales de los códigos del régimen comunista.<sup>568</sup>

El tema de la Rendición de Cuentas ocupa un lugar en todas las transiciones. En algunos casos, se construye una nueva realidad constitucional, como sucedió en Sudáfrica, Hungría, Polonia, República Checa, Alemania unificada, España o Portugal. En otros casos se genera un proceso de paz con alcances de largo aliento. En otros casos sólo se introduce la democracia electoral.<sup>569</sup>

Los casos de Alemania unificada, España, Polonia, Hungría o República Checa, incorporaron la lógica de sus transiciones en afinidad y en el contexto de Europa Occidental y desde la circunstancia de una incorporación al Consejo de Europa y las instituciones de la Comunidad Europea. Esto quiere decir, que el marco de influencia en estos países en transición resultaba atractivo, y apoyado por el gran aparato público

---

<sup>566</sup> PRZEWORSKI, Adam.. "Some problems in the study of the transition to democracy"; en Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter, & Laurence Whitehead (Eds.), *Transitions from authoritarian rule: Comparative perspectives*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 47-63

<sup>567</sup> Cfr. Op.Cit.

<sup>568</sup> McADAMS, James, *Judging the Past in Unified Germany*, Cambridge University Press, Nueva York, 2001, p. 29

<sup>569</sup> OSITYNSKI, Wiktor, "Rights in new Constitutions of East Central Europe", *Columbia Human Rights Law Review*, 111, 1994-1995

europeo. El caso de Alemania se genera en un contexto cultural difícil, en donde la unificación y la construcción de un Estado Constitucional de Derecho pasa por los procesos de reconciliación entre las dos Alemanias, así como por el tratamiento de su pasado común, vergonzoso, del Tercer Reich, y construyendo las instituciones de un Estado Federal con fuertes pilares en los Derechos Humanos y en la construcción de Europa.<sup>570</sup>

En el caso de Hungría, se crea una nueva Constitución en 1989, donde se instaaura el multipartidismo, se configura un régimen Parlamentario con mecanismos fuertes de rendición de cuentas como la moción de censura o el llamado al referéndum. Se crea el Tribunal Constitucional, el Ombudsmen de Derechos Humanos, el Ombudsmen de Derecho a la Información y otro Ombudsmen para minorías nacionales y étnicas; se crearon nuevas potestades de gobierno y representación en el ámbito local.<sup>571</sup> Como bien dice Andrea Mezei, el cambio de régimen en Hungría se basó en compromisos, se colocó en la agenda de cambio constitucional, y continuó en la configuración de leyes adecuadas a la nueva realidad constitucional, cultural y política del país. La Rendición de Cuentas judicial tuvo mucho menor éxito, dada la complejidad de los casos, y de la intensidad de los cambios en otros espacios.<sup>572</sup>

En el caso de Kosovo, el país de la ex-Yugoslavia viene de una cruenta guerra (la Guerra de los Balcanes) y después de configurarse un Tribunal Internacional al estilo Nuremberg, se incorpora en un proceso de transición política profunda, que se marcó desde las rutas del Plan Ahtisaari.<sup>573</sup>

Haciendo un análisis de contexto, circunstancia y referencia, se puede decir que el referente de la Democracia Electoral fue determinante en algunos de los países que tuvieron su transición durante la 3ra Ola. Pero también existieron transiciones más

---

<sup>570</sup> OFFE, Claus, POPPE, Ulrike, “Transitional Justice in the German Democratic Republic and Unified Germany”, en ELSTER, Jon (edit), *Retribution and Reparation in the Transition to Democracy*, Cambridge University Press, Nueva York, 2006, p.p. 239-274

<sup>571</sup> MEZEI, Andrea, "The role of Constitution-Building processes in democratization, international IDEA Democracy-building Management (DCM), Case Study "Hungary", 2005. Disponible en url. <http://www.idea.int/conflict/cbp/>

<sup>572</sup> HALMAL, G, y SCHEPPELE, K. , “Living well is the best revenge: The Hungarian approach to judging the past,” in A. J. McAdams (ed.), *Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies*, University of Notre Dame Press, 1997, pp. 155-84.

<sup>573</sup> Security Council Report, UN Doc. S/2007168, 16 de marzo de 2007, Ahtisaari Plan Kosovo Cfr. BALLESTEROS DE LEÓN, Gerardo, RAMÍREZ CAMACHO, Daniela, “Rendición de Cuentas con el Pasado y con el Presente”, en MEJÍA R., Joaquín A. y FERNÁNDEZ, Víctor (Coord.). *El golpe de Estado en Honduras desde una perspectiva de los derechos humanos*. Editorial Casa San Ignacio/MADJ. Tegucigalpa. Junio de 2010, p.p. 273-291

profundas, que lograron la configuración de Estados Constitucionales de Derecho con un régimen fuerte de Derechos Humanos. En otros casos, como en Alemania o El Salvador, se generó un proceso de reconciliación serio, que implicaba el desafío de crear un nuevo capital social, basado en la identidad, el perdón y el proyecto de una sociedad justa. En cualquiera de los casos se observa un proceso que se denomina "*path dependency*", o bien, la conducción directa e indirecta hacia la construcción de instituciones conforme a nuevos paradigmas, corrientes y tendencias. En los casos de México, Chile o de España, se privilegió la consolidación de pactos y consensos entre las élites políticas, frente a la refundación total del Estado.

## **Rendición de Cuentas frente a crímenes extraordinarios.**

*¿Tenemos derecho a saber sobre aquellos crímenes extraordinarios, o sobre aquella maldad extraordinaria que ensombrece la memoria de nuestra sociedad?* En Argentina, Brasil, Colombia, España, Perú, México, y en otras naciones, tuvimos un atisbo histórico de efervescencia con la democracia electoral. Dimos un paso del Autoritarismo a la Democracia, y sentimos que superamos aquellos episodios de injusticia o terror. Ahora, entrado el siglo XXI, algunas de las sociedades "*democratizadas*" atravesamos momentos de zozobra: la violencia y los crímenes de Estado persisten, o se manifiestan de maneras distintas; asistimos cotidianamente a momentos de tragedia social, conflagración de violencias, impunidad, corrupción, y ante eventos que Miriam Auckerman atina en describir como "*crímenes extraordinarios*" y su envolvente social de una "*maldad extraordinaria*".<sup>574</sup> La pregunta inicial, entonces, hace una nueva inflexión en el seno de nuestras "nuevas democracias": *¿Tenemos derecho a saber sobre aquellos crímenes y maldad extraordinaria que ensombrecen el pasado y el presente de nuestras sociedades?*

Contrario a las posiciones constitucionalistas de Bruce Ackerman, las institucionalistas de Guillermo O'Donnell, o las posiciones matizadas de derechos humanos de Carlos Santiago Nino, el argumento de Miriam Auckerman es proclive a la justicia transicional sobre los estrados de un tribunal. La negociación para el cambio de

---

<sup>574</sup> AUCKERMAN, Miriam, "Extraordinary Evil, Extraordinary Crime. A Framework for understanding Transitional Justice", Harvard Human Rights Journal, no. 1994

un régimen político se compone de elementos propositivos entre las principales élites, grupos de poder y ciudadanos de una nación; y se reconoce la necesidad de ceder algunas prerrogativas por otras. Los crímenes no son negociables; y los crímenes extraordinarios tampoco.<sup>575</sup>

Auckerman asume su posición frente a lo que denomina como <maldad extraordinaria> y <crimen extraordinario>, para comprender la dimensión de los crímenes de régimen, frente a los crímenes comunes. Induce a una necesaria imposición de la justicia penal frente a las conductas que no merecen el olvido, y enfatiza la no ponderación frente a otros bienes sociales como moneda de cambio.

Los crímenes inauditos deben anteponerse en juicios sin lugar a dudas. Es necesario el análisis del sistema penal del Estado nacional en donde se cometieron los delitos, y es tema jurídico singular de cada sistema penal frente a las cláusulas de la jurisdicción universal. Así se discute, acaso, si el inculcado pueda incorporarse en un proceso de re-habilitación social o de reconciliación con los victimarios, o las condiciones del confinamiento; pero lo que importa es juzgar sin duda alguna es la responsabilidad y la culpabilidad de los perpetradores de maldades extraordinarias. La condena es un punto de partida necesario, del que no se puede prescindir en ninguna circunstancia.<sup>576</sup>

En su artículo, Auckerman discute la analogía de la situación del crimen, deduciendo que para un proceso transicional, además de determinar crímenes y criminales, no se puede circunscribir una conducta y un hecho dentro de los apartados ordinarios del Derecho Penal, como crímenes ordinarios, o criminales ordinarios, puesto que las circunstancias de alevosía y ventaja se deben entender dentro de un contexto de injusticia estructurada, donde la violencia se dota de manera sistémica, y los victimarios se erigen mediante la construcción de ciertas circunstancias dolosas y antijurídicas de antemano. Los patrones de la violencia ilegítima forman parte de la responsabilidad penal.<sup>577</sup>

La condición misma del victimario ante la víctima, en los crímenes aberrantes, implica ya una condición de análisis y juicio. Estas circunstancias y contextos, aunados

---

<sup>575</sup> AUKERMAN, Myriam, “Extraordinary evil, extraordinary crime: a framework for understanding transitional justice”, *Harvard Human Rights Journal*, 15.39, 2002,

<sup>576</sup> Cfr. ARENDT, Hannah, *Eichmann in Jerusalem. A report on the banality of evil*. The Viking Press, Nueva York, 1964

<sup>577</sup> Cfr. AUKERMAN, Myriam, “Extraordinary evil, extraordinary crime”, Op.Cit.

a la conducta del criminal, son las que deben entenderse a cabalidad, para que se comprenda el entorno de criminalidad dado en un régimen autoritario o conflicto armado, en donde se auspician patrones de ventaja y alevosía sobre los victimarios que ya constituyen un crimen en sí mismo.

Los principios de jurisdicción universal, y de complementariedad, que robustecen la justicia penal internacional, se reconocen por aquellos crímenes que son entendidos desde la conflagración del Estado, y que explican una “*maldad sistémica*”.<sup>578</sup>

Para Auckerman, la mejor alternativa para conocer esta clase de delitos es la Comisión de la Verdad. De cualquier manera, las comisiones no son la única alternativa. Menciona los reportes de delegaciones internacionales, juicios de responsabilidad civil, reparaciones y memorias históricas.<sup>579</sup>

La proporcionalidad es distinta en los crímenes extraordinarios. La ejecución material e intelectual de los delitos se analizan desde un distinto ángulo de observación. La gravedad es la misma en casos de demostrar la culpabilidad de un autor intelectual y un autor material. No obstante, el sentido de la responsabilidad penal se refuerza más en torno a los autores intelectuales, por ser ellos los originadores de la criminalidad extraordinaria.<sup>580</sup>

Sociedades con un legado de violaciones de derechos humanos deben reconocer la responsabilidad que tienen frente a sus víctimas y con toda la sociedad. Y en la primera línea de su deber se encuentra la obligación de hacer justicia y castigar a los perpetradores de abusos y actos criminales. La segunda línea de deber consiste en garantizar a las víctimas del poder a un proceso de Verdad. Esto implica la puesta en marcha de investigaciones sobre todos los aspectos de violación de derechos humanos que aún siguen en secreto, o no reconocidos por el nuevo orden público. La exposición de la Verdad debe orientarse a las víctimas, sus familiares, a las comunidades perpetradas por el crimen y a la sociedad entera. La tercera línea de deber consiste en establecer reparaciones a las víctimas, en el orden de reconocer su dignidad violada, y otorgar reconocimientos y perdones para reparar la moral de las víctimas, sus familiares,

---

<sup>578</sup> Cfr. AUKERMAN, Myriam, Op.Cit.

<sup>579</sup> Ver Las condiciones para investigar crímenes de Ius Gentium. Cfr. *Instrumentos del Estado de Derecho para Sociedades que han salido de un Conflicto. Iniciativas de Enjuiciamiento*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2006 HR/PUB/06/4

<sup>580</sup> Al respecto, se atiende la noción de la “banalidad del mal”, o la capacidad sistémica de reproducir crímenes y vejaciones desde un sistema social, avalado por el poder político del Estado. Cfr. ARENDT, Hannah, *Eichmann in Jerusalem. A report on the banality of evil*. The Viking Press, Nueva York, 1964

queridos y comunidades, así como las compensaciones económicas que impliquen una respuesta inmediata de la Administración en el nuevo régimen sobre las víctimas. Finalmente, los estados se encuentran obligados a revisar las cadenas de mando en los órganos públicos que perpetraron delitos, y destituir aquellas personas que impliquen un riesgo para el proceso transicional, así como el riesgo de repetir un escenario criminal similar al que se juzga del pasado. La realización de estas cuatro obligaciones, según Juan Méndez, debe ser visto más como un proceso y no como una simple expectativa de resultados.<sup>581</sup>

El procesamiento, juicio o castigo a crímenes extraordinarios es un desafío al statu-quo, al orden social y el sistema de creencias en una sociedad. En ocasiones, esta contrariedad hace difícil su nacimiento o desarrollo. Así lo explica Carlos Santiago Nino en su artículo denominado “El Deber de Castigar”.<sup>582</sup> Cuando el universo de ofensas criminales y los potenciales demandantes sea tan numeroso, el deber de castigar puede que resulte poco realista.<sup>583</sup> Y cuando la selectividad de casos sea tan riesgosa que pueda implicar una crisis de representación y de organización, los resultados pueden generar más insatisfacción que garantía; o aún más, que genere estados anímicos de injusticia relacionables con las injusticias recibidas. Pero el detalle que apunta Nino con más énfasis, consiste en el riesgo que supone la justicia penal en el entorno de un consenso de las fuerzas políticas y élites para construir un nuevo régimen.<sup>584</sup>

Un juicio por crímenes extraordinarios o *Transición de Clausura* debe ser conducido con la representación de las víctimas en todos sus momentos procesales, y el resultado debe ser entendible para el público: un mensaje ampliamente socializable.<sup>585</sup> El caso de Alemania después de la caída del Muro de Berlín es emblemático del problema. El papel que debió asumir la Corte Federal de Justicia (Bundesgerichtshof) enfrentaba todos los desafíos posibles. El primero consistía en juzgar los crímenes extraordinarios que se perpetraron durante el régimen comunista. Pero a la vez, la necesidad de hacer justicia al pasado Nazi seguía siendo una prioridad para la Alemania unificada. Sobre

---

<sup>581</sup> MÉNDEZ, Juan, “In defense of transitional justice”, en McADAMS, James (edit), *Transitional Justice and the Rule of Law in new Democracies*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1997, p.p. 1-27

<sup>582</sup> NINO, Carlos Santiago, “The duty to punish past abuses of Human Rights put into context: The Case of Argentina”, *Yale Law Review*, Vol. 100, 1991, p.p. 2619-2640

<sup>583</sup> Cfr. NINO, “The duty to punish”. Op.Cit.

<sup>584</sup> Idem.

<sup>585</sup> Cfr. *Instrumentos del Estado de Derecho para Sociedades que han salido de un Conflicto. Iniciativas de Enjuiciamiento*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2006 HR/PUB/06/4

esta doble perspectiva, se tuvo que construir un modelo que permitiera a jueces ordinarios la posibilidad de desarrollar causas con objetivos transicionales. Los crímenes y criminales fueron juzgados desde el punto de vista de un vacío de Estado de Derecho (Unrechtstaat), considerando que los regímenes Nazi y Comunista carecían de elementos para entenderse como Estados de Derecho. No obstante, en casos como el juicio al líder comunista Eric Honeker, se apelaba el ejercicio de un “derecho del vencedor sobre el vencido”, y alegando que el mote de “Estado sin Ley” (Unrechtstaat) consistía en un argumento ideológico.<sup>586</sup>

En este sentido, las selecciones en torno a los imputados, debe ser lo más preciso posible en cuanto al criterio de “obediencia debida”, evitando las excluyentes de responsabilidad por “recibir órdenes superiores”. En este sentido, los juicios transicionales llevados al cabo por la *Bundesgerichtshof*, debió asumir una posición extraordinaria entre la noción del Derecho codificado en los regímenes anteriores, y lo que el preeminente filósofo del Derecho, Gustav Radbruch como la “intolerable dimensión del Derecho Injusto” que conducen a una “Injusticia Insoportable”, que debía ser revisado conforme a principios universales de justicia, y conforme los deberes internacionales de verdad, justicia y reparación.<sup>587</sup>

Asimismo, vale destacar un criterio de responsabilidad y culpabilidad, donde son más relevantes los planeadores o diseñadores estatales de las políticas, los principales mandos en la ejecución de los crímenes, y los coordinadores de operación implicados en los actos criminales.<sup>588</sup>

Como sucedió en el caso de Ruanda<sup>589</sup>, Sudáfrica<sup>590</sup> o Alemania, se puede llegar a una sensación o sentido de la injusticia en el nombre mismo del proceso de Rendición de Cuentas. Debe existir una obligación típica del Estado de Derecho en los regímenes

---

<sup>586</sup> McADAMS, John, “The Honeker Trial: The East German Past and the German Future” Working Paper no. 216, enero 1996, *The Helen Kellogg Institute for International Studies*. Disponible en url. <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/216.pdf>

<sup>587</sup> McADAMS, John, “East German Past and German Future”, en McADAMS, *Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies*, Op.Cit. p.p. 239-267

<sup>588</sup> Cfr. ARENDT, Hannah, *Eichmann in Jerusalem. A report on the banality of evil*. The Viking Press, Nueva York, 1964. Asimismo. LUBAN, David, “Hannah Arendt as a Theorist of International Criminal Law”, *Georgetown Public Law and Legal Theory Research*, Paper No. 11-30, 2011

<sup>589</sup> Ver el reporte de Human Rights Watch sobre la Corte Penal Internacional para el caso de Ruanda denominado “Justice and Responsibility”. Disponible en url.[http://www.hrw.org/reports/1999/rwanda/Geno15-8-05.htm#P1081\\_336018](http://www.hrw.org/reports/1999/rwanda/Geno15-8-05.htm#P1081_336018)

<sup>590</sup> Ver en MURRAY, Martin, “The South African transition: More trouble than it looks”, *Southern Africa Report SAR*, Vol 12 No 1, Noviembre, 1996

que juzgan su pasado, y aducir las garantías de un debido proceso a los imputados.

La posibilidad de generar *Transiciones de Clausura* en nuestro presente, implica la modificación de normas, costumbres e instituciones. Con todas estas variables a considerar, basado en experiencias de casos en el pasado, merece la pena debatir la jurisdicción universal en materia penal, y atender los crímenes extraordinarios que ensombrecen nuestra época actual, y que no están tipificados, para definirlos, procesarlos, castigarlos y transformar las estructuras sociales y del poder que habilitan la barbarie en su statu-quo. Se debe, además, pensar en los cambios institucionales necesarios a la Corte Penal Internacional y la Fiscalía, al Estatuto de Roma, el Derecho Humanitario y la configuración de los nuevos desastres humanitarios, para buscar una intervención basada en los Derechos Humanos desde la autoridad de una institución internacional colegiada, no sujeta al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.<sup>591</sup>

## **Las comisiones de la Verdad y el Derecho a la Verdad.**

Las Comisiones de la Verdad han sido el producto de las transiciones y nuevas democracias que emergieron durante la denominada “segunda fase transicional” que se reconoce en los rótulos de la *3ra Ola Democrática* o la *Revolución Liberal*. Son órganos técnicos que investigan patrones de violación de los Derechos Humanos y abusos cometidos en el pasado; dando como resultado un reporte que registra los hechos investigados y elabora recomendaciones, juicios y señalamientos.<sup>592</sup> Forman parte de la obligación moral del Estado con las víctimas y sus familiares para reconocer los abusos y crímenes de Estado. El propósito general en cada una de ellas consistió en producir informes que intentaban plantear “*la verdad definitiva sobre lo ocurrido en cada dictadura*”<sup>593</sup> o lo ocurrido después de un conflicto armado. La mera creación de las Comisiones marcó un reconocimiento oficial de las obligaciones que el Estado habría

---

<sup>591</sup> Cfr. BALLESTEROS DE LEÓN, Gerardo y MEJÍA, Joaquín, *Tres miradas latinoamericanas a la Corte Penal Internacional*, ERIC- DIAKONIA, Tegucigalpa, 2014

<sup>592</sup> Liberia: a brief guide to the Truth and Reconciliation Commission, Amnesty International Publications International Secretariat, Peter Benenson House, Londres, 2006

<sup>593</sup> MARCHESI, Alberto, “‘Las lecciones del pasado’, Memoria y ciudadanía en los informes ‘Nunca Más’”, *Programa Regional CLACSO, Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe, de la Red de Centros Miembros de CLACSO*, Argentina, 2001, disponible en el servidor <<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>>

de asumir conforme a principios del Derecho Internacional. Son mecanismos de Rendición de Cuentas transicionales, que propiciaron la legitimación pública de las democracias nacientes, o para la reconstrucción de una sociedad después de un conflicto armado.<sup>594</sup> Una de las grandes contribuciones ha sido recobrar la “memoria histórica” a través de la investigación de violaciones que anteriormente habían sido ocultas y negadas por el Estado. También han sido instrumentos para documentar y dar forma jurídica a los crímenes de Estado, y la base para la defensa de los derechos de las víctimas por actos de violencia o represión.<sup>595</sup>

En los estudios de Priscila Hayner sobre 21 Comisiones de la Verdad, uno de los principales hallazgos de la autora consiste en desvelar la diversidad de orígenes, propósitos y alcances de las Comisiones, así como sus deficiencias y el impacto de sus documentos en la sociedad y la política. La diversidad es tal, que no se puede realizar una guía, criterio o marco teórico sostenible que las agrupe a todas dentro de un orden racional.<sup>596</sup>

Las Comisiones de la Verdad se constituyen dentro de mecanismos judiciales que describen los contextos de crímenes extraordinarios y en defensa de las víctimas. Los tribunales nacionales o internacionales son los actores que abren la caja de pandora. En otros casos, los organismos oficiales de Derechos Humanos o Defensores del Pueblo, abren causas a partir de sus facultades constitucionales de investigación; y en otros casos más, son los Congresos quienes abren el proceso de investigación a partir de

---

<sup>594</sup> ESPINOZA, Víctor, ORTIZ, María Luisa, ROJAS, Paz, “Comisiones de la Verdad: ¿un camino incierto?”, en Comisiones de la Verdad, Seminario Internacional: Tortura, reparación y Prevención. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México DF, 2003, p.35

<sup>595</sup> Conforme a los datos y análisis recopilados desde 1974 hasta la fecha por Amnistía Internacional, se han creado más de 30 Comisiones de la Verdad y Reconciliación en el mundo en este contexto histórico. Estas comisiones se han construido en el colapso, en el ocaso o cambio de régimen en cuatro continentes, pero principalmente en América y África. Ver en la página oficial de Amnistía Internacional, Truth Commissions, <<http://www.amnesty.org/en/international-justice/issues/truth-commissions>>

<sup>596</sup> En algunos casos, la Comisión de la Verdad ha surgido mediante la creación de una norma especial (transicional) o mandato legislativo que le dio carácter oficial al mecanismo, como la *Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas* creada en 1984 en Argentina, la *Comisión de Verdad y Reconciliación* creada en 1990 en Chile, y con el mismo nombre creada en 1998 en Sudáfrica; la *Comisión de la Verdad* creada en 1993 en El Salvador, en el año 2000 en Perú; la *Comisión Nacional de Verdad y Justicia* creada en 1994 en Haití, la *Comisión para el Esclarecimiento Histórico* creado en 1997 en Guatemala, o la *Comisión de Paz* creada en el año 2000 en Uruguay. En contextos jurídicos distintos, se crea la *Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado* el año 2001 en México, y la *Ley de Memoria Histórica* en el año 2005 en España. En otros casos, las Comisiones de la Verdad han sido mecanismos ciudadanos, como factores generadores de una transición que aún no se encuentra en el entorno social y político. HAYNER, Priscilla, *Unspeakable Truths: Facing the Challenge of Truth Commissions*. Routledge. Nueva York, 2002.

un comité especial. En todos estos casos, no existe una pretensión historicista o maximalista de cambiar un régimen (por transacción), pero la dimensión de los hechos y crímenes constituye un cuestionamiento serio sobre la validez y legalidad del Estado vigente respecto del anterior.

La Verdad se ha construido en medio de contextos políticos, jurídicos, sociales y técnicos muy diversos, pero en todos los casos se puede reconocer un conjunto de propósitos generales, que se resumen en un Derecho Fundamental:

- ▲ Por el Derecho a la Verdad de las víctimas por crímenes cometidos durante el régimen; que incorpora el derecho de corrección por falsas acusaciones en contra de personas de la oposición política, miembros de una etnia, grupo o religión perseguida.
- ▲ Por el Derecho a la Verdad de los familiares que fueron muertos o desaparecidos, por las mismas razones aducidas en las víctimas que sufrieron la perpetración material de los crímenes.
- ▲ Por el Derecho a la Verdad de la sociedad en su conjunto, en saber las circunstancias y razones que explicasen los crímenes extraordinarios. Esto es, desentrañar los elementos de poder, los de corrupción y los de intolerancia, los elementos de segregación y persecución, que permitieran explicar las condiciones del crimen, y de su impunidad.<sup>597</sup>

En algunos casos la Comisión de la Verdad fue creada por el Poder Ejecutivo mediante un decreto. Tales son los casos de Argentina, Chile o Perú en el continente Americano, en Sudáfrica, Nigeria o Chad. En otros casos, la Comisión de la Verdad surge como el producto de Acuerdos de Paz firmados en los países después de un

---

<sup>597</sup> Los resultados generados por las Comisiones de la Verdad varían mucho desde su propósito general hasta sus puntos resolucivos. Por ejemplo, la *Enquete Kommission'* de la República Democrática de Alemania tuvo como propósito general el desmantelamiento del Estado que se concibió 40 años antes con el fin de la Segunda Guerra Mundial y el inicio de la Guerra Fría. El caso de Sudáfrica, en cambio, significó la creación de una nueva identidad social, histórica y cultural para el pueblo sudafricano, que se iría a reflejar en la construcción de un Estado completamente nuevo. En los casos de Liberia o El Salvador, la Comisión de la Verdad se convirtieron en el mecanismo llave para construir una paz duradera, en donde se identificaron y juzgaron los crímenes de guerra. En los casos de Argentina o Chile, el propósito general consistió en posicionarse en una nueva realidad, en un nuevo Estado, y a partir de él juzgar los crímenes cometidos en el pasado por el orden político anterior, dominado por las dictaduras. Cfr. "Grand national narratives and the project of truth commissions: A comparative analysis", Documento presentado en la obra compilatoria, *Narrative, trauma and memory : Working through the Southern African armed conflicts of the 20th century*, Universidad de Cape Town, Sudáfrica. 3-5 Julio, 2002.

conflicto armado: hay casos como Guatemala<sup>598</sup> o El Salvador<sup>599</sup> en América, y Liberia o Sierra Leona en África. El caso de la *Enquete Kommission* de la Alemania del Este, se configura con la fusión de los dos estados alemanes que fueron creados como consecuencia de la Guerra Fría. En el caso de México, la Fiscalía se compone desde un decreto del Poder Ejecutivo, pero en un sistema político en donde aún permanece el partido dominante al que se atribuye el carácter autoritario. En el caso de España, la Ley de Memoria Histórica se erige como instrumento para dar nombre y dignidad a las víctimas de la Guerra Civil Española y las víctimas del Franquismo, no obstante carece de condenas o señalamientos en torno a la comisión de los delitos graves o de lesa humanidad.<sup>600</sup>

Algunas Comisiones de la Verdad se cosntruyeron a partir de procesos ciudadanos como el de Brasil. El reporte denominado “Nunca Mais” fue generado por un grupo de treinta y cinco investigadores, quienes contribuyeron desde el anonimato y ante la coordinación del Cardenal Arns y el Presbítero Jaime Wright. El proceso fue apoyado por el Consejo Mundial de Iglesias, que financió los trabajos y se convirtió en receptor de documentos sensibles para su resguardo. Como lo relata Esteban Cuya: *“Durante el proceso de investigación y elaboración del Informe Brasil Nunca Más, el grupo de trabajo adoptó muchas medidas de seguridad, para no dejar huellas de lo que estaban haciendo. Además de usar casas fuera de la capital del país, y de tener copias dobles de los documentos, en sus comunicaciones orales y escritas emplearon un lenguaje cifrado, codificado, sólo entendible por ellos. El "Chocolate" era el término*

---

<sup>598</sup> El caso de Guatemala nace a partir de los Acuerdos de Oslo, en 1994, firmados entre el gobierno, miembros del ejército y miembros de la guerrilla, pero que culminaron en los acuerdos de paz firmados en 1996.

<sup>599</sup> El caso de El Salvador se generó a partir de los Acuerdos de Chapultepec, firmados entre el gobierno y el Frente de Liberación Nacional Farabundo Martí en enero de 1992, donde la ONU fungió un papel fundamental para el acuerdo, y para el funcionamiento de la Comisión de la Verdad. Cfr. p. 37

<sup>600</sup> Las circunstancias políticas fueron determinantes para los alcances de las CV, y de sus resultados. En el caso de Chile, por ejemplo, el dictador Augusto Pinochet siguió siendo Comandante de las Fuerzas Armadas hasta 1998, y senador vitalicio, legitimado en un sector importante de la población chilena. El riesgo y temor que supone esta realidad para los miembros de la Comisión de la Verdad es insuperable, y trasciende en los elementos de impunidad mostrados en la Ley de Amnistía, y en el fuero y poder aún vigente de Pinochet y otros personajes señalados como responsables de crímenes graves. Cfr. CUYA, Esteban, *Las Comisiones de la Verdad en América Latina, KO'AGA RON'ETA se.iii* (1996) – <http://www.derechos.org/koaga/iii/1/cuya.html>. El caso de Guatemala, después de 36 años de Guerra Civil, la resistencia de los poderes militares y el resentimiento de las víctimas hicieron particularmente difícil la negociación. Op.Cit. ESPINOZA, ORTIZ, ROJAS, *Comisiones de la Verdad ¿Un camino Incierto?*, p. 39 Asimismo, Ver, la Instrucción 399 /2006 V de la Audiencia Nacional, cuyo juez instructor fue Baltazar Garzón, y se define en torno a demandas de asociaciones de víctimas del franquismo.

*que se empleaba para referirse a los documentos secretos. La documentación fue microfilmada y procesada dos veces, para que una copia fuese guardada, sin riesgos, fuera del país. Se aprovechó el viaje al extranjero de personas con rango diplomático para transportar las copias microfilmadas y los recursos para el financiamiento de la investigación.”<sup>601</sup>*

Uno de los principales componentes de análisis en las Comisiones de la Verdad consiste en construir un discurso distinto al que oficialmente se genera sobre los hechos. Hay un sentido de oposición ante el ocultamiento, la falsificación o la mentira, que en sí mismos albergan aspectos de violencia, delito e impunidad atribuibles al Estado. Hay un “verdadero juicio”, como se estableció en la Comisión Nunca Más de Uruguay, que determina la conducta del Estado y los poderes fácticos en una situación dada.<sup>602</sup> Así se configura un elemento fundamental de la Rendición de Cuentas, al establecer un mecanismo de descubrimiento de los hechos y conductas a partir de miradas y análisis cuyo propósito es conocer el significado de la violencia, la represión, el crimen y el significado de las víctimas en el contexto social, frente a los códigos de significación que establece y reproduce el Estado a través de sus aparatos oficiales.<sup>603</sup>

De la explicación política e histórica emerge una necesidad epistemológica para interpretar los hechos, las conductas y las instituciones. Este páramo epistémico es el de los Derechos Humanos. Por ejemplo, en el caso de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Chile, se establece una lectura de los hechos a partir de las normas internacionales sobre Derechos Humanos, de manera que se realiza un juicio sobre la validez o invalidez de la conducta del Estado frente a la Verdad.<sup>604</sup>

---

<sup>601</sup> Caso similar sucedió en Uruguay con el informe “Nunca Más” elaborado por el Servicio de Paz y Justicia (SERAPAJ), que se construyó con documentos testimoniales de diverso tipo, y los resultados de una encuesta especial “La prisión prolongada en Uruguay: la versión de los detenidos”. En el informe se exponen los antecedentes históricos que condujeron al golpe de Estado y el desarrollo de la dictadura; se describieron casos de tortura, detención, muertes y desapariciones; y se expusieron las alteraciones causadas por el golpe de Estado y los crímenes de la dictadura hacia el conjunto de la sociedad. Informe Nunca Más, SERAPAJ, ed. SERAPAJ, Montevideo, 1989. Ver también lo dicho en MARCHESI, Alberto, Op.Cit, y, CUYA, Esteban, Las Comisiones de la Verdad en América Latina, Op.Cit.

<sup>602</sup> Informe Nunca Más, SERAPAJ, Op.Cit, p. 7

<sup>603</sup> MARCHESI, Alberto Aldo, “Las lecciones del pasado”, memoria y ciudadanía en los informes “nunca más”. Informe final del concurso: Culturas e identidades en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO, 2001, p. 9

<sup>604</sup> Ver en el Informe Rettig, de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, SEGUNDA PARTE: EL MARCO POLÍTICO 1973-1990 Y LOS DERECHOS HUMANOS, p.p. 311-320

El aparato crítico para interpretar una Verdad en este sentido, se hace a partir de los Derechos Humanos y su situación frente a contextos políticos y regímenes de Estado. Se configuran principios mínimos indispensables para juzgar la validez, racionalidad y legitimidad de un régimen, frente a conductas que cuestionan severamente dicha condición. El derecho a la vida, el derecho a la integridad personal, el derecho al debido proceso (frente a detenciones sumarias, ejecuciones extrajudiciales, presos políticos, etc), el derecho a no sufrir condiciones inhumanas, la libertad de expresión, de religión y de reunión<sup>605</sup>. Los Derechos Humanos se convierten en las pruebas de ácido para comprender la validez del régimen de Estado; y la construcción de la verdad se realiza a través de la mirada epistemológica de los Derechos Humanos, como elementos de juicio sobre la conducta de los poderes, y para configurar contextos y definiciones a la violencia, el crimen y la impunidad.<sup>606</sup>

Los estudios que comparan las Comisiones de la Verdad en distintos países, contextos y tiempos observan sus diferencias metodológicas, de sus alcances y resultados.<sup>607</sup> Pero lo que aquí se pretende distinguir, consiste en la capacidad histórica de ejercer una Rendición de Cuentas Transicional a partir del Derecho a la Verdad como vehículo para conocer, registrar y denunciar los crímenes extraordinarios en los que el Estado ha tenido un rol incuestionable, ya en la acción, la omisión, o en la participación dentro de la conflagración desproporcionada de la violencia.

---

<sup>605</sup> Ver Informe Nunca Más, CONADEP, EUDEBA. Especialmente los apartados F. “La muerte como arma política”, G. El compromiso de impunidad”, y ;, “El lucro de la represión”.

<sup>606</sup> Ante el examen de Derechos Humanos sobre los regímenes, surge una pregunta que trasciende a lo largo de las Comisiones de la Verdad, y que tiene un significado nodal. *¿quiénes violaron los d.d.h.h.?* En todos los informes latinoamericanos que revisa Aldo Marchesi, los perpetradores de la violación son los agentes del Estado, salvo en el caso de Chile, que para distinguir las conductas criminales de actores no estatales, decreta que los hechos delictivos que cometieron partisanos del régimen y civiles, no se configuran como “violaciones a los Derechos Humanos” pre-estableciendo una condición necesaria en la participación directa del Estado. Pero este dilema es abordado de manera distinta en comisiones como la de Guatemala o Liberia, donde la perpetración de los crímenes y la violencia se ejecutó en manos de milicianos y particulares desde el contexto del conflicto armado y la violencia. *The TRC has been established to investigate gross human rights violations and abuses and violations of international humanitarian law that occurred in Liberia between January 1979 and 14 October 2003. These include massacres, rapes, unlawful killings and economic crimes. It is to determine those believed to be responsible for these violations and their motives. It is also to analyse the circumstances, context, preceding events and other relevant factors relating to the violations, whether they were the result of deliberate planning, and their impact on victims. The TRC's functions also include ensuring accountability for human rights violations, promoting community and national reconciliation and establishing a historical record.* Ver en Liberia: a brief guide to the Truth and Reconciliation Commission, Amnesty International Publications International Secretariat, Peter Benenson House, Londres, 2006

<sup>607</sup> De Priscilla Hayner, también ver el cuadro comparativo que realiza en: HAYNER, Priscilla, “Truth Commissions: a schematic view”, *International Review of the Red Cross*, Volumen 88 Número 862 Junio 2006

Ante el examen de Derechos Humanos sobre los regímenes, surge una pregunta que trasciende a lo largo de las Comisiones de la Verdad, y que tiene un significado nodal. *¿quiénes violaron los DDHH?* En todos los informes latinoamericanos que revisa Aldo Marchesi, los perpetradores de la violación son los agentes del Estado, salvo en el caso de Chile, que para distinguir las conductas criminales de actores no estatales. Pero este dilema es abordado de manera distinta en comisiones como la de Guatemala o Liberia, donde la perpetración de los crímenes y la violencia se ejecutó en manos de milicianos y particulares desde el contexto del conflicto armado y la violencia.<sup>608</sup>

Otro precepto que se sujeta al debate es el de víctima'. Una de las primeras formas de distinción de las víctimas es su identificación con organizaciones políticas que son condenadas en el entorno de un régimen. Desde la lógica del “enemigo”, se reconstruye la noción de personas que alteran o amenazan el orden público. Con causa explícita o discreta, la construcción del enemigo se convierte en el objetivo de la violencia. De manera explícita, se entiende en el contexto de la Guerra Civil Española. El 24 de Julio de 1936 un bando militar del General Queipo de Llano decía:

*“Serán pasados por las armas, sin formación de causa, las directivas de las organizaciones marxistas o comunistas que en el pueblo existan y en el caso de no darse con tales directivas, serán ejecutados un número igual de afiliados, arbitrariamente elegidos”<sup>609</sup>.*

La primera víctima identificable en las Comisiones de la Verdad se señalan en medio de la construcción del miedo y la justificación del crimen por parte del régimen de Estado, acusando inestabilidad, amenaza, como se dice en el informe de CONADEP en Argentina, de *“un delirio semántico, encabezado por calificaciones como*

---

<sup>608</sup> *The TRC has been established to investigate gross human rights violations and abuses and violations of international humanitarian law that occurred in Liberia between January 1979 and 14 October 2003. These include massacres, rapes, unlawful killings and economic crimes. It is to determine those believed to be responsible for these violations and their motives. It is also to analyse the circumstances, context, preceding events and other relevant factors relating to the violations, whether they were the result of deliberate planning, and their impact on victims. The TRC's functions also include ensuring accountability for human rights violations, promoting community and national reconciliation and establishing a historical record.* Ver en Liberia: a brief guide to the Truth and Reconciliation Commission, Amnesty International Publications International Secretariat, Peter Benenson House, Londres, 2006

<sup>609</sup> Instrucción 399 /2006 V de la Audiencia Nacional, cuyo juez instructor fue Baltazar Garzón, y se define en torno a demandas de asociaciones de víctimas del franquismo. p. 12

“*marxismo-leninismo*”, “*apátridas*”, “*materialistas y ateos*”, “*enemigos de los valores occidentales y cristianos*”<sup>610</sup>.

La construcción de la víctima en los informes de las comisiones de la verdad, se convierte en algunos casos en el *leit-motif* de la invalidez del régimen, en la magnitud de los crímenes extraordinarios, y en la advertencia para el futuro. En los casos estudiados por Aldo Marchesi, se observa que algunos informes ponen un especial énfasis en las víctimas asesinadas, como en los casos de Chile y Argentina; en otros casos plantean un concepto más amplio de la noción de víctima, integrando la experiencia de los presos políticos y los exiliados, como sucede en el caso de Uruguay; o el enfoque en las personas que sufrieron la práctica de la tortura y otras prácticas inhumanas y degradantes, como en el caso del informe Nunca Más de Brasil.<sup>611</sup>

Otro aspecto importante de las Comisiones de la Verdad se encuentra en la Reconciliación. Desde el estudio de Marchesi, el concepto de Reconciliación tiene sentidos similares para los informes de Argentina, Chile y Uruguay. En estos casos, la Reconciliación es una consecuencia indispensable dentro del proceso de reparación de las víctimas. Es un caso de socialización de la justicia. En el caso de Sudáfrica, la Comisión de la Verdad condujo a la creación del Instituto de Justicia y Reconciliación, haciendo de este proceso una política de Estado.<sup>612</sup> En otros casos, como el chileno, que supuso la creación de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, y de donde derivan acciones, leyes y procesos específicos para reconocer la dimensión de las víctimas, su reparación, y las acciones hacia la reconciliación psicológica, moral y legal.<sup>613</sup>

Pero en otros casos, el proceso de Reconciliación se orientó hacia la política del olvido, o a la suplantación del perdón por la justicia mediante la imposición de amnistías militares.<sup>614</sup>

---

<sup>610</sup> Ver, Informe CONADEP, p. 10

<sup>611</sup> Cfr. MARCHESI, “Las lecciones del pasado”, Op.cit. p. 29

<sup>612</sup> BUBENZER, Friederike Bubenzer, MEINTJES, Cara, MURITHI, Tim, NGARI, Allan, ZAMBARA, Webster, IJR Policy Brief No 7: African Perspectives on the Appointment and Mandate of the United Nations Special Rapporteur on the Promotion of Truth, Justice, Reparation and Guarantees of Non-recurrence, Johannesburgo, 2012. Disponible en url.  
<http://www.ijr.org.za/publications/pdfs/IJR%20Policy%20Brief%207.pdf>

<sup>613</sup> Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Informe sobre la calificación de víctimas de los derechos humanos y de la violencia política. Santiago, 1992. Disponible en url.  
[http://www.ddhh.gov.cl/informes\\_cnrr.html](http://www.ddhh.gov.cl/informes_cnrr.html)

<sup>614</sup> DA SILVA CATELA, Ludmila, *No habrá flores en la tumba del pasado. La experiencia de reconstrucción del mundo de los familiares desaparecidos*, Ediciones Al Margen, La Plata, 2001

## Dos casos actuales para una reflexión incipiente.

En el tiempo que sucede durante la presentación de esta investigación, se ha presentado un evento con todas las características para cuestionar la legitimidad del Estado Mexicano; especialmente, en sus aparatos de fuerza locales, con la policía municipal, la policía estatal y federal, y el Ejército Mexicano. La envergadura del caso trasciende los parámetros de análisis que circunscribieron las Comisiones de la Verdad sobre regímenes autoritarios. El Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes designado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el contexto del acuerdo firmado con el Estado mexicano y los representantes de los 43 estudiantes desaparecidos de Ayotzinapa, México.

El acuerdo firmado en noviembre de 2014 por la CIDH, el Estado mexicano y representantes de los estudiantes desaparecidos en Ayotzinapa estableció las actividades principales a ser desarrolladas por el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes. Estas son las siguientes: elaboración de planes de búsqueda en vida de las personas desaparecidas; análisis técnico de las líneas de investigación para determinar responsabilidades penales; y análisis técnico del Plan de Atención Integral a las Víctimas de los hechos del 26 y 27 de septiembre de 2014.<sup>615</sup>

Mismo carácter de crimen extraordinario se ciñe sobre otro caso mexicano, con el incendio de la Guardería ABC en Hermosillo Sonora, ocurrido el 5 de junio de 2009. En esta tragedia, sucedida sobre una guardería pública, murieron 49 niños y más de 70 resultaron heridos. El caso desveló situaciones de corrupción e impunidad en los tres niveles de gobierno. Familiares de Margarita Zavala, la esposa del presidente en funciones Felipe Calderón Hinojosa, se encontraban involucrados en el manejo de la guardería.<sup>616</sup> Promovido por los padres de los niños muertos y heridos, se inició un procedimiento de investigación en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el objeto de “Determinar si en los hechos ocurridos el día 5 de junio de 2009 en la

---

<sup>615</sup> En sus más de 500 páginas, la investigación independiente critica la inacción de las fuerzas federales y pone sobre la mesa un "elemento clave" que no ha sido considerado por la fiscalía: un quinto autobús que pudo transportar droga al momento del ataque. *Recomendamos: Descargar el informe completo del GIEI en el url* (<https://drive.google.com/file/d/0B1ChondilaHd29zWTMzeVMzNzA/view?pli=1>)

<sup>616</sup> OSORNO, Diego Enrique, *Nosotros somos los culpables. Tragedia de la Guardería ABC*, Grijalbo, México DF, 2010

Guardería ABC del esquema vecinal comunitario del Instituto Mexicano del Seguro Social, ubicada en la ciudad de Hermosillo, Sonora, donde fallecieron 49 niños y 102 resultaron lesionados se incurrió en violaciones graves de garantías individuales por parte de las autoridades”<sup>617</sup>. La facultad de investigación, así, dispone analizar las vías que después serán juzgadas políticamente por el Congreso de la Unión, y penalmente por jueces penales y ministerios públicos. Desde la facultad de investigación, esgrime el ponente, se debe “poner al descubierto la transgresión al orden político constitucional por parte de la autoridad o autoridades que han actuado contra los principios constitucionales de soberanía, representatividad, democracia, división de poderes, estructura política del Estado y supremacía de la Constitución, entre otras, violando con ello garantías individuales.”<sup>618</sup>

Los hechos acontecidos el 5 de junio de 2009 en la Guardería ABC, resultaron en la violación de: · Los derechos del niño y principio de interés superior · El derecho a la protección de la vida · Derecho a la seguridad social, y · Derecho a la salud.<sup>619</sup>

Finalmente, como resultado del caso en ejercicio de su facultad de investigación, la Suprema Corte emitió una serie de mandatos a los tres niveles de gobierno para garantizar que ese riesgo no volviese a suceder, y remitió a las autoridades políticas en el Congreso y las autoridades penales para resolver los asuntos en particular. Este caso, polémico, fue polemizado por no encontrar causas penales y autos de formal prisión contra los responsables, pero en el mismo sentido que la Instrucción del Juez Baltazar Garzón, la Corte no podía instaurar una causa general que le permitiese abordar todos los aspectos hasta agotarlos.<sup>620</sup>

---

<sup>617</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.- ILLAND MURGA, Nicole Elizabeth (Cronista), Facultad de investigación 1/2009. “CASO GUARDERÍA ABC” Sesiones del 14, 15 y 16 de junio de 2010, Sinopsis de asuntos destacados del Tribunal y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. México. Disponible en url. <https://www.scjn.gob.mx/Cronicas/Sinopsis%20Pleno/TP-160610-AZLL-01.pdf>

<sup>618</sup> Cfr. “CASO GUARDERÍA ABC” Sesiones del 14, 15 y 16 de junio de 2010, Sinopsis de asuntos destacados del Tribunal y el Pleno Op. Cit.

<sup>619</sup> Cfr. “CASO GUARDERÍA ABC” Sesiones del 14, 15 y 16 de junio de 2010, Sinopsis de asuntos destacados del Tribunal y el Pleno Op. Cit

<sup>620</sup> OSORNO, Diego Enrique, *Nosotros somos los culpables. Tragedia de la Guardería ABC*, Grijalbo,

El seguimiento de los resultados del denominado Grupo Interdisciplinario se ubica en un parámetro de Rendición de Cuentas sobre el presente; o decir, sobre un régimen de Estado y aparatos de uso de la fuerza vigentes, pero en un ecosistema más complejo, donde la violencia es perpetrada también por el crimen organizado y todas las prolongaciones de poder que ejerce éste sobre las instituciones del Estado. Así, el denominado “Caso Ayotsinapa” apunta a la calificación de la Maldad Extraordinaria que se refiere Miriam Aukerman, el Derecho a la Verdad, y un cuestionamiento profundo de las variantes del crimen, que se expresa de manera sistemática y sórdida en una sociedad que padece un Estado atravesado por el poder combinado de fuerzas armadas oficiales y fuerzas armadas clandestinas.

Lo que nos indican estos casos, emblemáticos de otros más, es que siguen perpetrándose crímenes extraordinarios en Estados que supuestamente son democráticos y de Derecho. Son asuntos que cuestionan la legitimidad del régimen político vigente, pero no se juzga con las reglas y costumbres de las transiciones políticas, como causas generales, pero tampoco pueden ser resueltos con el derecho constitucional y penal vigentes en el régimen cuestionado. Esta historia de casos de maldad extraordinaria que ensombrecen nuestras sociedades y cuestionan la racionalidad y legitimidad del Estado, lamentablemente seguirán cimbrando a nuestras sociedades hasta en tanto exista un caso que rompa con las inercias del Derecho Internacional y el Derecho Nacional, que hasta ahora sólo sirven para poner trabas sobre el Derecho a la Verdad y la justicia frente a casos generales contra el poder del Estado o contra una situación generalizada de violación de los derechos humanos.<sup>621</sup>

Los crímenes extraordinarios, impunidad y violencia generalizada que se observa sobre nuestros estados “democráticos, de derecho” impone a los defensores de derechos humanos encontrar salidas a la jurisdicción internacional, que se obstruyen en la jurisdicción política de sus parlamentos o congresos, y la jurisdicción penal de sus sistemas de justicia locales. Sea con precedentes o con causas

---

México DF, 2010

<sup>621</sup> Merece la pena encontrar las salidas a las supuestas aporías que ofreció el caso de la Guardería ABC, a efecto de romper con las limitaciones de la jurisdicción penal nacional, y la jurisdicción política, haciendo una interpretación favorable a la Rendición de Cuentas sobre escenarios de violación sistemática de los Derechos Humanos. Cfr. Cfr. “CASO GUARDERÍA ABC” Sesiones del 14, 15 y 16 de junio de 2010, Sinopsis de asuntos destacados del Tribunal y el Pleno Op. Cit

generales, el desafío es activar un Derecho a la Verdad capaz de desentrañar las acciones que causan la violación sistemática de los Derechos Humanos, en cuestionar la viabilidad y legitimidad del Estado que soporta estos fenómenos como parte de su acción de supervivencia, y para encontrar las fuentes de culpabilidad personal en aquellas personas que han perpetrado los crímenes o han causado entornos de impunidad frente a hechos y demandas que indican crímenes evidentes.

## Capítulo 4. Transiciones inacabadas, estados fallidos, democracias inestables.

### Estados de Emergencia y esclerosis teórica

*“Hay crímenes de pasión y crímenes de lógica. La frontera que los separa es incierta. Pero el Código Penal los distingue, bastante cómodamente, por la premeditación. Estamos en la época de la premeditación y el crimen perfecto. Nuestros criminales no son ya esos muchachos desarmados que invocaban la excusa del amor. Por el contrario, son adultos, y su coartada es irrefutable: es la filosofía, que puede servir para todo, hasta para convertir a los asesinos en jueces”.*<sup>622</sup>

En el Siglo XXI, cientos de millones de personas habitan en Estados rotulados como “democráticos” o como “Estados de Derecho”, pero donde se presentan violaciones graves de los Derechos Humanos: conflictos armados, crimen organizado, violencia política, despliegue militar, detenciones arbitrarias, enfrentamientos armados entre criminales y fuerzas estatales, corrupción, desplazados, desaparecidos, fosas comunes, proxenetismo, crímenes sexuales contra mujeres y niños etc. Casos que Miriam Auckerman atina en describir como “*crímenes extraordinarios*” y su envolvente social de una “*maldad extraordinaria*” y que no figuran como meros expedientes penales o policiales, sino como casos que desfiguran el orden constitucional y la legitimidad del Estado.<sup>623</sup>

*¿Qué aparato crítico tenemos para abordar estas situaciones?, ¿qué instituciones y derechos nos protegen de la maldad extraordinaria que nos ensombrece en la demencia y los crímenes banalizados por la costumbre?* Una perspectiva de Rendición de Cuentas y los Derechos Humanos sobre las circunstancias que atravieza el mundo durante las primeras décadas del Siglo XXI, nos conduce a una serie de afirmaciones y de una búsqueda conjunta de respuestas:

---

<sup>622</sup> CAMUS, Albert, *El Hombre Rebelde*, trad.L.Echevarría, Losada, Buenos Aires, 2007 (1951), p. 9

<sup>623</sup> AUCKERMAN, Miriam, “Extraordinary Evil, Extraordinary Crime. A Framework for understanding Transitional Justice”, *Harvard Human Rights Journal*, no. 1994

- a) Las grandes transiciones políticas que se comprendieron en los últimos años, ahora constituyen un antecedente histórico relevante, pero carece de vigencia para comprender los problemas y situaciones reales que abordan el mundo del siglo XXI.
- b) Nos encontramos en escenarios sociales de alta inestabilidad, caracterizados por un Estado de emergencia permanente, con gobiernos que violan sistemáticamente los Derechos Humanos y en contextos de conflagración desproporcionada de la violencia, impunidad y corrupción, que superan la capacidad del Estado.
- c) Las personas que formamos esta sociedad, y que asistimos (o padecemos) dentro de Estados de emergencia permanente, tenemos derecho a que sean garantizados todos nuestros derechos fundamentales, por encima de las agendas nacionales o las prioridades políticas de los gobiernos. Esto es, que tenemos derecho a los instrumentos de protección y de justicia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Humanitario, aún contra la voluntad del Estado, del gobierno y de las elites políticas.

Atravesamos un momento de zozobra ante los gobiernos ante una severa crisis de representación de los gobiernos y el sistema de partidos; pero más importante aún, asistimos cotidianamente a momentos de tragedia social, conflagración de violencias, impunidad, corrupción, y ante eventos que Finnuala Li y Colm Campbell reconocen entre las “paradojas de las democracias conflictuadas”.<sup>624</sup>

La *Revolución Liberal*<sup>625</sup>, la *3ra Ola Democrática*,<sup>626</sup> las *Transiciones desde un Régimen Autoritario*<sup>627</sup> que tuvieron su cenit en los años 90' del siglo pasado, con la caída del Muro de Berlín y el colapso de la Unión Soviética, ahora no tienen vigencia filosófica, ni política, ni jurídica ni cultural. La verdad histórica de nuestros días, es que no hemos creado los Estados Liberales que se calcularon entonces, y en cambio, asistimos a una inestabilidad superlativa, que detalla el papel de Estados *Fallidos*<sup>628</sup>,

---

<sup>624</sup> LI AOLAIN, Finnuala Li y CAMPBELL, Colm, “The paradox of transition in conflicted democracies”, *Human Rights Quarterly* 27 (2005) 172–213

<sup>625</sup> ACKERMAN, Bruce, *The Future of Liberal Revolution*, Yale University Press, Yale, 1991

<sup>626</sup> HUNGTINTON, Samuel, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Oklahoma, 1993

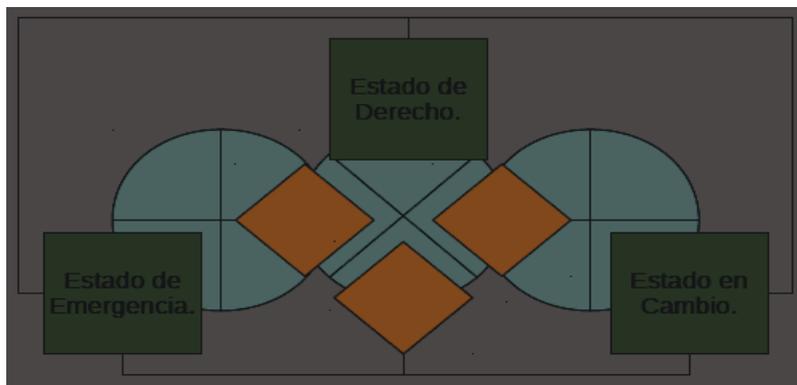
<sup>627</sup> O'DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Philippe, WHITEHEAD, Laurence (eds), *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative perspectives*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1993

<sup>628</sup> Término acuñado y desarrollado por el *Fund For Peace*, y que despliegan en reportes anuales. El Índice de Estados Fallidos, es un espacio vinculado estrechamente con las doctrinas denominadas Responsibility to Protect, y de sendas intervenciones militares “humanitarias”. Ver el índice de Estados Fallidos en la pagina oficial del Fund For Peace Institute, en <http://www.fundforpeace.org>

*Inestables*<sup>629</sup> o de *Emergencia*<sup>630</sup>, incapaces de garantizar derechos a las sociedades que representan, y que forman parte del problema de la violencia desproporcionada y la violación de los Derechos Humanos que ensombrecen nuestra época.<sup>631</sup>

Concluida la Guerra Fría las democracias globales han experimentado registros de inestabilidad institucional profunda, de Estados de Emergencia, o de nuevas guerras, de manera que resulta indispensable un planteamiento nuevo para garantizar la seguridad de las sociedades, y para atender situaciones en el contexto de entornos complejos de violencia que la democracia moderna no puede resolver con su instrumental político.

Es adecuada la tesis de Ruti Teitel, cuando dice que estamos en una nueva fase transicional, que se explica en un contexto de Estados que viven conflictos-estables o condiciones que no permiten la formulación de un Estado de Derecho; pero en donde ya no existe una versión dominante sobre qué es un Estado de Derecho, y tampoco se puede definir en dónde se encuentra (teórica, política y prácticamente) el punto final de una transición.<sup>632</sup>



Esquema transicional en los  
Estados de Emergencia.  
Elaboración propia.

<sup>629</sup> Comisión Europea, “Adopting the Thematic Strategy Paper 2012-2013 for assistance in the context of stable conditions for cooperation under the Instrument for Stability”, of 19.3.2012, C(2012) 1649 final. US Agency for International Development (2005) *Fragile States Strategy*. Washington, DC: USAID. Stepputat, F. and Engberg-Pederson, L. (2008) ‘Fragile States: Definitions, Measurements and Processes’, en Engberg-Pederson, L., Anderson, L., Stepputat, F. and Jung, D. (eds) *Fragile Situations: Background Papers*. Copenhagen: DIIS.

<sup>630</sup> ACKERMAN, Bruce, “The Emergency Constitution”, 113, *Yale Law Journal*, 1030, 2004

<sup>631</sup> Existe un amplio debate sobre las terminologías. Los Estados de Emergencia son definidos desde el debate del Constitucionalismo; destaca en este rubro el trabajo de Bruce Ackerman “The Emergency Constitution”. Desde el debate de las Relaciones Internacionales, y desde una visión ciertamente ideologizada, aparece el término “Estado Fallido”, especialmente el Fund for Peace, vinculado a la publicación *Foreign Affairs*. El término de “Estado Inestable” se ha desarrollado especialmente en el Derecho Humanitario Internacional, y en algunas perspectivas de la Cooperación Internacional, como en el caso de Europa.

<sup>632</sup> Cfr. TEITEL, Ruti, *Transitional Justice Genealogy*, Oxford University Press, Nueva York, 2000

Estos idílicos paisajes de un Estado de Derecho, basados en elecciones regulares, economía de mercado y libertades públicas, se enfrentan a una nueva era histórica, que demuestra la flagrante ideologización del poder después de la Guerra Fría, y una profunda incapacidad para detener o confinar los estallidos de inestabilidad internos. La transnacionalización de crimen organizado en todas sus vertientes (tráfico de armas, drogas, personas) y su imparable penetración en las esferas de gobierno; el terrorismo, los desastres y catástrofes derivadas del cambio climático, así como la evolución de formas dispersas y multilaterales de la violencia, no están a prueba de las instituciones clásicas.<sup>633</sup>

Frente a estos escenarios de inestabilidad, nos enfrentamos a los dilemas clásicos que ofreciera Robert Dahl en su “*Análisis Político Moderno*”. La baza para comprender la salud de un Estado democrático está en el costo del uso de la violencia como mecanismo para tomar decisiones. Suponemos que en una democracia, donde las decisiones políticas se conducen por la representación y la delegación, el uso de la violencia se volvería inversamente proporcional al objetivo político.<sup>634</sup> Ese cálculo fue bien recibido en el Siglo XX, en medio de propuestas de guerrilla y de revolución política como forma de acceso al poder. Ahora, los tipos de violencia no provienen de partidos políticos, ni de grupos políticos o guerrilleros. La violencia política actual no proviene de actores que pretendan el poder del gobierno, o el cambio ideológico del Estado y sus políticas; sino bien, de grupos y corporaciones del crimen organizado, de cacicazgos territoriales y oligarquías que se conforman indistintamente entre el crimen, el sector privado y la clase política. La violencia política se origina en actores que no están dispuestos a negociar sus privilegios frente a las reglas de una democracia y un Estado de Derecho; y cuando se ven amenazados sus poderes, son capaces de destruir la institucionalidad. Por estas razones, es indispensable analizar la polarización y crispación política como un elemento de la violencia política.<sup>635</sup>

---

<sup>633</sup> Op.Cit. WEAVER, Ole, Paz y seguridad: dos conceptos en evolución y su relación cambiante, en SPRING OSWALD, Úrsula, BRAUCH, Günter (comps), *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI*, Op.Cit.

<sup>634</sup> DAHL, Robert, *Análisis Político Moderno*, Fontanella, Barcelona, 1976

<sup>635</sup> La expresión de la violencia política, o la violencia física derivada del conflicto político, es un síntoma de descomposición del Estado de Derecho y las libertades básicas. De hecho, es una amenaza y violación a la Seguridad Humana. En estos temas, llama la atención el trabajo realizado por el historiador Marvin Barahona, para explicar el golpe de Estado en Honduras en el año 2009. Cfr. BARAHONA, Marvin, “Estado oligárquico, crisis política y corrupción pública”, en En MEJÍA R., Joaquín A. y FERNÁNDEZ, Víctor (Coord.). *El golpe de Estado en Honduras desde una perspectiva de los derechos humanos*. Editorial Casa San Ignacio/MADJ. Tegucigalpa. Junio de 2010. Asimismo,

La violencia política y la corrupción nos inducen a la idea de las “*nuevas guerras*” que detallan Mary Kaldor y Emersson Forigua. Se ha producido una transformación en los objetivos de la guerra, sus modos de financiación y sus métodos de lucha. Se ha transitado de la lucha por el territorio y el poder político, a la lucha por los recursos y el comercio (lícito e ilícito) de bienes, productos y servicios (legales e ilegales). De los ejércitos formales, transitamos hacia ejércitos privados, grupos de mercenarios, grupos de auto-defensa, y el Estado como un agente más, relativizado en el contexto de la violencia.<sup>636</sup>

En las guerras actuales no hay una distinción clara entre lo político y lo económico; no hay distinciones entre fronteras nacionales e internacionales; no hay diferencias entre lo público (y sus bienes de protección) y lo privado (las esferas de la intimidad); de paso, no hay nociones que hagan diferencia entre el orden militar y el orden civil; y en la perpetración de la violencia de las nuevas guerras, no hay acuerdo que permita separar al combatiente del criminal, ni la población civil de los actores en conflicto armado.<sup>637</sup>

Las “*nuevas guerras*” inducen violentamente a la transformación del Estado moderno en función a la seguridad. Afecta y menoscaba el supuesto del monopolio de la fuerza en las fuerzas militares y policíacas. La internacionalización del crimen se ha convertido en un gran reto afuera de los Estados, y propicia la “subnacionalización de la seguridad” como respuesta. Los actores no-estatales han desempeñado un papel prominente y controlan el monopolio del uso de la fuerza en subregiones mediante ejércitos privados, mercenarios y grupos de autodefensa comunitarios.<sup>638</sup> La transnacionalización creciente del crimen organizado fortalece los cárteles de la droga, el tráfico de personas y armas, genera economías ilegales que permean en líderes y caciques locales, en policías y la clase política.<sup>639</sup>

En el contexto de la crisis de seguridad que sucede actualmente en diversos Estados Fallidos, o Estados de Emergencia, emergen nuevas formas participación del

---

ver la descripción de la amenaza a la Seguridad Humana en: SPRING OSWALD, Úrsula, BRAUCH, Günter (comps), *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI*. México, UNAM/Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Cuernavaca, 2009

<sup>636</sup> Cfr. KALDOR, Mary, *El Poder y la Fuerza. La Seguridad de la población civil en un mundo global*. Trad.A.Álvarez, Tusquets, México, 2011

<sup>637</sup> FORIGUA, Emersson, “Las nuevas guerras. Un enfoque desde las estructuras organizacionales”, Pap. Polít. Bogotá (Colombia), Vol. 11, No. 1, 305-352, enero-junio 2006.

<sup>638</sup> Op.Cit. WEAVER, Ole, Paz y seguridad: dos conceptos en evolución y su relación cambiante, *Op.Cit.*

<sup>639</sup> Op.Cit. WEAVER, Ole, Paz y seguridad: dos conceptos en evolución y su relación cambiante, *Op.Cit.*

Ejército y Fuerzas Armadas para intervenir en contextos de violencia.<sup>640</sup> En algunos contextos se ha denominado “*Guerra contra el Narcotráfico*”, y se ha levantado desde entonces la polémica en torno a la presencia del Ejército fuera de sus cuarteles, ocupando y actuando sobre territorios.<sup>641</sup> Frente a esta situación, podemos interpretar el artículo 2.7 de la Carta de Naciones Unidas, donde se establece que los Estados pueden autorizar de manera unilateral el empleo de la fuerza para defenderse en caso de agresión extranjera, pero conforme al capítulo VII de la Carta, todos los demás casos de empleo de la fuerza militar, incluida la intervención humanitaria, sólo puede ser autorizada por el Consejo de Seguridad de la ONU.<sup>642</sup>

En el Siglo XXI, y especialmente después del atentado terrorista a las torres gemelas en Nueva York, el sentido de seguridad que nos ofrecen el ejército, la policía y los tribunales, o el Código Penal, no parecen ni son suficientes. Frente a este desamparo, se han justificado o dejado pasar crímenes oficiales y vejaciones en contra de los Derechos Humanos y la dignidad de los pueblos. En el ámbito internacional, se han justificado intervenciones militares en nombre de la seguridad y los derechos humanos, usando el concepto de la Seguridad Nacional de algunos países desarrollados que generan “ataques preventivos” por sentirse amenazados; y la comunidad internacional, incluyendo organismos de la sociedad civil, que de alguna manera u otra, justifican ataques militares e intervenciones para defender los derechos humanos, la democracia o las libertades.<sup>643</sup>

*“En la actualidad son las guerras nacionales las que se están tornando ilegítimas. El interés nacional puede considerarse una suerte de interés privado, en oposición al interés público global. Hoy en día debe distinguirse el empleo de la fuerza para fines humanitarios y su utilización para fines nacionales... si el interés es de carácter humanitario, cabe alegar que no puede ser autorizado unilateralmente por un gobierno que representa a un grupo particular de ciudadanos; exige una autoridad*

---

<sup>640</sup> GRIJALVA ETERNOD, José Rafael, “Derechos Humanos y Justicia Internacional, ¿transiciones fallidas?”, *El Cotidiano*, no. 180, Julio-Agosto 2013, p.p. 67-74

<sup>641</sup> Cfr. CORTÉZ, Edgar, “La Violencia en México”, en *Miradas Latinoamericanas. Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, Cd. México, 2012.

<sup>642</sup> Ver Capítulo VII, Carta de Naciones Unidas, artículos 39 a 51. Disponible en url. oficial <http://www.un.org/es/documents/charter/chapter7.shtml>

<sup>643</sup> NESIAH, Vasuki, “From Berlin to Bohn to Bagdad: A space for infinite justice”, *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 17, 2004

*multilateral*”.<sup>644</sup>

Sucede en países como México, Colombia, Honduras, el Salvador o Guatemala en donde las expresiones de “guerra”, “daños colaterales” o “enemigos” se convierten en páramos de justificación para ejercer políticas de control social dentro de situaciones que no se regulan desde las condiciones de una Guerra, tal y como se establece desde el *Ius ad Bellum*, o “Derecho de la Haya” relativas a reglamentación de los medios y métodos de guerra *Ius in Bello*, o “Derecho de Ginebra” sobre los preceptos tendientes a proteger las víctimas de los combates. Pero estas acciones perpetradas por militares, cuerpos policíacos u organismos para-estatales que ejercen una suerte de “violencia legítima” en el contexto de conflicto, tampoco son calificadas ni sancionadas por el Derecho Constitucional ni el Derecho Penal vigente en ordenamiento jurídico. En estas situaciones, el Derecho Internacional Humanitario (*Ius in Bello*) y el Derecho de Guerra (*Ius ad Bello*), se encuentra en condiciones precarias de cumplimiento, debido a que los Estados que participan en los contextos de violencia desproporcionada rechazan la aplicabilidad de las situaciones de hecho y de derecho que se configuran en el uso de la fuerza.

El principal problema a nivel regional y global, consiste en encontrar los puntos de reconocimiento de la violencia, de sus actores y perpetradores, y de aquellos elementos que se deben proteger cuando el crimen, la violencia y la represión inducen a un colapso societal.<sup>645</sup> Hacia la segunda década del siglo XXI, carecemos de instrumentos para entender el momento en que un Estado se hunde en situaciones fallidas o de emergencia, y nuestros supuestos “Estados Constitucionales” responden con flagrantes violaciones a sus normas y principios mediante usos irregulares de la fuerza, y de espirales demenciales de justicia sumaria validadas por la *acclamatio*’ de los medios de comunicación.<sup>646</sup> Frente a las “Guerras contra el Crimen” o las “Guerras contra el Narco” no hay una frontera que defina la cordura y el quiebre de la Constitución en las situaciones de violencia; menos aún, existen respuestas racionales.<sup>647</sup> El paradigma soberanista de Westfalia y la Guerra Fría, dan privilegio a

---

<sup>644</sup> Op.Cit. Kaldor, Mary, *El Poder y la Fuerza*, p. 254

<sup>645</sup> El “colapso societal” se puede entender en la disminución y la disfunción en las relaciones económicas, técnicas, normativas y comunicativas entre los miembros de una comunidad. Cfr TAINTER, Joseph, *The Collapse of Complex Societies*, Cambridge University Press, 1990

<sup>646</sup> Cfr. AGAMBEN, G., *Estado de excepción*, Adriana Hidalgo Editora, Argentina, 2003

<sup>647</sup> CAMARGO, Jesús María, *La dictadura constitucional y la suspensión de los Derechos Humanos*, Bogotá, Fondo Rotario de la Universidad de la Gran Colombia, Textos, No. 5, 1975

los Estados sobre las personas. Cuando ese protoplasma de integración social se ve severamente dañado con la violencia, y cuando el Estado forma parte del problema de una desintegración de la sociedad, nos encontramos en una situación que carece de respuesta en las normas e instituciones, nacionales e internacionales.<sup>648</sup> Es momento de zanjear los caminos para la intervención adecuada en estos contextos.

En diversos países que hoy se denominan “democráticos”, nos encontramos con situaciones de emergencia humanitaria, violencia multilateral, disminución del poder del Estado y destrucción del tejido social. Estas condiciones pueden concebirse dentro de un eventual “*colapso societal*”,<sup>649</sup> o la disminución estructural de los subsistemas económico, cultural, legal, político y comunitario a tal grado que el orden social y las instituciones básicas para la reproducción de la vida humana en condiciones de dignidad y certidumbre desaparecen del territorio y del poder del Estado, desaparecen las formas básicas de convivencia en familia y comunidad, y se proscriben las capacidades mínimas para construir planes de vida razonables en una sociedad. Frente a los colapsos societales, no hay transiciones imaginadas.

En la segunda década del Siglo XXI, aún carecemos de una conciencia histórica sobre cuál es nuestro tránsito civilizatorio, la certidumbre política, comunitaria e institucional que heredamos del Siglo XX ha presentado ya sus fechas de caducidad.<sup>650</sup> Sartre definió esta clase de momentos históricos en una “*esclerosis teórica*”, o incapacidad sistémica de imaginar las respuestas que nos den certidumbre.<sup>651</sup> Así como las personas, comunidades e instituciones de la “*Edad Media*” europea, ignoraban dicha apelación sobre su propio mundo; en el mismo tenor, nuestro mundo social, político e institucional contemporáneo ha perdido fundamentos básicos para entenderse y construir su propia certidumbre. En la actualidad y en nuestra región, no existe certidumbre conceptual, teórica ni práctica sobre lo que significa la seguridad en nuestros sistemas sociales; y las teorías tradicionales, los modelos teóricos de los países llamados “desarrollados”, y las políticas públicas diseñadas en sus contextos sociales e

---

<sup>648</sup> TEITEL, Ruti, *Transitional Justice Genealogy*, Oxford University Press, Nueva York, 2000

<sup>649</sup> El “colapso societal” se puede entender en la disminución y la disfunción en las relaciones económicas, técnicas, normativas y comunicativas entre los miembros de una comunidad. Cfr TAINTER, Joseph, *The Collapse of Complex Societies*, Cambridge University Press, 1990

<sup>650</sup> BERGER, LUCKMAN, *Modernidad y Crisis de Sentido. La orientación del hombre moderno*. Paidós, Barcelona, 1997

<sup>651</sup> SARTRE, Jean Paul, *Search for a Method*, estudio introductorio de Hansel Barnes, Vintage Books, Nueva York, 1968

institucionales, nos deben servir para identificar la necesidad de generar pensamiento nuevo, inédito, conforme a los problemas de nuestro tiempo.

## **Transición de Apertura: Derecho a la Información y Derecho a la Verdad. Dos versiones sobre un mismo derecho fundamental.**

El Derecho a la Verdad es conocido desde el Derecho Internacional como la obligación de los Estados de proporcionar información a las víctimas, a sus familiares o a la sociedad en su conjunto sobre las circunstancias en que se cometieron violaciones graves de los Derechos Humanos. Y se trata de la construcción de la verdad jurídica, más que de cualquier otro objetivo. Pero esta verdad jurídica no se limita a la concreción de una responsabilidad individual, o varias; sino a una concepción estructural de derecho y de justicia dentro de la sociedad.<sup>652</sup>

Si consideramos que la época de las *Transiciones de Clausura* han terminado con la 3ra Ola Democrática (1975-2000), y que las Comisiones de la Verdad, que figuraron como mecanismos de Rendición de Cuentas en dicha época, ya no son posibles en nuestros “Estados Constitucionales y Democráticos de Derecho”, entonces merece la pena analizar nuestra realidad actual, entender el efecto devastador que generan las violaciones graves de los Derechos Humanos: de su carácter frente a la legitimidad o constitucionalidad del Estado. Para hacer una Rendición de Cuentas a los Estados actuales, es indispensable desarrollar el Derecho a la Verdad, suponer los casos de crímenes extraordinarios o violaciones graves de Derechos Humanos como expedientes para una *Transición de Apertura* a partir del ejercicio del Derecho a la Verdad. Son expedientes de prueba contra la impunidad y el autoritarismo matizado en las “nuevas democracias”. Para esto, se deben analizar las condiciones del derecho nacional e internacional que garanticen el derecho a conocer las circunstancias y consecuencias del presente, en medio de violaciones graves a los Derechos Humanos.<sup>653</sup>

---

<sup>652</sup> NAQVI, Yasmin. “El Derecho a la Verdad en el Derecho Internacional: ¿verdad o ficción?” en *International Review of The Red Cross*. N° 862. Junio de 2006

<sup>653</sup> Con el fin de cerrar la brecha de impunidad, las iniciativas de enjuiciamiento habrán de entablar relaciones constructivas con otros mecanismos de la justicia de transición. Se acepta en general que las violaciones masivas de los derechos humanos exigen una respuesta compleja e integrada que abarca diversos mecanismos complementarios, entre ellos enjuiciamientos, mecanismos de búsqueda

Desde la perspectiva del Derecho Internacional, existe un afluente casuístico que favorece a la construcción del Derecho a la Verdad. La tradición en materia de Libertad de Expresión a generado instrumentos de Rendición de Cuentas vinculantes con un Derecho a la Verdad,<sup>654</sup> tales como los Principios contra la Impunidad o la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción o la Convención de la ONU contra la Delincuencia Organizada.<sup>655</sup> De la tradición en Libertad de Expresión ha derivado la forja del Derecho a la Información. En nuestro continente, el caso Claude Reyes<sup>656</sup> fue un punto de inflexión para que el Sistema Interamericano indujera el Derecho a la Información como elemento básico para la construcción de la Democracia.<sup>657</sup>

En el sistema europeo, destacan los casos *Gaskin* y el caso *Guerra*. En el caso *Gaskin*, el Tribunal Europeo encontró necesario el Derecho a Saber como fuente de garantía de los derechos fundamentales, suscritos en el artículo 8 del Convenio Europeo, relativo al respeto a la vida privada y familiar. La víctima fue un niño que fue entregado en adopción a diferentes adultos después de la muerte de su madre. Alegando abusos y maltratos, se demandaba el Derecho a Saber acerca de los expedientes de los padres adoptivos, y las medidas adoptadas desde la política de adopción y custodia de menores.<sup>658</sup> En el caso *Guerra*, el Tribunal Europeo declaró procedente el Derecho a Saber sobre las condiciones de salud y salubridad de una comunidad que compartía territorio de un centro de industria química. La contaminación ambiental, y su consecuente afectación al bienestar de las personas, fue suficiente vínculo para invocar el artículo 8 del Convenio Europeo.<sup>659</sup> En ambos casos, la protección y garantía de los Derechos Humanos fue motivo para generar obligaciones en los Estados para proveer

---

de la verdad, reformas institucionales, reparaciones y programas de reinserción de ex combatientes. En el diseño de cada uno de esos mecanismos debe procurarse garantizar que complemente a los otros y no los perjudique. Cfr. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Iniciativas de Enjuiciamiento. Instrumentos del Estado de Derecho en Naciones que han salido de un Conflicto. Naciones Unidas. Ginebra y Nueva York. 2006. Accesible en <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/RuleoflawProsecutionssp.pdf>

<sup>654</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Volumen III. OEA/Ser. L/VIII 118. Doc. 70 del 29 de noviembre de 2003.

<sup>655</sup> Resolución 55/25 de la Asamblea General, la entrada en vigor, el 29 de septiembre de 2003

<sup>656</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de noviembre de 2006.

<sup>657</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Volumen III. OEA/Ser. L/VIII 118. Doc. 70 del 29 de noviembre de 2003.

<sup>658</sup> European Court of Human Rights. Case of *Gaskin vs. The United Kingdom*, (10454/83) . Judgement. Estrasburgo, 7 de julio de 1989

<sup>659</sup> European Court of Human Rights. Case *Guerra and others v. Italy*. (116/1996/735/932). Judgment. Estrasburgo. 19 de febrero de 1998.

información frente a víctimas y afectados. Se configura entonces un Derecho a la Verdad.

Sobre las prácticas del Estado en condiciones de guerra o lucha contra el crimen organizado, destacan el Informe de la CIDH sobre Terrorismo y Derechos Humanos<sup>660</sup>, los Principios de Lima, los casos Palamara Iribarne y Ricardo Canese. En el sistema Europeo destacan los casos Engel vs. Países Bajos y Lauko vs. Eslovaquia, donde se desarrolla un Derecho a la Verdad sobre las mociones de control (Control Orders) de la policía y las fuerzas armadas en el contexto del Terrorismo, y las garantías judiciales o de Estado de Derecho que les obligan.<sup>661</sup>

El caso del juez Baltazar Garzón resulta un caso paradigmático en la Instrucción 399/2006, sobre las víctimas del franquismo. La argumentación de Baltazar Garzón es emblemática. Su punto de partida se zanja desde la justicia española, y aduce que los delitos cometidos en el pasado no han sido (hasta la fecha) investigados ni juzgados propiamente por el Derecho Penal ordinario, haciendo una crítica severa al Estado de Derecho Español.<sup>662</sup> Garzón intenta no construir una Comisión de la Verdad conforme a los estándares de la “*segunda fase transicional*”, dado que la investigación judicial no forma parte de un ejercicio político. Lo que construye el juez Garzón es el derecho de las víctimas en un contexto de crímenes extraordinarios, en donde una facción del poder fue la culpable, en el contexto de una guerra, y el Estado Español responsable por fomentar la impunidad al decidir no investigar ni abrir causa.<sup>663</sup>

La Instrucción 399/2006 V de Baltazar Garzón forja un Derecho a la Verdad en la jurisdicción del presente, articulando preceptos del Derecho Internacional con los preceptos de su propio orden jurídico nacional. En los casos citados, y especialmente la Instrucción 399/2006 sobre las víctimas del franquismo en España, indican claves de conexión entre los sistemas nacionales con el Derecho Internacional para construir *Transiciones de Apertura*, en donde las causas y los procesos se alejan de los reflectores políticos “revolucionarios”, pero la mera instauración de su proceso, en sí mismo, implican un ejercicio de Rendición de Cuentas al sistema jurídico y político de un

---

<sup>660</sup> Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.116 Doc. 5 rev. 1 corr. 22 octubre de 2002

<sup>661</sup> European Court of Human Rights. Case Engel and others v. The Netherlands. (Application no. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72). Judgment. Estrasburgo. 8 de junio de 1976, para. 82-83; Íd. Case Lauko v. Slovakia. (4/1998/907/1119). Judgment. Estrasburgo, 2 de septiembre de 1998

<sup>662</sup> Audiencia Nacional (Instrucción 399 /2006 V).

<sup>663</sup> Audiencia Nacional (Instrucción 399 /2006 V).

Estado-nación.

Es decir, que Baltazar Garzón, como instructor de la causa, establece que la jurisdicción penal internacional, y la jurisdicción en materia de Derechos Humanos, trasciende el pasado y sus regímenes jurídicos, sin necesidad de albergarse en una “causa general” como mecanismo transicional, para que la investigación e incoación de la causa sea legítima de pleno derecho.<sup>664</sup>

A través de la casuística es posible encontrar las claves para que el Derecho a la Verdad sea asequible y garantizable para personas, y no sólo para instituciones públicas o Estados-nación. Este Derecho se refuerza con las obligaciones establecidas en los Principios Generales para Combatir la Impunidad.<sup>665</sup> Se establece claramente que los Estados se encuentran sometidos a una obligación de satisfacer el Derecho a la Verdad frente a víctimas de abusos de derechos humanos.<sup>666</sup> La jurisprudencia internacional, además, se apoya en este esquema de derechos-obligaciones relacionadas con la Verdad, diciendo este Derecho existe en las dimensiones individual y colectiva para conocer sobre aquello que sucedió, las razones y circunstancias que dieron origen crímenes aberrantes.<sup>667</sup>

La aportación que hace la instrucción del juez Garzón en torno al Derecho a la Verdad, se orienta a entender los Derechos Humanos de los ciudadanos en contextos de conflicto armado o conflagración de la violencia, que una vez sucedido, o sucediendo en el presente, cuestionan los pilares del orden constitucional y la legitimidad del Estado. Es una Rendición de Cuentas sobre el régimen actual, donde se le exige actuar conforme a un Estado de Derecho, fundado en los Derechos Humanos.

Así como sucedió en el pasado, durante la Guerra Civil Española y durante el régimen militar denominado como “Franquismo”, también sucede en el presente (segunda década del Siglo XXI) en países como México, Colombia, Honduras, en donde las expresiones de “guerra”, “daños colaterales” o “enemigos” se convierten en páramos de justificación para ejercer políticas de control social dentro de situaciones

---

<sup>664</sup> Audiencia Nacional (Instrucción 399 /2006 V).

<sup>665</sup> Organización de las Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos, "Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad", E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 de febrero de 2005

<sup>666</sup> United Nations Commission on Human Rights. Updated Set of Principles for the Protection and Promotion of Human Rights through Action to Combat Impunity. UN Principles to Combat Impunity. 8 February 2005. Principle 2.

<sup>667</sup> Interamerican Commission of Human Rights. Report on the Demobilization Process in Colombia. OEA/Ser.L/V/II.120. Doc. 60. Washington, D.C. 13 December 2004, para. 18

que no se regulan desde las condiciones de una Guerra, tal y como se establece desde el “Ius ad Bellum”, o “Derecho de la Haya” relativas a reglamentación de los medios y métodos de guerra Ius in Bello, o “Derecho de Ginebra” sobre los preceptos tendientes a proteger las víctimas de los combates. Estas acciones perpetradas por militares, cuerpos policíacos u organismos para-estatales que ejercen una suerte de “violencia legítima” en el contexto de conflicto, tampoco son calificadas ni sancionadas por el Derecho Constitucional ni el Derecho Penal vigente en ordenamiento jurídico.

El ejercicio de la violencia sin parámetros de Derecho, como sucede en las desapariciones, segregaciones y muertes provocadas durante el régimen militar denominado “*Franquismo*” o los demás autoritarismos del pasado, también sucede en el presente con las denominadas “*Políticas anti-terroristas*”, o las políticas de “*Guerra contra el Narco*” o los “*Combates contra el crimen organizado*”. Es decir, que nos encontramos con situaciones de conflagración desproporcionada de violencia, donde el Estado forma parte del conflicto, y donde ejecuta mecanismos de fuerza igualmente desproporcionados desde el punto de vista del Derecho Constitucional o el Derecho Penal.

Si, como se ha dicho, la Carta de Naciones Unidas dice en su artículo 2.7 que nos Estados no pueden usar sus ejércitos ni emplear la fuerza militar de manera unilateral, entonces las Guerras contra el Narco, las Guerras contra el Terrorismo, y los despliegues de fuerza militar en espacios civiles, deben ser sujetos a Rendición de Cuentas por parte de autoridades nacionales e internacionales, para juzgar su sentido, para buscar en todo momento la protección y garantía de los Derechos Humanos de los civiles o ciudadanos (cualquiera que sea al adscripción dentro de la anomia). El ejercicio del Derecho a la Verdad, en estos contextos, serviría para rendir cuentas sobre la justificación de estas guerras, combates, conflictos, el papel del Estado y el papel de las instituciones internacionales.

En estas situaciones, el Derecho Internacional Humanitario (Ius in Bello) y el Derecho de Guerra (Ius ad Bello), se encuentra en condiciones precarias de cumplimiento, debido a que los Estados que participan en los contextos de violencia desproporcionada rechazan la aplicabilidad de las situaciones de hecho y de derecho que se configuran en el uso de la fuerza. Y el uso de la fuerza en las denominadas Operaciones para el Mantenimiento de la Paz del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, se da en contextos selectivos, por razones geo-políticas, y que no se agotan en

una justificación basada en el Derecho Internacional (Humanitario y de los Derechos Humanos).<sup>668</sup>

Ante esta situación, Mary Kaldor dice que es indispensable definir el interés nacional, el interés internacional, y (como punto de llegada) el derecho a la seguridad, la paz y la dignidad de todas las víctimas en las zonas de conflicto, guerra o violencia desproporcionada.<sup>669</sup>

El tema que nos ocupa con el Derecho a la Verdad, es que puede encontrarse en un proceso de *Transición de Apertura*. El Derecho a la Verdad incardina con las tesis de Teitel de una tercera fase transicional, o de Ackerman en torno a una situación emergente. Aunque trata de dos tesis distantes y diversas, coinciden cuando en Estados “Ordinarios” suceden casos de violación extendida, sistemática y grave de derechos fundamentales, que explican la ruptura de la autoridad respecto a los principios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la jurisdicción penal universal o el Derecho Humanitario.

Haciendo un recuento de los últimos 40 años, entre generaciones presentes y con el testimonio vivo entre nosotros, podemos constatar que en países como España, El Salvador, Honduras o México, incluyendo los países de África y el Este de Europa, existe un repertorio de eventos dramáticos de brutalidad, impunidad y crímenes cometidos por agentes de Estado que, vistos desde la justicia internacional, pueden ser calificados sin mayor aspaviento como “*Delitos de Lesa Humanidad*”.<sup>670</sup>

La pregunta cardinal es *¿Podemos incorporar los derechos fundamentales a la Verdad, a Saber y a la Información?* Conceptualmente pueden consistir en el mismo fundamento axiológico-jurídico, pero su operación figura escenarios distintos. Entonces, la prerrogativa es sociológica *¿Podemos los ciudadanos construir la Verdad ante un Estado sistémicamente disfuncional y en conflicto permanente?* Y la posibilidad de respuestas se multiplica. La Verdad, ante un sistema de Estado descompuesto y en medio de la violencia, implica una señal de su propia destrucción como autoridad racional. El Derecho a la Verdad puede ser la clave de apertura hacia la construcción de

---

<sup>668</sup> GRIJALVA ETERNOD, José Rafael, “Derechos Humanos y Justicia Internacional, ¿transiciones fallidas?”, *El Cotidiano*, no. 180, Julio-Agosto 2013, p.p. 67-74

<sup>669</sup> Cfr. KALDOR, Mary, *El Poder y la Fuerza. La Seguridad de la población civil en un mundo global*. Trad. A. Álvarez, Tusquets, México, 2011

<sup>670</sup> Cfr. BALLESTEROS DE LEÓN, Gerardo, RAMÍREZ CAMACHO, Daniela, “Rendición de Cuentas con el Pasado y con el Presente”, en MEJÍA, Joaquín A. y FERNÁNDEZ, Víctor (Coord.). *El golpe de Estado en Honduras desde una perspectiva de los derechos humanos*. Editorial Casa San Ignacio/MADJ. Tegucigalpa. Junio de 2010, p.p. 273-291

un nuevo régimen.<sup>671</sup>

La clave está en ejercer nuestro Derecho a la Información ordinario, para solicitar datos y documentos públicos que permitan constuir una verdad jurídica acerca de grandes eventos y crímenes que descomponen el orden social y jurídico. Construir a través de decenas o cientos de solicitudes de información, una causa extraordinaria conorme al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la jurisdicción penal internacional y el Derecho Humanitario.<sup>672</sup>

Bruce Ackerman, pero en su texto denominado “*Constituciones en Emergencia*” acusa la necesidad urgente de hacer una revisión constitucional para imponer conceptos acordes a la protección de las libertades civiles y los derechos fundamentales dentro del marco de lo que llama “*Regímenes constitucionales emergentes*”.<sup>673</sup> La guerra contra el terrorismo o contra el narcotráfico suponen un inaceptable estándar de violaciones a las libertades civiles y derechos fundamentales. Esta opinión, y otras más, orientan a pensar en que las transiciones se hacen sobre el presente, y sin las pomposas pretensiones de una revolución global, sino la protección de los derechos fundamentales de las personas dentro de un régimen.<sup>674</sup>

Yasmin Naqvi nos expone las coordenadas del Derecho a la Verdad diciendo que: “*Esos objetivos van mucho más allá de la mera determinación de la culpabilidad o la inocencia de algunos individuos, y pueden abarcar desde fines elevados, como contribuir al “restablecimiento y mantenimiento de la paz” o al “proceso de reconciliación nacional”, hasta luchar contra la impunidad, disuadir o prevenir con respecto a violaciones futuras, satisfacer las necesidades de las víctimas y hacer valer sus derechos, eliminar del escenario político a actores políticos peligrosos, restablecer el estado de derecho y reafirmar el principio de la legalidad.*”<sup>675</sup>

El problema que circunscribe la hipótesis la encontramos ahora en el “presente”.

---

<sup>671</sup> Ver, los alcances de una Comisión de la Verdad, y suponerlos en la circunstancia y contextos del Siglo XXI, TOIT, André. *Los Fundamentos morales de las Comisiones de la Verdad. La Verdad como Reconocimiento y la justicia como “Recognition”*: Principios de la Justicia Transicional en la Práctica de la Comisión de la Verdad y Reconciliación Sudafricana. Princeton University Press, Nueva York, 2000

<sup>672</sup> Cfr. BALLESTEROS DE LEÓN, Gerardo, RAMÍREZ CAMACHO, Daniela, “Rendición de Cuentas con el Pasado y con el Presente”, Op.Cit.

<sup>673</sup> ACKERMAN, Bruce, “The Emergency Constitution”, 113, *Yale Law Journal*, 1030, 2004

<sup>674</sup> ZOLO, Danilo. *Invoking Humanity: War, Law and Global Order (Political Theory and Contemporary Politics)*. Continuum. London y Nueva York, 2002; BOBBITT, Philip. *Terror and Consent: The Wars for the Twenty-First Century*. Alfred A. Knopf. New York. 2008.

<sup>675</sup> NAQVI, Yasmin. “El Derecho a la Verdad en el Derecho Internacional: ¿verdad o ficción?” en *International Review of The Red Cross*. N° 862. Junio de 2006

*¿Cómo abordar los casos de violaciones graves de los derechos humanos, que pueden consistir en Delitos de Lesa Humanidad, o violaciones al Derecho Humanitario, y que se han generado en los “tiempos democráticos”?*<sup>676</sup>

En algunos regímenes constitucionales existe la posibilidad de Rendición de Cuentas a partir de la iniciativa del Ombudsmen, el Defensor del Pueblo, el Tribunal Supremo o Constitucional, y en algunos casos, el Parlamento. Es importante subrayar que esta forma de abordar el Derecho a la Verdad es “horizontal”, o decir, auspiciada por un poder público y no vinculante con las demandas y pretensiones legítimas de las víctimas sino a través de una fórmula de representación. Esta mediación constitucional, en casos de violaciones graves a los Derechos Humanos, resulta inaceptable.

Un voto particular emitido por ministro de la Corte, en torno a la <facultad de investigación>, puede darnos idea sobre los elementos que pueden integrarse desde la posición de un Derecho a la Verdad a través de un poder constituido y en “representación” de las víctimas o de la sociedad.

**A. UNA VIOLACIÓN PERPETRADA POR LA AUTORIDAD ESTATAL A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES DE UN GRUPO DE INDIVIDUOS;**

**B. UNA VIOLACIÓN A GARANTÍAS INDIVIDUALES, SIN ATENDER AL NÚMERO DE PERSONAS, SINO A LA MANERA SISTEMÁTICA EN QUE ÉSTAS SE LLEVAN A CABO, ES DECIR, MEDIANDO LA EXISTENCIA DE UN PLAN O INTENCIÓN ESPECÍFICA DE LAS AUTORIDADES; Y**

**C. UNA VIOLACIÓN A GARANTÍAS INDIVIDUALES DE UNA PERSONA EN PARTICULAR, A TRAVÉS DE UNA ACCIÓN CONCERTADA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES ENCAMINADA A ROMPER CON LOS PRINCIPIOS DEL FEDERALISMO Y DIVISIÓN DE PODERES, RECTORES DE TODO SISTEMA JURÍDICO CONSTITUCIONAL.**<sup>677</sup>

Este derecho, como se ha descrito antes, fue reforzado con el caso de la Guardería ABC. Pero en este caso, se delimitan claramente los objetivos de la investigación: ruptura del orden constitucional; pero éste análisis, derivado de la Facultad de Investigación no deriva inmediatamente, ni a través de la corte, en responsabilidades políticas (que le corresponden al Congreso) ni en responsabilidades penales (que corresponden al juez penal).<sup>678</sup>

---

<sup>676</sup> NESIAH, Vasuki, “From Berlin to Bonn to Baghdad: A Space for Infinite Justice”. *The Harvard Human Rights Journal*, 17, 2004.

<sup>677</sup> VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, RELATIVO A LAS CONSIDERACIONES SUSTENTADAS EN LA MODIFICACIÓN A LOS TÉRMINOS DEL MANDATO OTORGADO A LA COMISIÓN INVESTIGADORA EN LA FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 3/2006. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006

<sup>678</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.– ILLAND MURGA, Nicole Elizabeth (Cronista), Facultad de investigación 1/2009. “CASO GUARDERÍA ABC” Sesiones del 14, 15 y 16 de junio de 2010, Sinopsis de asuntos destacados del Tribunal y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. México. Disponible en url. <https://www.scjn.gob.mx/Cronicas/Sinopsis%20Pleno/TP->

No es una facultad de naturaleza extraordinaria o excepcional de la Corte, se emite como consecuencia de la facultad de investigación; es una investigación materialmente administrativa y de control constitucional, con características propias que tiene por objeto determinar si en un supuesto concreto hubo o no violación grave de garantías y, en su caso, precisar las autoridades que tuvieron intervención, sin que pudiera condenarse a los actores y menos moralmente, pues ello no encuentra ningún fundamento legal y mucho menos constitucional.<sup>679</sup> La Facultad de investigación no deriva de la moralidad o ética de la institución, sino del apoyo jurídico constitucional como máximo intérprete de la Constitución que funda sus resoluciones. Es un instrumento constitucional cuya finalidad consiste en investigar ciertos que pudieran implicar graves violaciones de garantías individuales y, en caso de que así se determine, señalarlas, a fin de tener un efecto en el desempeño de las instituciones públicas de que se trate y evitar de esta forma que sucesos de esa índole se repitan. El dictamen que se que se determina que en determinados hechos se registraron violaciones graves a las garantías individuales, carece de efectos vinculatorios; no obstante, se estima que genera consecuencias éticas y de legitimidad democrática, pues implica la censura a la gravedad de dichas violaciones. Se trata de una facultad sustantiva y no de carácter procesal, en la que los pasos a de fincar responsabilidades de naturaleza política o moral pues corresponde al Congreso, o penal sancionatoria, que son facultad de los tribunales. Se trata de responsabilidades de índole constitucional.<sup>680</sup>

El Derecho a la Verdad establecido por la Organización de Estados Americanos, destaca la necesidad de “*adoptar las medidas adecuadas para identificar a las víctimas en las situaciones que no equivalgan a conflicto armado, en especial en los casos de violaciones graves o sistemáticas de los derechos humanos*”<sup>681</sup>. Y podemos reconocer la

---

160610-AZLL-01.pdf

<sup>679</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.-. “CASO GUARDERÍA ABC” Sesiones del 14, 15 y 16 de junio de 2010, Sinopsis de asuntos. Op.Cit

<sup>680</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.-. “CASO GUARDERÍA ABC” Sesiones del 14, 15 y 16 de junio de 2010, Sinopsis de asuntos. Op.Cit

<sup>681</sup> Organización de Estados Americanos, Sesión Plenaria del 6 de junio de 2006, El Derecho a la Verdad. AG/RES. 2175 (XXXVI-O/06)

importancia del Derecho a Saber con sus dos primeros puntos conclusivos, que textualmente dicen:

*1.Reconocer la importancia de respetar y garantizar el derecho a la verdad para contribuir a acabar con la impunidad y promover y proteger los derechos humanos.  
2.Acoger con satisfacción la creación en varios Estados de mecanismos judiciales específicos, así como otros mecanismos extrajudiciales o ad-hoc, como las comisiones de la verdad y la reconciliación, que complementan el sistema judicial, para contribuir en la investigación de las violaciones de los derechos humanos y las del derecho internacional humanitario, y valorar la preparación y publicación de los informes y decisiones de esos órganos.* <sup>682</sup>

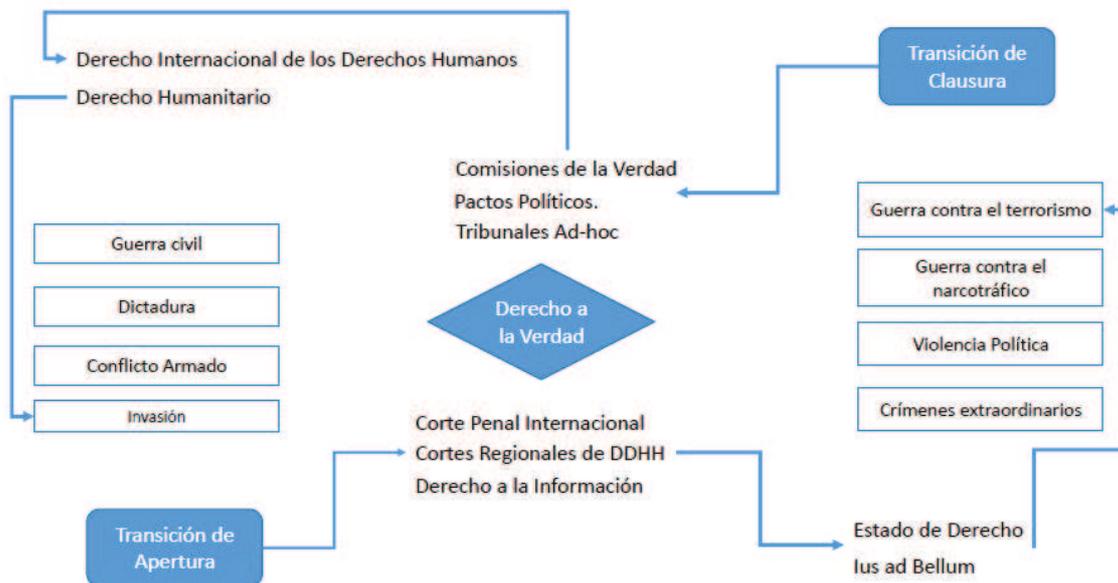
La propuesta, entonces de un Derecho a la Verdad en nuestros *Estados de Emergencia'*, constituye un desafío conceptual, metodológico y práctico. Esto es, iniciativas de escala ciudadana, forjadas mediante el Derecho a la Información, que culminen en instancias jurídicas y políticas, y que busquen medidas de Justicia Transicional mediante el Derecho a la Verdad, protegido en el Derecho Internacional e los Derechos Humanos.

El primer punto de inflexión en esta propuesta, incardina en los preceptos constitucionales que se refieren al Derecho a la Información y la Libertad de Expresión. La perspectiva se refuerza en la tradición de la libertad de expresión y el Derecho a la Información sobre el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En este primer punto de inflexión, se trabaja la relación entre el Derecho a la Información especialmente como garantía de Derecho a la Verdad en torno a violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos.<sup>683</sup>

---

<sup>682</sup> Organización de Estados Americanos, Sesión Plenaria del 6 de junio de 2006, El Derecho a la Verdad. AG/RES. 2175 (XXXVI-O/06)

<sup>683</sup> Ver, argumentos a favor del Derecho a la Verdad de la Organización de Estados Americanos, conforme a precedentes de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. “En algunos casos, la Comisión no ha invocado el Artículo 13 dentro del marco de casos sobre el derecho a la verdad. Véase, por ejemplo Caso 10.258, Informe N° 1/97, Ecuador, Manuel García Franco, 12 de marzo de 1997; Caso 10.606, Informe N° 11/98, Samuel de la Cruz Gómez, Guatemala, 7 de abril de 1998; Caso 11.275, Informe N° 140/99, El grupo de casos que se tratan en esta sección concierne al “derecho a la verdad”, un concepto que ha evolucionado durante los últimos años en el sistema interamericano. Inicialmente, la Comisión consideró que se trata del derecho de las familias a conocer la suerte de sus seres queridos, derivado de la obligación que tienen los Estados de brindar a las víctimas o sus familiares un recurso sencillo y rápido que los ampare contra violaciones de sus derechos fundamentales, conforme al Artículo 25.[1] La interpretación de este derecho ha evolucionado y actualmente se considera, por lo menos por parte de la Comisión, que el derecho a la verdad pertenece a las víctimas y sus familiares y también a la sociedad en general. Conforme a esta concepción, el derecho a la verdad se basa no solo en el Artículo 25, sino también en los artículos 1(1), 8 y 13 de la Convención Guatemala, Francisco Guarcas Cipriano, 21 de diciembre de 1999; Casos 10.588 (Isabela Velásquez y Francisco Velásquez), 10.608 (Ronald Homero Nota y otros),



El Derecho a la Verdad vinculado en procesos transicionales de Apertura y de Clausura. Elaboración propia.

La incardinación del Derecho a la Verdad se establece sobre una evolución normativa del Derecho Internacional, desde la jurisdicción universal en la Resolución del Consejo de Seguridad 808 (1993, del 22 de febrero de 1993, sobre el establecimiento del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia; y la Resolución del Consejo de Seguridad 955 (1994), del 8 de noviembre de 1994, sobre el establecimiento del Tribunal Penal Internacional para Ruanda. Pero también con el apoyo de principios de protección y defensa de los Derechos Humanos frente a la impunidad y violaciones sistemáticas de Derechos Humanos; específicamente el Principio 11 de los “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de

---

10.796 (Eleodoro Polanco Arévalo), 10.856 (Adolfo René y Luis Pacheco del Cid) y 10.921 (Nicolás Matoj y otros), Informe N° 40/00, Guatemala, 13 de abril de 2000. Un examen de los hechos de varios casos tocantes al derecho a la verdad pareciera indicar que la para la Comisión el Artículo 13 reviste suma importancia en los casos relacionados con leyes de amnistía. Esto obedece al hecho de que cuando se promulga una ley de amnistía, no queda oportunidad para la acción judicial contra los responsables de los delitos y la información es el único medio por el cual los familiares de las víctimas pueden obtener alguna forma de reparación. Además, en esos casos la información es esencial porque los miembros de la sociedad deben tener noción de los abusos que se haya cometido para vigilar y evitar su repetición en el futuro”. Ver: sitio oficial de la Organización de Estados Americanos (OEA) en url <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=156&IID=2>, consultado el 26 de junio de 2014

violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”, resolución 2005/35 de la Comisión de Derechos Humanos, del 19 de abril de 2005; resolución del Consejo Económico y Social 2005/35, del 25 de julio de 2005.

Como transición de apertura, el Derecho a la Verdad debe vincularse con las normas internacionales de Derechos Humanos, el Derecho Humanitario y relacionado con la Justicia Penal Universal. En este gozne, el Derecho a la Verdad se interpreta como mecanismo de Rendición de Cuentas en el contexto de guerra, conflicto armado o una conflagración desproporcionada de la violencia entre actores estatales y no estatales.

La Transición de Apertura busca el cambio de estructuras del régimen a partir de un ejercicio de Rendición de Cuentas, entre el ciudadano o la sociedad frente al Estado, a partir de un sistema simbólico.

### **Transición de Apertura: La Seguridad Humana como sistema simbólico.**

En estas circunstancias de transiciones fallidas del Siglo XX, Estados Inestables y Nuevas Guerras, figuran un proceso de transición permanente de los Estados-nación en el Siglo XXI. Nunca llegamos al Estado Ideal o al Fin de la Historia. Por el contrario, las nuevas condiciones históricas han reventado el idealismo en una realidad sórdida y desoladora. La realidad en el Siglo XXI exige una nueva transición de regímenes de Estado. En esta situación, los Derechos Humanos deben “desempacarse” conforme a las condiciones históricas aplicables para todo el mundo; y las condiciones de contexto en los sistemas sociales de cada Estado en lo particular. En muchos casos, el concepto y fundamento de los Derechos Humanos debe re-interpretarse a la luz de las condiciones cambiantes; alimentación, salud, educación, libertad de expresión, o seguridad; y atender la dimensión de estos conceptos, que han adquirido nuevas y profundas dimensiones de significación. Esto significa regresar a los zócalos profundos de su significación, y desempacarlos en la actualidad. En la envoltura, lo dice Cassirer, está el “sistema simbólico”. Frente a desafíos como éste, Rudolf Carnap dijo: “Si alguien

quiere hablar en su lenguaje acerca de un nuevo tipo de entidades, tiene que introducir un sistema de nuevas maneras de hablar, sujeto a nuevas reglas.”<sup>684</sup>.

Ante la realidad de colapsos societales, impunidad, desastres humanitarios y Estados disfuncionales, el despliegue desproporcionado de la violencia, tenemos un déficit de respuestas, nos encontramos limitados en las teorías dogmáticas del Estado de Derecho Neoliberal y sus versiones de Seguridad Nacional, así como el uso de la fuerza para “mantener el orden público”. Ante esto, se demanda una Rendición de Cuentas que llegue a los andamios del régimen jurídico y las concepciones políticas de la Seguridad, Es indispensable desvelar el sistema simbólico dominante, para crear cambios sustantivos en la sociedad, forjando nuevas formas de entender y practicar la seguridad ante la realidad inminente; dicha realidad, dicho sea: invisibilizada por la doctrina; y ante este reto generar nuevas propuestas de transformación de las normas, las instituciones y las prácticas que dominan en nuestro sistema social en torno a la seguridad.

## **La Seguridad como valor estructurante.**

La seguridad es un valor superior, meta de todo ser humano, indispensable para que se realicen las condiciones de una vida social inseparable de la dignidad humana, de sus libertades y derechos. En el mismo sentido que los conceptos de *Salud*, *Educación* o *Alimentación*, nos encontramos ante un valor superior, correlacionado en un derecho fundamental, que adquiere dimensiones con la historia y los cambios sociales. La seguridad, como valor superior impone principios de organización que se forjan desde la familia, el barrio, la comunidad, el Estado-nación y el orden internacional a través de las normas, las instituciones y las políticas públicas.<sup>685</sup> Siendo así, la seguridad no es un concepto, situación o institución inmóvil, sino que se define a través de los cambios del orden social.

Desde las concepciones de seguridad en el mundo helénico, la Pax Romana o en el Leviatán de Hobbes, se ha buscado impedir la destrucción de la vida y de la cultura por efecto de la violencia, interna o externa. La prevención ante una guerra civil o la prevención del enemigo forman parte constante de ocupación en asuntos de

---

<sup>684</sup> CARNAP, Rudolf, “Empirismo, semántica y ontología”, Op.cit. p. 402

<sup>685</sup> PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio, *Ética Poder y Derecho*, Fontamara, México D.F., 1996

seguridad.<sup>686</sup> Después de la Segunda Guerra Mundial, la Seguridad adoptó un carácter político y militar, orientado a defender los ataques de países y naciones enemigas.<sup>687</sup> En la actualidad, sobre la segunda década del Siglo XXI, las principales amenazas contra la seguridad emergen de “Estados Fallidos”, donde se despliegan nuevos tipos de guerras o conflictos, donde la violencia recae directamente sobre la población civil. El terrorismo internacional, la segregación y la pobreza, el crimen organizado, la malnutrición, epidemias y enfermedades infecciosas, juegan un intercambio de variables y factores que suponen a la persona común y corriente, al habitante del pueblo o la ciudad, como víctima y como objeto de la seguridad.

Las posibilidades semánticas y sociales de la seguridad son inconmensurables. Podemos partir desde las visiones subjetivas de seguridad, como los sentimientos de *tranquilidad*, *bienestar* y *ausencia de necesidades básicas*; o seguir hacia elementos objetivos como el *Gobierno*, las *leyes*, la *Policía*, el *Ejército* y los *juzgados*.<sup>688</sup> Para empezar, entonces, ha de ceñirse la mirada diciendo que esta hipótesis se escribe en el entorno de un análisis de la seguridad en la región latinoamericana: una región del mundo donde emergen Estados Fallidos, junto con Medio Oriente, África y Europa del

---

<sup>686</sup>“En la tradición occidental, el término “seguridad” (en latín: securus y se cura; en italiano: sicurezza; en francés: sécurité; en inglés: security; en portugués: segurança; en alemán: Sicherheit) fue acuñado por Cicerón y Lucrecio como securitas para aludir inicialmente a un estado mental filosófico y psicológico. Se empleó desde el siglo I como un eje político conceptual en el contexto de la pax romana. Como comenta Arends (2008) también tiene un segundo origen intelectual que parte de Tomás Hobbes, donde la “seguridad” se asoció con la génesis del “super-Estado” autoritario —el Leviatán de Hobbes— comprometido con la prevención de la guerra civil. Sorprendentemente, en esta fase se revivió un antiguo concepto griego que era funcional en el siglo V a.C., durante el imperialismo en Atenas; el historiador clásico favorito de Hobbes era Tucídides, una influencia imperante en el pensamiento hobbesiano. Entonces, el concepto contemporáneo de “seguridad” se convierte en la combinación de a. la intención de los atenienses antiguos de prevenir la destrucción del imperio; b. las connotaciones religiosas del concepto romano “securitas” y c. la intención hobbesiana de impedir la guerra civil.” SPRING OSWALD, Úrsula, BRAUCH, Günter (comps), *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI*. México, UNAM/Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Cuernavaca, 2009

<sup>687</sup> WEAVER, Ole, Paz y seguridad: dos conceptos en evolución y su relación cambiante, en SPRING OSWALD, Úrsula, BRAUCH, Günter (comps), *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI*, *Op.Cit.*

<sup>688</sup> Wæver, Ole, ‘Aberystwyth, Paris, Copenhagen: New Schools in Security Theory and the Origins between Core and Periphery’, *Montreal: ISA Conference*, Marzo 2004. “Before beginning with this analysis it is necessary to briefly summarise what is securitisation theory. The main argument of securitisation theory is that security is a *speech act*, that alone by uttering ‘security’ something is being done. “It is by labelling something a security issue that it becomes one.” The issue is then moved out of the sphere of normal politics into the realm of emergency politics, where it can be dealt with swiftly and without the normal (democratic) rules and regulations of policy making. For the content of security this means that it has no longer any given meaning but that it can be anything a securitising actor says it is. Security - understood in this way - is a social construction, with the meaning of security dependent on what is done with it.” Cfr. TAURECK, Rita, “Securitization Theory- The Story so far”, *4<sup>th</sup> annual CEEISA Convention* Universidad de Tartu, 25 -27 Junio, 2006

Este; y su contenido se concentra sobre la realidad de nuestros sistemas políticos y sociales.<sup>689</sup> De cualquier manera nos encontramos ante límites empíricos sustantivos: ¿con qué violencias se forma un estado de seguridad?, ¿qué espacio queremos proteger?, ¿a quiénes protegemos en la seguridad?<sup>690</sup>

En este planteamiento de indicadores semánticos o semas' (distinguishers).<sup>691</sup> se busca la concertación de la seguridad frente a los conceptos de *Medio Ambiente, Paz y Desarrollo* y otros conceptos estructurantes de una noción de Seguridad Humana.<sup>692</sup> Esta concepción se disputa con aquellas ideas de seguridad centradas en las instituciones policiales y los aparatos de justicia como referentes únicos; y más aún, frente a nociones de seguridad anclados en una noción de soberanía del Estado-nación como valor superior. En este planteamiento se constrye una “*galaxia expresiva*” o “*nebulosa de contenido*” ante una valoración del concepto de seguridad centrada en la dignidad humana, en libertades y derechos fundamentales como acápites, y los conceptos de medioambiente, desarrollo y bienestar como isotopías colectivas de la seguridad.<sup>693</sup> Será una labor la construcción de esta Seguridad Humana en sistemas lógicos con capacidad de verificación científica.<sup>694</sup>

Así, la diferencia entre la construcción de una seguridad y otra (seguridad nacional, pública, ciudadana, humana), no radica en la exclusión de sus dimensiones internas (axiomas, variables, constantes) sino en la construcción de un determinado “sistema simbólico” que nos de sentido como personas y miembros de sociedades en busca de la seguridad.<sup>695</sup>

El sistema simbólico en un concepto como el de seguridad es, como afirma

---

<sup>689</sup> Aquí se verían las “presuposiciones referenciales” que describe Eco para la formulación de un modelo de comunicación, ver en ECO, Umberto, *Tratado de Semiótica General*, trad. C. Manzano, Lumen, Barcelona, 1991. p. 172

<sup>690</sup> Los límites empíricos' forman parte de las advertencias en el modelo teórico de Semiótica que Umberto Eco distinguió en su tratado de semiótica. Al respecto, puede decirse que al encontrar la raíz más profunda posible de los conceptos en el modelo teórico, se advierte una probabilidad incontrolable de hechos, situaciones y casos que no pueden ser “atrapados” en una teoría, sino estimados en la forja de sus principios. ver en ECO, Umberto, *Tratado de Semiótica General*, Op.Cit. p. p. 20 y 21

<sup>691</sup> ECO, Umberto, *Tratado de Semiótica General*, trad.C,Manzano, Lumen, Barcelona, 1992, p. 156

<sup>692</sup> BRAUCH, Hans Günter, “Cuarteto conceptual: la seguridad y sus vínculos con la paz, el desarrollo y el ambiente”, en SPRING OSWALD, Úrsula, BRAUCH, Günter (comps), *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI*, Op.Cit. p.p. 151- 227

<sup>693</sup> Cfr. ECO, *Tratado de Semiótica General*, Op.Cit. p. 282

<sup>694</sup> CARNAP, Rudolf, “Filosofía y sintaxis lógica”, en MUGUERZA, Javier, (selección e introducción), *La concepción analítica de la filosofía*, trad. J.Muguerza y M.Sacristán, Alianza, 1974

<sup>695</sup> O decir, los espacios metafóricos donde se desarrolla el concepto. CASSIRER, Ernst, *Escencia y Efecto del Concepto de Símbolo*, trad. C.Gerhard, FCE, México, 1974, p. 163

Cassirer, la envoltura de creencias, mitos, cosmovisiones y axiomas científicos que estructuran el sentido lógico y abstracto de un concepto, en torno a un sentido socialmente estructurante.<sup>696</sup> Es lo que Berger y Luckman también denominan como “Universo Simbólico”.<sup>697</sup> Así, se plantea el concepto de seguridad como Seguridad Humana: un desafío a la re-lectura de nuestro tiempo<sup>698</sup> para concebir nuevas formas de seguridad aceptables por una sociedad que ha cambiado objetiva y subjetivamente.<sup>699</sup>

El “Universo Simbólico” de la Seguridad Humana se mide, en primera instancia, por sus elementos positivos: la existencia (real o deseada) de una sociedad libre, en una democracia, y en un Estado de Derecho, donde las personas tenemos el derecho pleno de discutir, analizar y eventualmente modificar aquellos conceptos que rigen nuestro orden social y afectan nuestras libertades y derechos fundamentales.<sup>700</sup> Tal es el caso del concepto de la seguridad, como un deber fundamental del Estado, y como fuente originaria de actos de poder esenciales para la preservación de nuestra integridad física, emocional, social y cultural; y claro está, el Derecho a la Seguridad como un Derecho Fundamental *per sé*. Así, se toma el Derecho a la Seguridad, y la seguridad como un sistema de valores que demanda su aplicación en todos los ámbitos del Derecho, de la política y de la vida misma.<sup>701</sup>

---

<sup>696</sup> CASSIRER, Ernst, *Filosofía de las formas simbólicas*, Vol. 1, Fondo de Cultura Económica, México, 1974. p. 271

<sup>697</sup> BERGER, Peter, LUCKMAN, Thomas, *The Social Construction of Reality. A treatise in the sociology of knowledge*, Penguin Books, Londres, 1996, p. 110.

<sup>698</sup> BERGER, LUCKMAN, Op.Cit. p. 131

<sup>699</sup> BERGER, LUCKMAN, Op.Cit. p. 113

<sup>700</sup> Cfr. DE ASÍS ROIG, Rafael, Democracia, Constitución y Derechos, Jornadas “Democracia a debate”, Seminario de Estudios sobre Democracia de la Universidad de Jaén, del proyecto “Democracia, derechos y nacionalismo (BJU2000-0261-C03-02), Jaén, 2002.

<sup>701</sup> PAREJO, Luciano, *Constitución y valores del ordenamiento*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1990.



Universo simbólico de la Seguridad Humana. Elaboración Propia.

Del sistema simbólico se transita a uno o varios sistemas lógicos, que permitan construir ideas de manera consistente. El trabajo citado de Jean Lapierre sobre el Análisis de los Sistemas Políticos hace una advertencia sobre lo que significa un “*Modelo Teórico*”: es un ensamble de conceptos que engarza con un ensamble de proposiciones, que a su vez incardina con un ensamble seleccionado de fenómenos empíricos.<sup>702</sup> Este “ensamble” de conceptos y proposiciones define relaciones determinables dentro de una realidad, la cual se puede representar, identificar, calcular, analizar o criticar.<sup>703</sup> El basamento de conceptos constituye la frontera de comprensión del mundo y su ordenación; y como lo dice Foucault: en el orden del discurso; allí, el ensamble de conceptos representa a la realidad misma.<sup>704</sup> El basamento de conceptos se construye con un determinado sistema de creencias: una visión de mundo en donde las palabras y las cosas tienen una determinada orientación dentro del mundo. Cassirer reconoce este basamento como el sistema simbólico, a partir del cual se forjan lo que también llama como “ideografías”, o la estructura de significados, creencias y sus relaciones recíprocas en el seno de una concepción del mundo.<sup>705</sup>

<sup>702</sup> Cfr. LAPIERRE, Jean-William, *L'Analyse des Systemes Politiques*, PUF, París, 1973. Ver el capítulo 1: “Quest-ce qu'un modèle théorique”.

<sup>703</sup> Cfr. LAPIERRE, Jean-William, *L'Analyse des Systemes Politiques*, PUF, París, 1973. Ver el capítulo 1: “Quest-ce qu'un modèle théorique”.

<sup>704</sup> FOUCAULT, Michel, *El Orden del Discurso*, Trad. A.González, Tusquets Editores, Buenos Aires, 1992

<sup>705</sup> El sistema simbólico se construye a partir de condiciones básicas de unidad, enlace y explicación del mundo y representación, que vincula los elementos de un “mundo de la vida” en sistemas de creencias, mitos y ritos de integración. Cfr. CASSIRER, Ernst, *Filosofía de las formas simbólicas*, trad. A. Morones, Fondo de Cultura Económica, Cd. de México, 1972 (1964), p.p. 42-46

Para poder conocer una realidad social, política y jurídica de la seguridad, es importante acercarnos a una *definición normativa de la cultura*.<sup>706</sup> El primer piso para acercarnos a un proceso de modelo teórico de la Seguridad Humana, consiste en la observación del ensamble de valores comunes para todos los miembros de la comunidad en torno a la seguridad: identificar los valores comunes y los problemas comunes.<sup>707</sup> Esta definición normativa, a la que se refieren Badie y Hermet, puede consistir en una idea heterodoxa dentro del statu-quo del poder institucional y las minorías dominantes.<sup>708</sup>

Pero frente a estos elementos culturales están los elementos institucionales y políticos, que determinan las posibilidades de acción, de libertad y de transformación en cada sociedad. En este trabajo se hace una crítica severa a las tendencias atadas de modelos de pensamiento, de los atavismos en la conceptualización y construcción de nuestros entornos institucionales, y la construcción de paradigmas indiscutidos sobre la seguridad, sobre el Derecho a la Verdad, sobre la noción y significado del Estado de Derecho y la Sociedad Liberal. Hemos visto tendencias y prácticas integristas en torno al significado y práctica de la seguridad que inducen a lo que Di'Maggio y Powell denominan como *Isomorfismo Institucional*'. Es decir, la inducción de valores estandarizados para las instituciones conforme a criterios externos, que corresponden a teorías de cambio previamente establecidas, que no admiten visiones alternativas.<sup>709</sup> Así podemos leer constituciones, leyes, políticas, criterios y discursos académicos que sostienen una mirada sesgada y metódicamente intolerante sobre la seguridad.<sup>710</sup>

La Seguridad Humana ha de construirse desde una posición de poder constituyente hacia el poder constituido, y forjar así los bastiones de sentido que

---

<sup>706</sup> Las comunidades humanas se articulan en respuesta de sus necesidades biológicas y sociales en ciertos entornos. Sus estilos de vida y sistemas de valores cambian lentamente a través de la historia, la identidad, el lenguaje, la dieta, la estructura familiar, la religión y memoria colectiva. Estos elementos se encuentran fuertemente asociados. Una norma cultural emerge o se hace vigente después de que una idea se repite, se reconoce, se hace anáfora e isotopía en el sistema social. Cfr. WHITE, Anne, *Past and Future Culture*, Booksurge, Charleston (EEUU), 2010, p. 186

<sup>707</sup> BADIE, Bertrand, HERMET, Guy, *Politique comparée*, Op.Cit. p. 46

<sup>708</sup> BADIE, Bertrand, HERMET, Guy, *Politique comparée*, Themis-Presses Universitaires de France, París 1990. p. 46

<sup>709</sup> DiMAGGIO, P.J. & W. POWELL, "The iron cage revisited" institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", *American Sociological Review*, 48 (1983), 147-60.

<sup>710</sup> Esta figuración del isomorfismo institucional lo explica Claudio Radelli: *el proceso desde el cual el conocimiento sobre políticas, arreglos administrativos, instituciones e ideas en un contexto político, es usado en el desarrollo de políticas, arreglos institucionales e instituciones en otro contexto político*'Cfr. RADELLI, Claudio, Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, No. 1, Enero, 2000

construyan el significado de la seguridad, conforme a la ponderación de valores superiores, derechos fundamentales y prioridades para que una sociedad se permita construir su propio entorno.<sup>711</sup>

Se demanda un trabajo profundo y reiterado de crítica a las instituciones de nuestro tiempo, de los sistemas simbólicos dominantes y los agentes que los mantienen en funcionamiento. Pero principalmente, se exige la penetración del problema mediante la formulación constante de preguntas y respuestas: *¿podemos construir una seguridad sin el uso de la “violencia legítima”?, ¿podemos identificar, reconocer y forjar una idea de seguridad sobre aquellas situaciones de violencia que lastiman a las personas y las comunidades más vulnerables?, ¿podemos encontrar y trabajar las causas de la violencia, en lugar de usar el Derecho Penal para contenerlas?, ¿podemos acudir a las mismas normas e instituciones para responder a estas preguntas?*

## **El concepto de Seguridad Humana.**

El concepto de Seguridad Humana tiene su origen a partir de su inclusión en el Informe sobre Desarrollo Humano de 1994 elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En él se pone de manifiesto la necesidad de configurar un nuevo paradigma de la seguridad que deje de considerar al Estado como el centro de la misma y coloque en este lugar a la persona.<sup>712</sup>

Simboliza la preocupación de toda persona por las circunstancias de su vida cotidiana: su trabajo, su desarrollo integral, el acceso a bienes básicos como la educación y la vivienda, el cumplimiento de los Derechos Humanos por parte de sus gobernantes o el respeto al medio ambiente. Estos y otros elementos configurarían entonces una seguridad humana entendida como:

---

<sup>711</sup> BOCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang, Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia, trad. R. de Agapito, Trotta, Madrid, 2003. p.p. 167- 176

<sup>712</sup> ESCUDERO ALDAY, Rafael, “La Seguridad Humana: una propuesta conceptual”, El tiempo de los Derechos, Huri Age, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2009.

*primero*, seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad o la represión;

y *segundo*, protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana.<sup>713</sup>

El concepto surge a partir de la tradición de las intervenciones humanitarias sobre sociedades en conflicto armado. Su punto de inflexión comienza con la *Resolución 688 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas*, donde impone una zona de seguridad para los kurdos durante el conflicto de Irak en 1991. Considera el PNUD que, finalizada la Guerra Fría y remota la posibilidad de un enfrentamiento nuclear a escala planetaria, la seguridad simboliza ahora la preocupación de toda persona por las circunstancias de su vida cotidiana: su trabajo, su desarrollo integral, el acceso a bienes básicos como la educación y la vivienda, el cumplimiento de los Derechos Humanos por parte de sus gobernantes o el respeto al medio ambiente.<sup>714</sup>

Cuando se analiza desde la perspectiva de la seguridad en la *Seguridad Humana*, lo importante es el proceso y el resultado de la “disminución de riesgos” tales como conflictos, guerras, fluctuaciones económicas, desastres naturales, empobrecimiento extremo, contaminación del medio ambiente, mala salud y otras amenazas.

La noción de Seguridad Humana se forja a partir de dos direcciones principales. La primera es en torno al concepto de Desarrollo Humano, y con su eje en el PNUD, y la otra tendencia proviene del Derecho Internacional Humanitario, con su eje en el Panel de Alto Nivel sobre Amenazas, Desafíos y Cambio de las Naciones Unidas. Desde esta perspectiva humanitaria surgen elementos de fuerza para el concepto, pues se desarrollan agendas y líneas de acción orientadas a las operaciones de paz, mantenimiento de la paz y la reconstrucción de conflictos, donde los factores de violencia son altos, y las amenazas a la seguridad se encuentran tangibles en el medio ambiente.<sup>715</sup>

Los principios fundamentales de la Seguridad Humana son descritos por Kaldor y por Escudero de la siguiente manera

---

<sup>713</sup> ESCUDERO ALDAY, Rafael, “La Seguridad Humana: una propuesta conceptual”, Op.Cit.

<sup>714</sup> Cfr. KALDOR, Mary, *El Poder y la Fuerza. La Seguridad de la población civil en un mundo global*. Trad.A.Álvarez, Tusquets, México, 2011

<sup>715</sup> Cfr. KALDOR, Mary, *El Poder y la Fuerza. La Seguridad de la población civil en un mundo global*. Op.Cit.



- *La primacía de los derechos humanos*, como criterio para reconocer las amenazas derivadas de la pobreza, el desempleo, la marginación y la exclusión.
- *La autoridad política legítima*, como un elemento de cercanía de las instituciones de gobierno frente a las demandas de seguridad de la población, y donde se reconoce explícitamente las limitaciones en el uso de la fuerza militar o policial bajo los principios de la Seguridad Nacional en contra de los civiles.
- *El multilateralismo* como principio de coordinación entre los actores de gobierno según orientaciones, reglas e indicadores de todos los niveles de gobierno nacionales, y en consonancia con las normas, instituciones y acciones del orden internacional.
- *La aproximación <de abajo arriba>*, como una noción de cooperación entre actores sociales, privados y gubernamentales desde una perspectiva de “apropiación” y “participación” como un lugar clave para la construcción política de la Seguridad.<sup>716</sup>

El Informe de Seguridad Humana, elaborado por el PNUD enumeró siete “componentes” o siete valores específicos de la seguridad humana que debían ser protegidos: seguridad económica, alimentaria, de salud, del medio ambiente, personal, comunitaria y política. El PNUD elabora un listado de elementos que compondrían esa seguridad humana, dando respuesta a las necesidades que plantea cada una de las dos dimensiones arriba mencionadas. Téngase en cuenta que, dado el carácter interdependiente de los componentes de la seguridad humana, la satisfacción de ésta requiere una respuesta integral a todas ellas.<sup>717</sup>

El concepto de Seguridad Humana, aplicado en el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, significa la “*protección contra los riesgos y amenazas que en cualquier momento pueden afectar el bienestar de las personas*”. En el contexto de una ciudad, los riesgos y amenazas se exponencian con la densidad poblacional, la pobreza, la desigualdad y las necesidades básicas de infraestructura, bienes y servicios, agua, elementos medioambientales y accesibilidad de la población a los servicios de movilidad, trabajo, recreación y equipamientos sociales. El Programa de Derechos

---

<sup>716</sup> Cfr. KALDOR, Mary, *El Poder y la Fuerza. La Seguridad de la población civil en un mundo global*. Op.Cit.

<sup>717</sup> Human security, Sixty fourth session Agenda items 48 and 114, United Nations, Report of the Secretary General A/64/701

Humanos del Distrito Federal la entiende como Seguridad Humana “*la protección contra los riesgos, amenazas y cambios repentinos que afectan las condiciones diarias y la calidad de vida de las personas*”<sup>718</sup>.

*Posibles tipos de amenazas para la Seguridad Humana* <sup>719</sup>

Tipo de seguridad	Ejemplos de principales amenazas
Seguridad económica	Pobreza, desempleo, deserción escolar, marginación.
Seguridad alimentaria	Obesidad, desnutrición, salud.
Seguridad sanitaria	Enfermedades no atendidas, falta de acceso a cuidados sanitarios básicos, prácticas nocivas de alimentación, acceso a los sistemas básicos de salud. Gasto de bolsillo en salud.
Seguridad medioambiental	Degradación medioambiental, agotamiento de recursos, desastres naturales, contaminación, seguridades básicas de asentamientos humanos
Seguridad personal	Violencia física, delitos, violencia doméstica, violencia de género
Seguridad comunitaria	Tensiones causadas por la inseguridad y la falta de confianza entre los vecinos. Topofobia
Seguridad política	Representación de los órganos vecinales, gremiales y sociales. Participación y Rendición de Cuentas.

La operacionalización de la Seguridad Humana es un tema abierto, cuya textura se va tejiendo a lo largo de las experiencias singulares y regionales. Así como la medición de la Seguridad Humana recibe influencia del Índice de Estados Fallidos, o el Índice de Libertad y Desarrollo, así también se cierce con instrumentos de medición relacionados con los Derechos Humanos, el Derecho Humanitario, o los instrumentos de la denominada Seguridad Urbana.

Las raíces de la violencia y sus impactos, hoy en día requieren de un análisis integral y multidimensional, no solamente desde la perspectiva tradicional de seguridad, si no enriquecida y reconceptualizada con los enfoques de desarrollo y los derechos humanos. De esta manera, la ampliación en el conocimiento y estudio de los espacios donde se origina-genera la violencia, predisponen la efectividad en la estrategia de prevención de ésta.

Conforme al documento “Teoría y Práctica de la Seguridad Humana”, emitido por Naciones Unidas. Se busca la [...] ***protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de forma que se mejoren las libertades humanas y la realización de las***

<sup>718</sup> Cfr. Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Dirección de Difusión y Publicaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Ciudad de México, 2010

<sup>719</sup> Según el Informe sobre Desarrollo Humano 1994 del PNUD y la HSU-OCAH.

*personas. La seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales, aquellas libertades que son la esencia de la vida. Significa proteger a las personas de situaciones y amenazas críticas (graves) y más presentes (extendidas). Significa utilizar procesos que se basen en las fortalezas y aspiraciones de las personas. Significa crear sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que, de forma conjunta, aporten a las personas los fundamentos para la supervivencia, el sustento y la dignidad.*<sup>720</sup>

Es decir, la Seguridad Humana pretende fundamentalmente proteger a las personas de las amenazas que perjudiquen su vida, coexistencia pacífica y dignidad<sup>721</sup>, para así facilitar el ejercicio de sus libertades que lo lleven al desarrollo óptimo de sus capacidades.<sup>722</sup>

Sobre estos fundamentos, el acta del Consejo de Seguridad Humana de Naciones Unidas define la **protección** como “*estrategias, establecidas por los estados, las agencias internacionales, las ONG y el sector privado, [para] proteger a las personas de las amenazas*” (CSH: 2003:10). Se refiere a las normas, las instituciones y los procesos necesarios para proteger a las personas de amenazas críticas y extendidas.<sup>723</sup>

El énfasis puesto en la Seguridad Humana para ser utilizada como una herramienta básica de medición, se debe a que ésta reconoce la relación directa que existe entre una amenaza y otra, y su vínculo causal con la política pública. Es decir, identifica circunstancias, características y agentes que, en la concepción general de violencia, pudieran parecer aisladas.<sup>724</sup>

Finalmente se puede acotar la Seguridad Humana como “*la libertad de los individuos en relación a unas inseguridades básicas provocadas por importantes violaciones a los derechos humanos*”.<sup>725</sup>

Cuando se discute la Seguridad Humana en el contexto de la seguridad internacional o nacional, se yuxtapone con paradigmas de seguridad centrados en el

---

<sup>720</sup> Teoría y Práctica De La Seguridad Humana. Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, Dependencia de Seguridad Humana, Organización de las Naciones Unidas. Nueva York, 2009.

<sup>721</sup> Programa Conjunto de Seguridad Humana, Componente de Redes Locales para la Prevención de Violencia, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Honduras, 2006,

<sup>722</sup> ESCUDERO ALDAY, Rafael, “La Seguridad Humana: una propuesta conceptual”, Op.Cit.

<sup>723</sup> KIS, Alexandru, “The Operationalization of the Human Security Concept”, *Revista Română de Geografie Politică* Año XII, no. 2, Noviembre, 2010, pp. 254-266

<sup>724</sup> Teoría y Práctica De La Seguridad Humana. Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios. Op.Cit.

<sup>725</sup> Informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre la política exterior y de seguridad común (12562/2011 – 2012/2050(INI))

Estado, y en cambio se propone una respuesta centrada en las personas..

*¿seguridad de quien?* (de las personas o de los estados)

*¿seguridad de qué?* (*el mundo-de-la-vida o la supervivencia del Estado*)<sup>726</sup>

## La Seguridad Humana vista desde instrumentos multilaterales.

Es importante, primero, considerar los tres grandes enfoques de la prevención de la violencia, vistos desde instrumentos internacionales y para a la política pública nacional:

- El primer enfoque está relacionado con la idea de seguridad como **orden público**. Se focaliza en el control que se ejerce a través de las leyes y las fuerzas de orden público. Las normas reglamentan las conductas y la policía las hace respetar.<sup>727</sup>
- El segundo centra sus esfuerzos en el tema de la **prevención del crimen en términos sociales**. Aspira a reducir las condiciones de desventaja y privación que frecuentemente representan los factores criminógenos o que favorecen las conductas antisociales: paro, desmembración de las relaciones familiares, problemas de salud mental, exclusión.<sup>728</sup>
- El tercer enfoque está relacionado con la **prevención ambiental** y está orientado a “evitar que un hecho criminal se realice”. Se concentra la atención en áreas específicas del territorio y la población, y se amplía a la ciudad en su conjunto en intervención de sitios como los espacios o los transportes públicos, que representan puntos básicos para la vida de una ciudad.<sup>729</sup>

Los gobiernos deben abordar la cuestión de los **factores de riesgo** de la delincuencia y la victimización:

- Promoviendo factores de protección mediante programas amplios de

---

<sup>726</sup> UN-Habitat. ENHANCING URBAN SAFETY AND SECURITY GLOBAL REPORT ON HUMAN SETTLEMENTS 2007

<sup>727</sup> UN-Habitat. Programa Ciudades Seguras. UN ENFOQUE DEMOCRÁTICO EN MATERIA DE SEGURIDAD URBANA. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

<sup>728</sup> UN-Habitat. ENHANCING URBAN SAFETY AND SECURITY GLOBAL REPORT, Op.Cit.

<sup>729</sup> Planificación, Diseño Urbano y Gestión para Espacios Seguros, Institut d'Aménagement et d'Urbanisme, Politecnico di Milano, Servizio Politiche per la sicurezza e la polizia locale- Servizio Riqualificazione Urbana, AGIS – Action SAFEPOLIS 2006 – 2007

**desarrollo social** y económico que no produzcan estigmatización, incluidos los programas de salud, educación, vivienda y empleo;

- Con actos de gobierno que eliminen la marginación y la exclusión;
- Promoviendo la solución positiva de conflictos;
- Utilizando estrategias de educación y sensibilización de la población para promover una cultura del imperio de la ley y la tolerancia

La cohesión social, la integración comunitaria, el capital social, la infraestructura básica de los asentamientos humanos, reconstrucción institucional, movilidad, participación política, y la calidad de vida, fungen como valores transversales en diversos instrumentos de cooperación internacional. En estos casos se encuentran coincidencias nodales: coinciden en determinar las posibilidades de mejorar o promover el bienestar de las personas que habitan un espacio determinado.

La interpretación de estos instrumentos y proyectos internacionales, permite la conducción de la investigación de la Seguridad Humana en otros espacios de oportunidad para su desarrollo. Permite asumir sus principios rectores, métodos y proyección de resultados. En este sentido, en el siguiente cuadro se exponen los cruces en cuanto a los componentes y dimensiones que proponen estos programas y organizaciones internacionales.

<b>Instrumentos Internacionales y nacionales relacionados directa o proporcionalmente con la Seguridad Humana.</b>						
<b>DIMENSIONES</b>	Componentes Seguridad Humana (PNUD)	Principales componenes de la cohesión social (URBAL)	Consolidación de la Paz - Post-Conflict Needs Assessment (PCNA)	Componentes para ciudades sustentables (ONU-Habitat)	Calidad de vida (Jalisco Cómo Vamos)	Núcleo de Seguridad Humana. Programa de Derechos Humanos del DF.
<b>Económica / laboral</b>	Seguridad Económica	Igualdad Inclusión	Recursos naturales.	Productividad Infraestructura	Entorno Urbano.	Derechos: medio-ambiente- agua-vivienda-educación- trabajo.
<b>Política</b>	Seguridad Política	Legitimidad. Parrticipación	Reconstrucción Institucional.	Gobernanza. Capacidades institucionales.	Contexto Institucional.	Interpretación y aplicación de Derechos.
<b>Socio-Cultural</b>	Seguridades: alimentaria, personal, comunitaria.	Reconocimiento Pertenencia.	Divisiones étnico-religiosas.	Equidad e inclusión social. Calidad de vida.	Capacidades Individuales.	Cultura del bienestar.
<b>Sostenibilidad medio-ambiental', cohesión social' y capacidades' como determiantes transversales</b>						

Fuente: Elaboración propia en base a (Documento Base URBALIII, Godínez, s/a) (Monitoring Peace Consolidation- UN-FAFO-NOREF- 2010) (Jalisco Cómo Vamos- 2011) (Núcleo de Derechos Humanos- Prorgama de Derechos Humanos del Distrito Federal- CDDHHDF), (Post Conflict Needs Assesment PCNA- The Practical Guide for Multilateral Needs Assessments in Post- Conflict Situations).

## La Seguridad Humana interpretata desde el Derecho Internacional.

El Derecho Humanitario Internacional es una rama del Derecho Internacional, como evolución del *ius ad bellum*, o derecho a librar una guerra desde causas justificadas, el *ius in bello*, o la manera correcta de librar una guerra, y la evolución de un denominado “Derecho a la paz”, o la “paz justa”, que regula los problemas humanitarios derivados directamente de los conflictos armados (internacionales y no-internacionales) y la debida protección de los civiles en el entorno de la violencia.<sup>730</sup>

En su ensayo “*Construyendo normas para la intervención humanitaria*”<sup>731</sup>, Martha Finnemore examina las normas del Derecho Humanitario sobre los patrones de intervención militar humanitaria en los últimos 150 años. Los cambios de patrón de comportamiento militar se reflejan en cambios normativos y estándares de las naciones interventoras para justificar el uso de la fuerza. Los corredores humanitarios, hojas de ruta para la construcción o consolidación de la paz,<sup>732</sup> iniciativas de desarme o desmovilización,<sup>733</sup> el Reporte Goldstone sobre Derechos Humanos en territorios Palestinos,<sup>734</sup> el Plan Athisäari, etc. figuran como precedentes indispensables para la construcción de la Seguridad Humana.

---

<sup>730</sup> GATLUNG, Johan. “Investigación sobre la paz: pasado, presente y futuro”, *Congreso Internacional sobre la paz*, México, Universidad Autónoma de México, Instituto Investigaciones Jurídicas 1987, P.571.

<sup>731</sup> FINNEMORE, Martha, “Constructing Norms of Humanitarian Intervention”, en KATZENSTEIN, Peter, *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, Nueva York, 1996

<sup>732</sup> Cfr. Post-conflict peacebuilding: institution-building. Security Council open debate: Bosnia and Herzegovina  
concept paper. United Nations. Security Council. S/2011/16

<sup>733</sup> Cfr. Stockholm Initiative on Disarmament Demobilisation Reintegration, Regeringskansliet ( The Swedish Government Offices ), Editors Lena Sundh, Jens Samuelsson Schjørlin  
Graphic Design by Johan Cnattingius, Anna Tribelhorn / kingston.se . Project Manager Anna Sahlin  
Engsner / kingston.se, Suecia, 2006

<sup>734</sup> En el denominado Reporte Goldstone, transita por el análisis de la guerra, el uso de las armas, el comportamiento del ejército, las milicias, policías y unidades de Estado frente a la población palestina de Gaza. El enfoque es la población, las personas y sus derechos. La vinculación con el Derecho Humanitario es inmediata. Cfr. United Nations, Human Rights Council, HUMAN RIGHTS IN PALESTINE AND OTHER OCCUPIED ARAB TERRITORIES , Report of the United Nations Fact Finding Mission on the Gaza Conflict, A/HRC/12/48 , 15 September 2009

Otra de las grandes dimensiones está en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. El reto consiste en interpretar las situaciones de transgresión grave a la Seguridad Humana de poblaciones, ciudades o países, e interpretarlos a la luz de los crímenes internacionales, la responsabilidad internacional penal y sus mecanismos de sanción. Los contextos de violencia desproporcionada, en la que constantemente se sumergen nuestras sociedades, pueden ser entendidas en un contexto de “acciones que atentan contra la humanidad” (*crimina iuris Gentium*), que suponen la aplicación de las normas de *ius cogens* del derecho internacional.<sup>735</sup>

- *¿Cómo fijar una posición de seguridad hacia nuestros sistemas sociales, que sea consonante con la protección constitucional de los derechos humanos?*
- *¿Cómo invocar un proceso de desarme, de corredores humanitarios, de consolidación de la paz o de protección inmediata a la integridad física de poblaciones y ciudades asediadas por las nuevas guerras?*

El desafío es entender aquellas violaciones graves y sistemáticas de los Derechos Humanos en poblaciones, entender la noción de un conflicto armado, de una tensión; entender una crisis humanitaria derivada de la violencia, y sus alcances para el Derecho Humanitario Internacional o el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

## **Deconstrucción de la Seguridad.**

El reto es construir una nueva seguridad a partir de las circunstancias de nuestro tiempo, y de los principios rectores de la Seguridad Humana. Esto implica la deconstrucción de aquellos conceptos y concepciones de la seguridad, para descartar aquellos elementos retrógrados, y suponer aquellos aspectos que nos pueden ayudar a construir sistemas lógicos concurrentes en torno a un sistema simbólico de la Seguridad Humana.

### *Seguridad Nacional.*

El término de Seguridad Nacional comenzó a utilizarse de manera extendida durante el periodo de la Guerra Fría, y se notó por primera vez con el National Security

---

<sup>735</sup> RUIZ RUIZ, Florentino, *Derechos Humanos y Acción Unilateral de los Estados*, Universidad de Burgos, España, 2000.

Act de EEUU en el año 1947.<sup>736</sup> Sus prioridades se centran en la supervivencia del Régimen Político o el Estado como bien supremo. Así, el papel de las Fuerzas Armadas y de los cuerpos policiales se centran en cuatro elementos:

1. La protección de la población y el territorio como fundamentos físicos de la seguridad.
2. La protección de las instituciones del gobierno como elementos de control y estabilidad social.
3. La soberanía, vista como un sentido de auto-gobierno.
4. La legitimidad de la soberanía, las instituciones del gobierno, su población y territorio.<sup>737</sup>

En el contexto de la crisis de seguridad y las “nuevas guerras” que suceden sistémicamente en los países de la región, se acude normalmente con la participación de las Fuerzas Armadas en labores de combate al crimen organizado en retóricas como “Guerra contra el Narcotráfico”.<sup>738</sup> En las apelaciones a la Seguridad Nacional, es indispensable analizar las condiciones del Estado de Excepción que transgreden la constitucionalidad de la fuerza pública, y del control democrático de las Fuerzas Armadas en contextos en los que existen violaciones flagrantes a la seguridad y los derechos humanos de los civiles.<sup>739</sup>

Sobre la Seguridad Nacional, se pueden interpretar favorablemente los protocolos e instrumentos del Derecho Humanitario, los mecanismos de desarme y desmovilización de grupos armados, o aquellos instrumentos del Derecho Internacional que forjan la consolidación de la Paz. La clave está en situar la soberanía y la seguridad en las personas, y no en la personalidad del Estado.

### Seguridad Pública.

La Seguridad Pública tiene una mayor relación con las instituciones de Procuración y Administración de Justicia. Los enfoques principales son el sistema de justicia, los sistemas de seguridad en las policías, las políticas criminológicas y el

---

<sup>736</sup> Se cita la norma en el National Security Act [50 U.S.C. 404], del Senado de EEUU, a la luz de las reformas establecidas en el año 2007. Disponible en url. Oficial.  
<http://intelligence.senate.gov/nsaact1947.pdf>

<sup>737</sup> CAMERON, Ian, *National Security and the European Convention on Human Rights*, Kluwer Law, Gotemburgo, 2006

<sup>738</sup> Cfr. CORTÉZ, Edgar, “La Violencia en México”, en *Miradas Latinoamericanas. Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, Cd. México, 2012.

<sup>739</sup> GENEVA CENTRE FOR DEMOCRATIC CONTROL OF ARMED FORCES, “What is meant by 'Democratic Control of Armed Forces'”, Ginebra, 2010

sistema penitenciario.<sup>740</sup>

Según Wael Hikal, mientras en otros países han implementado modelos de prevención del delito mediante políticas contra la marginación, la planeación urbana y transformación del espacio, el fortalecimiento de los recursos humanos o la rigurosa demostración de evidencias de violencia, en nuestra región se ha centrado la Seguridad Pública en la represión de los delincuentes y la investigación pericial, pero principalmente se ha enfocado en acrecentar el equipo, presupuesto y número de policías, de patrullas, armas, operativos, oficinas y equipamientos de alto coste como helicópteros, aviones, avionetas y radares.<sup>741</sup>

Esta visión de la Seguridad Pública se acerca mucho a los paradigmas de Seguridad Nacional, en donde prevalece una visión de protección del territorio, la soberanía y las instituciones del gobierno como bien jurídico prioritario.

Dentro de la Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas para la prevención del delito y la justicia penal, se puede destacar que la prevención del delito se puede ser una política de Seguridad Pública al servicio de la Seguridad Humana. Se desarrolla en los siguientes ejes.

- Promover el bienestar de las personas y fomentar un comportamiento favorable a la sociedad mediante la aplicación de medidas sociales, económicas, de salud y educación, haciendo particular hincapié en los niños y los jóvenes, centrando la atención en el riesgo y los factores de protección relacionados con la delincuencia y la victimización, así como la prevención mediante el desarrollo social (prevención social del delito);
- Modificar las condiciones existentes en los vecindarios que influyen en la delincuencia, la victimización y la inseguridad resultantes del delito mediante el fomento de iniciativas, la aportación de experiencia y la decisión de los miembros de la comunidad (prevención de la delincuencia basada en la localidad);
- Prevenir los delitos reduciendo oportunidades de cometerlos, aumentando para los delincuentes el riesgo de ser detenidos y reduciendo al mínimo los beneficios potenciales, incluso mediante el diseño ambiental, y

---

<sup>740</sup> Organización de Estados Americanos, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, ver en url. <http://www.cidh.org/countryrep/seguridad/seguridadii.sp.htm>

<sup>741</sup> HIKAL, Wael, *Bases de política de Seguridad Pública sobre instrumentos internacionales de Naciones Unidas*, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Viena-Nueva York, 2007

proporcionando asistencia e información a víctimas reales y potenciales (prevención de situaciones propicias al delito);

- Prevenir la reincidencia proporcionando asistencia para la reintegración social de los delincuentes y otros mecanismos preventivos (programas de reintegración).<sup>742</sup>

### Seguridad Ciudadana

Suele relacionarse con esta definición la tesis según la cual las amenazas a la seguridad ciudadana provienen de la delincuencia, dado que es ésta la actividad que, al atentar contra los bienes y derechos de las personas, genera importantes márgenes de incertidumbre que afectan a su día a día.<sup>743</sup>

El objetivo de la Seguridad Ciudadana se centraría en las víctimas del Delito, en lugar del “interés del Estado”<sup>744</sup>, el modelo de policías centradas en la comunidad (Community Centred Police)<sup>745</sup> así como la transparencia y la Rendición de Cuentas en torno a los resultados obtenidos.<sup>746</sup> Esta perspectiva también se desarrolla ampliamente en varias ciudades y países del mundo mediante instrumentos de control y medición de las funciones policiales, que se les denomina como modelos de apertura de los aparatos policiales (Oversight Models).<sup>747</sup>

### Seguridad Urbana/ Securitización del Espacio.

La concepción ambiental de la seguridad se cierne sobre lo que Brauch expone como “contextualización espacial y las implicaciones de la reconceptualización de la seguridad en los principales objetosreferenciales y en sus componentes espaciales; en concreto, las preguntas:

---

<sup>742</sup> *Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas para la prevención del delito y la justicia penal*, Naciones Unidas, Oficina contra las Drogas y el Delito, url, [http://www.unodc.org/pdf/criminal\\_justice/Compendium\\_UN\\_Standards\\_and\\_Norms\\_CP\\_and\\_CJ\\_Spanish.pdf](http://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Compendium_UN_Standards_and_Norms_CP_and_CJ_Spanish.pdf)

<sup>743</sup> ESCUDERO ALDAY, Rafael, “La Seguridad Humana: una propuesta conceptual”, *El tiempo de los Derechos*, Huri Age, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2009.

<sup>744</sup> Índice de Desempeño Sistema Seguridad Pública y Justicia Penal, PESED-CIDE, México, 2009

<sup>745</sup> HARRIS WEST, Maya, *Community Centered-Policing. A Force for Change*, PolicyLink, PolicyLink National Office 101 Broadway, Oakland, 2001

<sup>746</sup> PRENDERGAST, Canice, “Selection and Oversight in the Public Sector, with the Los Angeles Police Department as an example”, *NBER Working Paper Series*, 8664, National Bureau of Economic Research, Massachusetts, 2001

<sup>747</sup> MACULAY, Fiona, “Problems of Police Oversight in Brazil”, Centre for Brazilian Studies and Research Fellow in Brazilian Politics, Institute of Latin American Studies, University of London, Working Paper Number CBS-33-02



- ¿seguridad ante quién(es)? (proveedores de seguridad en espacios delimitados o des-territorializados);
- ¿seguridad para quién(es)? (receptores de los servicios de seguridad);
- ¿seguridad contra qué? (epidemias, segregación, delincuencia común, corrupción policiaca, abusos del ejército) <sup>748</sup>
- En este sentido, es pertinente hacernos suposiciones acerca del coste económico, político e institucional de situaciones como las siguientes:
- Que un hombre adulto, después de llegar del trabajo, en la noche, salga de su casa con una pelota de fútbol o baloncesto para jugar con sus amigos y vecinos, o lleve de paseo a su perro, por un cuadrante de 10 calles a la redonda.
- Que una mujer adulta, madre de niños pequeños, lleve a sus hijos a pasar la tarde en una biblioteca, un centro cultural o deportivo.
- Que una mujer vaya al encuentro de sus amigas y vecinas para asistir al bachillerato, a un taller comunitario, o simplemente de visita en casa de alguna de sus vecinas.
- Que un joven o una joven salga de su casa por las tardes y se tome un café con su pareja, o salga al encuentro de sus colegas, o convivir en los espacios públicos.
- Que un niño o niña concurra en espacios públicos con personas de su edad, para jugar, para aprender otro idioma, practicar un deporte, danza, o actividad cultural. <sup>749</sup>

En algunas ciudades y poblaciones, la posibilidad de tomar esas decisiones es verosímil dentro de su propio entorno urbano. En otras ciudades y poblaciones, esas decisiones se encuentran materialmente proscritas de su entorno. Siguiendo las pautas del economista Douglas North, se podría decir que detrás de estas posibilidades aparentemente triviales, se encuentra la dimensión, importancia y costo de un entorno

---

<sup>748</sup> GÜNTER BRAUCH, Hans, “Securitización del Espacio y del Objeto de Referencia”, SPRING OSWALD, Úrsula, BRAUCH, Günter (comps), *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI*. Op.Cit. p. 285

<sup>749</sup> Carri Casteel y Corinne Peek-Asa elaboran cuestionamientos que significan la posibilidad de una Seguridad Urbana. CASTEEL Carri Casteel, PEEK-ASA Corinne, “Effectiveness of Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED) in Reducing Robberies”, *American Journal of Preventive Medicine*, Am J Prev Med 2000;18(4S), 2000

institucional favorable.<sup>750</sup> La imposibilidad de construir estos entornos, espacios y territorios, vulnera los fundamentos mismos de la significación de la vida humana.<sup>751</sup> Rompe la posibilidad de construir planes de vida libres de violencia, e induce a la espiral de la fuerza como mecanismo de sobrevivencia y poder. Contra esto, hay formas de conocer el fenómeno para revertirlo.<sup>752</sup>

El primer estudio sobre la relación existente entre el ambiente urbano y la seguridad fue escrito por la antropóloga Jane Jacobs, en su famoso libro “vida y muerte de las grandes ciudades (life and death of the large cities)” publicado en el año 1961. Desde la obra de Jacobs pueden resumirse en dos ideas clave:

- 1) *tener un ojo en la calle (la presencia de actividad, de movimiento, edificios con acceso a la calle, ventanas que “miran” a la calle) es el principal elemento de seguridad;*
- 2) *la seguridad urbana depende de la identidad del territorio: una persona protege y respeta el lugar que siente como propio.*<sup>753</sup>

Años después Oscar Newman, profesor de arquitectura en la Columbia University, se propuso traducir las ideas de Jacobs al terreno de la planeación urbana y el ordenamiento territorial. En 1972 publica “Defensible space, crime prevention through urban design”<sup>754</sup> (Espacio defendible, la prevención del crimen a través del diseño urbano). Este nuevo concepto de la prevención de la criminalidad, que toma el

---

<sup>750</sup> NORTH, Douglas, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990.

<sup>751</sup> Cfr. BERGER, LUCKMAN, *Modernidad y crisis de sentido*, en el capítulo “Los fundamentos de significación de la vida humana”, Op. Cit.

<sup>752</sup> Planificación, Diseño Urbano y Gestión para Espacios Seguros, Institut d'Aménagenet et d'Urbanisme, Politecnico di Milano, Servizio Politiche per la sicurezza e la polizia locale- Servizio Riqualificazione Urbana, AGIS – Action SAFEPOLIS 2006 – 2007 “1. El peligro concreto de ser víctima de amenazas, agresiones u otros episodios de violencia (con el objetivo de robar, o como resultado de violencia gratuita); 2. La extendida ruptura de los códigos tradicionales de conducta cívica (dormir por las calles, escupir, orinar en público, mendigar de manera agresiva, etc.); 3. La falta de cuidado de las zonas: manutención de los parques y espacios públicos, limpieza, ausencia de fuerzas de orden público y de guardianes, la falta de reparación del mobiliario urbano; 4. El sentimiento de inseguridad, elemento distintivo de la inseguridad real, que a menudo está relacionado con factores como el deterioro, la falta de recorridos simples, la falta de vitalidad, la escasez de iluminación pública, etc.”;

<sup>753</sup> En resumen, gran parte de la Seguridad, Según Jacobs, se establece mediante el control espontáneo del ambiente urbano ejercido por sus habitantes. Como vecinos, transeúntes, locatarios, el papel de los habitantes en la seguridad se da “donde las calles están utilizadas tanto durante el día como por la noche, donde los espacios públicos están bien cuidados e inspiran confianza y sentido de pertenencia” Planificación, Diseño Urbano y Gestión para Espacios Seguros, Institut d'Aménagenet et d'Urbanisme, Politecnico di Milano, Servizio Politiche per la sicurezza e la polizia locale- Servizio Riqualificazione Urbana, AGIS – Action SAFEPOLIS 2006 – 2007

<sup>754</sup> NEWMAN, Oscar, *Defensible space, crime prevention through urban design*, Macmillan, 1972

nombre de CPTED (Crime prevention through environmental design), está avalado en los Estados Unidos por acreditadas instituciones como el Ministerio de Justicia y el Departamento de vivienda y urbanismo, y produjo en los años '80 y '90, una serie de interesantes experimentos en todo el país.<sup>755</sup>

El conjunto de estas propuestas nos puede conducir a mecanismos y estrategias de securitización del espacio. Los agentes interventores serían aquellos capaces de construir centros urbanos en donde la reproducción social y económica propicie planes de vida dignos<sup>756</sup>, y un centro de gravedad hacia la cohesión social.<sup>757</sup>

## **Rendición de Cuentas y la forja de un nuevo derecho a la Seguridad Humana.**

Cuando se habla de régimen, tratamos una manera de concebir al Estado o poder político, y una manera de construir la autoridad pública desde la sociedad. Skokpol se refiere al cambio del sistema de valores de una sociedad, como primera explicación para transitar a un cambio radical del régimen, que en ocasiones se da en una revolución social. La fuerza empleada para que los cambios de valores trascienda en las instituciones y en el sistema de poder político, es una cuestión de fuerzas de renovación frente a las fuerzas de conservación.

El problema al que nos enfrentamos en materia de seguridad, es que las tendencias de cambio dominantes, son moral y jurídicamente insostenibles con la dignidad humana y con la convivencia en un Estado de Derecho. El punto de inflexión de la Seguridad Humana, está en comprender las claves sociales, normativas y políticas que permitan el cambio en las estructuras de la sociedad,<sup>758</sup> que en un momento dado nos conduzcan a la confrontación con el poder establecido y las fuerzas dominantes,

---

<sup>755</sup> SOSSO, Máximo, “Seguridad Urbana y Prácticas de Prevención del Delito”, *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal*, Ad-Hoc, BsAs, N. 10, 2000

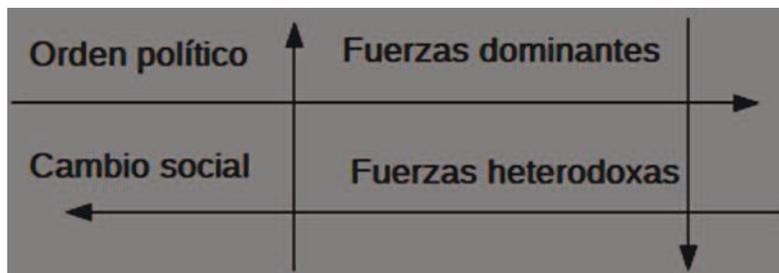
<sup>756</sup> Por esta razón, es importante demarcar el concepto de “centro urbano” como lo denomina Manuel Castells, para comprender el espacio en donde se han de reproducir el mayor margen de actividades humanas para la reproducción social. Esto es, que mientras un centro urbano tenga mayor índice de actividades, espacios y oportunidades, será mayor entonces la cohesión social; y en tanto las actividades básicas de reproducción social se alejen de los centros de población, se generan efectos de marginación de las oportunidades, y de segregación socio-espacial. CASTELLS, Manuel, *Problemas de Investigación en Sociología Urbana*, Alianza, 1981

<sup>757</sup> GRAINER, Marie, “La dimensión espacial de la cohesión social”, Informe de investigación realizada durante una breve pasantía realizada en la División de Desarrollo Social de la CEPAL, 2007

<sup>758</sup> CAPLOW, Theodore, “Tipos de tendencias”, en TEZANOS, José Félix, *Tendencias en identidades, valores y creencias. Séptimo Foro sobre Tendencias Sociales.*, Editorial Sistema, Madrid, 2005.

generalmente ancladas en el poder político por medio de la corrupción política y el dominio de oligarquías ilegítimas, que nos tienen atado a un paradigma caduco de la seguridad, frente a una realidad dramática que no permite más apelaciones a la tradición cultural, jurídica y política del Siglo XX.<sup>759</sup>

Para Samuel Huntington, en su obra “El orden político en las sociedades de cambio”, expone que los Estados que se sujetan a un rápido cambio social, y de una rápida movilización política, podrían generar una legitimidad política de suficiente tamaño para transformar el orden político y legal. No obstante, si este rápido cambio social y movilidad política se cocina en un lento desarrollo de las instituciones políticas, entonces la legitimidad se estanca en la ineficacia, en la inestabilidad del poder, y en un galimatías de explosiones sociales y colapsos del sistema político.<sup>760</sup>



Orden Político y Cambio Social. Esquema. Elaboración propia.

El desafío de la Seguridad Humana radica en la forja de nuevas instituciones políticas que atiendan la tragedia humanitaria que nos azora. La Seguridad debe erigirse como un derecho fundamental, denunciando todas las deficiencias del sistema político, revitalizando los valores de la solidaridad y la dignidad humana como páramo de interpretación del poder, y en tanto, como núcleo de la seguridad de las poblaciones, las ciudades y las personas.<sup>761</sup>

La seguridad debe abrirse paso en las entrañas mismas del Estado, que ahora se comporta como un autómatas de las fuerzas dominantes: se descompone en situaciones que se regresan a la guerra primitiva que dio origen al Leviatán de Hobbes. “Y Hobbes no sitúa simplemente esta guerra de todos contra todos en el nacimiento del Estado -en la mañana real y ficticia del Leviatán-, sino que la sigue, la ve amenazar y brotar; tras la constitución misma del Estado, en sus intersticios, en los límites y las fronteras del

<sup>759</sup> SKOCPOL, Theda, *Social Revolutions un the Modern World*, Cambridge University Press, 1994.

<sup>760</sup> Cfr. HUNGTINTON, Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, trad. O.Olzak, Paidós, Barcelona, 1992.

<sup>761</sup> RODRÍGUEZ PALOP, Ma.Eugenia, *La nueva generación de Derechos Humanos. Origen y justificación*, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas- Dickinson, Madrid, 2009

*Estado*”.<sup>762</sup> El Estado del Siglo XXI lucha con armadura y espada en una guerra que se cierne en el interior de su cuerpo, como una infección viral. En su enfermedad y demencia, confunde el sentido de la guerra, ignora la pérdida de su otrora “monopolio de la fuerza”, y su intervención sólo produce más daño. Como el virus de la rabia posee al cuerpo infectado, el Estado orienta y perpetra más violencia sobre su propio cuerpo: el tejido social, y la espiral de deterioro se intensifica con más violencia. Sus bienes más preciados: la paz y la seguridad, se deterioran irremediabilmente; y la solución está en construir otra forma de soberanía que, a lo mejor, abandone el cuerpo del Leviatán.

*“Esto es lo que abre las puertas del orden de la soberanía y un régimen jurídico... La voluntad de preferir la vida a la muerte; esto va a fundar la soberanía, una soberanía que es tan jurídica y legítima como la constituida según el modelo de la institución y el acuerdo mutuo.”*<sup>763</sup>

La seguridad, la paz, el orden social y los fundamentos básicos de significación de la vida humana, se deben construir de nuevo para sobrevivir; y este ejercicio conlleva una nueva definición de la comunidad, de la sociedad y del Estado.

La Rendición de Cuentas, así, nos sirve para defender a la sociedad en contra de la esclerosis teórica de nuestro tiempo, frente a los colapsos societales, desastres humanitarios, la maldad extraordinaria y los crímenes banalizados en la cotidianidad, contra los Estados Fallidos y sistemas jurídicos caducos que no garantizan la vida ni la dignidad humana. La Rendición de Cuentas es, así, un juicio a la realidad y las instituciones, y una sujeción al poder para construir otras condiciones de vida, basadas en fundamentos éticos y principios de organización claros, explícitos y lógicamente sostenibles.

---

<sup>762</sup> FOUCAULT, Michel, Hay que defender la Sociedad, Akal, Madrid, 2003, Clase del 4 de febrero, p. 52

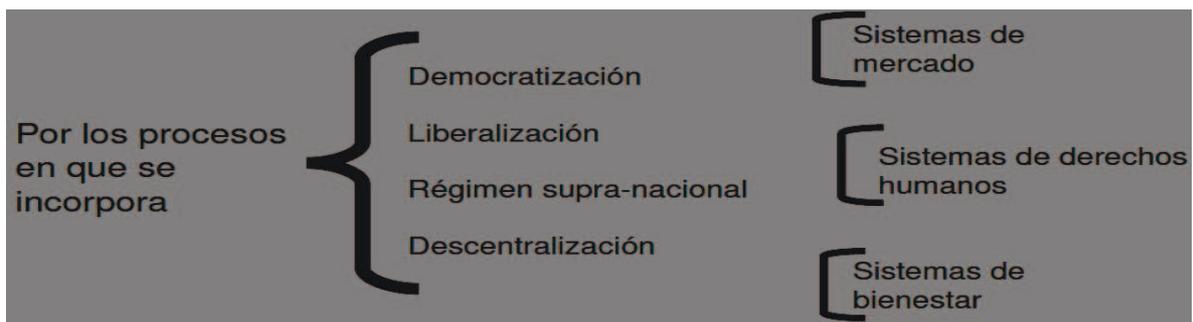
<sup>763</sup> FOUCAULT, Michel, Hay que defender la Sociedad, Akal, Madrid, 2003, Clase del 4 de febrero, p. 55

## Capítulo 5.

### Rendición de cuentas en el contexto de la Democracia Representativa.

Una vez que se han discutido los procesos en los que se incorpora el análisis de la Rendición de Cuentas, en este apartado se concentra el gran proceso de cambio que se denomina por efectos prácticos “Democratización” y que se entiende en el marco de la Revolución Liberal y la 3ra Ola Democrática de edad reciente, y cuyas huellas están vivas en la realidad histórica del presente.

Se puede decir de la Democracia como sistema de régimen que se asienta sobre una sociedad liberal, que busca siempre la manera en que los negocios públicos se sujeten al consentimiento de los ciudadanos. Se dice que la Democracia goza de validez moral frente a los otros sistemas de asignación de poder público, en tanto que es el procedimiento más legítimo para conocer una verdad.<sup>764</sup> Nos conduce a una justificación contractualista en tanto que es la única forma de gobierno que cuenta con mecanismos de consentimiento de los <gobernados> para ejercer autoridad y actos de gobierno. Nos conduce a una justificación igualitaria, en tanto que es el mejor mecanismo político posible para encontrar la legitimidad de las acciones de autoridad mediante la participación y/o el consentimiento de la sociedad.<sup>765</sup>



En este apartado no se discuten las tesis de la democracia formal frente a la

<sup>764</sup> NINO, Carlos Santiago, *Ética y Derechos Humanos*, Paidós, Buenos Aires, 1984; sus paráfrasis a Rawls sobre justicia procesal, y el referente puntual en NINO, Carlos, *El Constructivismo Ético*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989. Ambas obras, guiadas por la senda crítica en ROSENKRANTZ, Carlos F., “La democracia: Una crítica a su justificación epistémica”, DOXA-10 (1991), p.p. 261- 277

<sup>765</sup> Ver también en RÓDENAS, Ángeles, “Sobre la justificación de la democracia en la obra de Carlos Santiago Nino”, DOXA-10 (1991), p.p. 279-304

democracia material, o la democracia representativa frente a la deliberativa o la participativa, sino bien, seguir la línea básica de la Rendición de Cuentas en una Sociedad Liberal, que implica buscar las relaciones genuinas de la persona con las instituciones y el Estado.

Durante los años de gestación y maduración de la denominada “3ra Ola Democrática” se desarrollaron diversas críticas en contra de los postulados revolucionarios que se expresaron en guerrillas o la búsqueda de conquista del Estado por la vía armada; así como las concepciones marxistas fundadas en la centralidad ontológica de la clase obrera, y afirmando la Revolución como un devenir de una incontenible <Lucha de Clases> como las que describe Karl Katusky<sup>766</sup> o la <Huelga de Masas> que anuncia Rosa Luxemburgo.

Los aspectos que no se han analizado y discutido suficientemente, son las cortinas ideográficas de los protagonistas de la 3ra Ola Democrática. La visión de estas democracias padece todos los sesgos de un idealismo hegeliano, como el que acusara Pléjanov hace setenta años sobre de los liberales de su época.<sup>767</sup>

La 3ra Ola Democrática, como se ha discutido, es el constructo de una Revolución (con mayúscula) que idealiza un “espíritu ideal” y emula de Karl Katusky<sup>768</sup> una lucha de clases matizada por el espíritu del creador y el empresario como puntales de una marcha irreductible, similar a la Huelga de Masas de Rosa Luxemburgo. El desarrollo de las teorías de la Democracia Representativa que caracterizan la 3ra Ola terminan por apoyarse en el Mercado y no en las mayorías, como lo exige una sociedad democrática en todo momento y, especialmente, en sociedades desiguales, segregadas y dominadas por minorías étnicas y oligarquías.<sup>769</sup>

*¿Se puede sujetar la Democracia a Rendición de Cuentas?* En este apartado se realiza un ejercicio de análisis crítico sobre la Democracia como modelo teórico, sobre su principal modelo institucional en el sistema de partidos políticos, de su instrumento más emblemático: el voto; asimismo, las formas de “autoritarismo electoral”, y se hace

---

<sup>766</sup> KATUSKY, Karl, *The Social Class Struggle*, trad. D.de León, New York Labor News Company, Nueva York, 1899, digitalizado en 2005 por Socialist Labor Party of America [www.slp.org](http://www.slp.org)

<sup>767</sup> PLÉJANOV, Giorgii, “The Meaning of Hegel”, *Fourth International*, Vol.10, Nos.4 & 5, Abril y Mayo de 1949, pp.119-125 & 152-157

<sup>768</sup> Op.Cit. PLÉJANOV, Giorgii, “The Meaning of Hegel”, Op. Cit.

<sup>769</sup> CHUA, Amy. *World on Fire. How exporting free market democracy breeds ethnic hatred and global instability*. Nueva York: Anchor Books, 2004.

una crítica sobre el papel que juegan los grupos de presión y el papel de los centros ideológicos en las democracias, alejados de los partidos políticos y del antagonismo político “tradicional”.

## **El ciclo de democracia capitalista de Schumpeter: exposición crítica.**

El ejercicio de análisis e investigación comienza a partir de lo que se considera un pilar dentro un sistema simbólico. Se trata del modelo de Joseph Schumpeter denominado “*Capitalismo, Socialismo y Democracia*”, porque allí se encuentra una especie de evangelio, o documento fundacional de quienes han apostado por construir Democracias Representativas en Economías de Mercado dentro de la denominada *3ra Ola Democrática*.

Con la exposición crítica de la teoría de Joseph Schumpeter, se pretende comprender cómo se puede analizar una sociedad liberal desde la perspectiva de una *Democracia Capitalista*. La teoría de Schumpeter sobre democracia y capitalismo es probablemente la más recurrida por todos los doctrinarios de la democracia que se oponen a cualquier comprensión marxista o socialista del Estado. Esta teoría de la Democracia, multicitada, es más bien una teoría del Desarrollo Económico fundada en valores capitalistas, pero (vale ya decirlo) no se trata de un modelo sostenible para una Sociedad Liberal desde el punto de vista de los Derechos Humanos. Por un lado, la teoría de Schumpeter sirve para demostrar que el capitalismo puede sufrir altos y bajos, conflictos y crisis, pero nunca llega al punto del colapso, como vaticinó Marx en su tiempo. El capitalismo, según Schumpeter, es un mecanismo social capaz de sobrevivir muchas crisis y volver a levantarse con solidez. Por otro lado, la doctrina de Schumpeter ha servido para justificar ante todos los críticos del capitalismo, que el modelo económico combinado con democracia es el mejor remedio contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión. En la tesis de Schumpeter no encontramos argumentos consistentes a favor de los Derechos Civiles y Políticos, y por tanto, una carencia estructural de mecanismos de Rendición de Cuentas de los ciudadanos, que permitan el cambio democrático de las políticas y las instituciones. La Rendición de Cuentas que se abstrae del modelo teórico de Schumpeter, es un juego de pesos y contrapesos (checks & balances) entre las clases sociales: empresarios pequeños y comerciantes (pequeño-burgueses), grandes empresarios e industriales (oligárquicos), la clase profesional o

tecnocracia, la clase política, la clase intelectual y la clase obrera. En este juego de Rendición de Cuentas schumpeteriano, la figura del ciudadano es prácticamente inexistente, y el peso de la clase obrera es reactiva, incapaz de protagonizar cambios verdaderos.

Es un modelo que se explica a partir de las clases sociales, por lo que nos emparenta con los modelos de clases sociales de Karl Katusky, o con la profesía de la Huelga General de Rosa Luxemburgo.

El abordaje del modelo de Schumpeter de “*Capitalismo, Socialismo y Democracia*” aquí se vincula con el peso específico de los Derechos Civiles y Políticos inscritos en una Democracia, especialmente el Derecho al Voto. El sistema simbólico, como el que plantea Schumpeter, se convierte en una forma teórica y una doctrina política supuestamente inapelable, hasta que se rinden cuentas sobre su viabilidad, legitimidad y justificación. Así es el ejercicio que se presenta aquí.

La mejor respuesta global que se ha encontrado contra la tesis de Schumpeter fue la obra de Habermas titulada “*Crisis de Legitimidad en el Capitalismo Tardío*”.<sup>770</sup> pero destacan también la de Herbert Marcuse, “*Industrialización y Capitalismo en Max Weber*”,<sup>771</sup> o la de Klaus Von Beyme en su “*Teoría Política del Siglo XX*”.<sup>772</sup>

La teoría de Schumpeter es citada por Bobbio, Sartori, Held, Liphardt, Dietrich, Castoriadis, Habermas, Linz, Laclau, Duverger, Marcuse, Tanaka, Dormagen, Elster, Meynaud, y otros autores importantes que han escrito directamente sobre el tema de la Democracia. Asimismo, las ideas de Schumpeter son muy citadas en teoría política general, en las ciencias sociales comparadas, la sociología, la teoría de las organizaciones y otras disciplinas. En términos generales, se puede decir que la teoría de Schumpeter es tomada en consideración a la hora de asentir o disentir en torno al capitalismo y su fórmula exitosa con la democracia.

Schumpeter es usado como emblema de neoclásicos y neoliberales para justificar su propio modelo, aunque en realidad la teoría de Schumpeter es un poco más mixta de lo que ellos (sus defensores supuestos) quisieran aceptar, y es una tesis más histórica y menos idealista respecto de los defensores de la teoría neoliberal. Sucede

---

<sup>770</sup> HABERMAS, Jürgen, *Crisis de Legitimidad en el Capitalismo Tardío*, Op.Cit.

<sup>771</sup> Cfr. MARCOUSE, Herbert, “Industrialización y Capitalismo tardío en Max Weber”, en MARCOUSE, Herbert, *La Sociedad Industrial y el Marxismo*, trad. A.J. Masolo, Quintana, Buenos Aires, 1969, p.p. 9– 23

<sup>772</sup> VON BEYME, Klaus, *Teoría Política del Siglo XX. De la modernidad a la posmodernidad*, trad. J.Alborés, Alianza, Madrid, 1994

igual que en el caso de las teorías de Polibio, pues Schumpeter usa los modelos idealistas de la teoría capitalista (como Polibio lo hizo con las teorías idealistas del Anacyclosis de Platón y Aristóteles), y los sujeta a examen histórico: las circunstancias someten fórmulas combinadas con el socialismo, con la teoría de elites y las reglas de la oligarquía. Así como Polibio inventó su <anacyclosis> y sus <constituciones mixtas>, Schumpeter describió la <dinámica de la destrucción creativa> y la <democracia capitalista>.<sup>773</sup>

Desde el punto de vista de la teoría de élites, Schumpeter nos intenta demostrar que la democracia tiene una dinámica de fluctuación capaz de generar ciclos, y también ofrece capacidad de decisión suficiente para la mayoría de la población. Al considerar a los votantes como un mercado indispensable para las elites, el autor nos asegura que las demandas sociales tendrán (tarde o temprano) un canal de resolución en el aparato de gobierno. Schumpeter inscribe su realidad sobre el peso y poder eventual de los votantes, aunque esto signifique que las personas comunes y corrientes no tengan capacidad real de decisión en una democracia, sino que aparecen en el momento de debilidad y obsolescencia de las grandes corporaciones e industrias. En este aspecto, su teoría gana un espacio de credibilidad sobre todas las propuestas idealistas, que vienen tanto del socialismo como del liberalismo.<sup>774</sup>

Pero el acento liberal de Schumpeter no se inscribe tanto en la “*democracia competitiva*”, sino en el capitalismo como teoría de cambio social y movilidad. La combinación de élites capitalistas competitivas recurren al mercado de votantes como fuente de poder, y esto es una magnífica combinación, según Schumpeter, de movilidad social entre clases bajas y clases altas mediante la democracia. El cambio social evoluciona a través del cambio tecnológico y el mercado. Esta fórmula de movilidad y cambio social es supuestamente una manera certera de solventar el problema de la igualdad; misma que los críticos marxistas y socialistas acusan de carecer en el capitalismo y el liberalismo. Por lo tanto, como tesis de igualdad, según Schumpeter, la movilidad social implícita en el capitalismo se juzga superior a la movilidad social

---

<sup>773</sup> Cfr. LACKS, Andre, “The Laws”, en ROWE, Christopher y SCHOFIELD, Malcolm (edit), *The Cambridge History of Greek and Roman Political Thought*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000

<sup>774</sup> Cfr. SCHUMPETER, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Capítulo, XI. “The Civilization of Capitalism”, p.p. 121-131

implícita en el socialismo.<sup>775</sup>

Coetáneo de Hayek, Schumpeter es contrario a las tesis socialistas del Estado de Bienestar o a las corrientes proclives a la planificación del Estado. No sólo es enemigo del comunismo, sino de las tesis que combinan la planificación del Estado con las fuerzas del mercado, como lo hace Karl Manheim en el plano de la teoría política, y como lo hace Keynes en la teoría económica. Schumpeter asegura que la mera combinación de democracia con capitalismo pueden garantizar suficiente movilidad en las clases sociales bajas. Además, el capitalismo, sustentado en la creación científica y el cambio tecnológico (como en el socialismo) supone un continuo cambio social a favor de la sociedad entera. El planificador de la sociedad es el mercado, los creadores de nuevos valores son los empresarios, el paradigma del progreso científico-técnico promete bienestar a todos, y todo este círculo virtuoso se alimenta con la producción, el crecimiento económico, el mercado y el consumo.

En breves palabras, el “ciclo de democracia capitalista” de Schumpeter se refiere a cinco momentos de cambio histórico:

1. La Gran Marcha de los Creadores Empresarios
2. La Gestación de las grandes corporaciones.
3. Emergencia de la clase profesional, que escala posiciones dentro de las grandes corporaciones.
4. El fortalecimiento del Estado y la emergencia de la clase política
5. El apoyo de las oligarquías en el interés (y voto) de las masas como fuente de poder y legitimación.<sup>776</sup>

Los cinco grandes cambios conducen a un sistema de desplazamientos sociales, que suponen la movilidad social de una “sociedad libre”.

Los empresarios (profetas y creadores) remplazan a los nobles.

---

<sup>775</sup> “democracy is the sense of our theory of competitive leadership presided over the process of political and institutional change by which the bourgeois reshaped... the social and political structure that precede its ascendancy: the democratic method was the political tool of that reconstruction... modern democracy is a product of the capitalist process”, (p. 297) y “The private citizen musing over national affairs... is a member of an unworkable committee, the committee of a whole nation, and this is why he expends less disciplined effort on mastering a political problem than he expands on a game of bridge”. (p. 297), Cfr. SCHUMPETER, Joseph, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Routledge, Nueva York, 1994 (1943)

<sup>776</sup> Cfr. SCHUMPETER, Joseph, *Capitalism, Socialism and Democracy*. Parte II “Can capitalism survive?”, p.p. 59-156



Los administradores, científicos y profesionales desplazan a los empresarios en la conducción de las corporaciones.

La clase política se incorpora como un sector indispensable en la regulación del poder.

Las masas de obreros y ciudadanos comunes, se convierten eventualmente en la balanza de cambio durante el conflicto de las grandes corporaciones y los nuevos empresarios.<sup>777</sup>

Con estos momentos y actores, Schumpeter expone un marco dinámico de libertades que se expone a continuación:

*Momento 1. De la aristocracia al capitalismo naciente de los primeros burgueses.*

Tenemos un primer momento histórico descrito como el *Antiguo Régimen*, en donde las jerarquías son rígidas, territoriales e indiscutibles.<sup>778</sup> Aquí, los nobles y aristócratas viven del Estado: reciben beneficios por efecto del privilegio. Los campesinos producen bienes que son fácilmente confiscados por el régimen; y existen pocos mercantes o artesanos.<sup>779</sup> Pero una clase pujante de burgueses emerge en la escena de los poderes: productores de riqueza, portadores del cambio tecnológico y el cambio social a través de sus propias reglas. La aristocracia se disminuye y la burguesía aumenta. Los campesinos migran hacia el mercado laboral de la industria. La producción industrial cambia el entorno de toda la sociedad.

Los creadores de este momento revolucionario son los líderes carismáticos. Con una beta ineludible de Weber, Schumpeter nos asegura que los empresarios son las autoridades emergentes, líderes personales e innovadoras que son capaces de ignorar los sistemas establecidos y las normas (como supuestamente, los burgueses ignoran las reglas de la nobleza en el Antiguo Régimen)<sup>780</sup>; y además, son las fuentes del cambio

---

<sup>777</sup> LANGLOIS, Richard, *The Dynamics of Industrial Capitalism, [Schumpeter, Chandler, and the New Economy]*, Routledge, 2003.

<sup>778</sup> Cfr. SCHUMPETER, Joseph, *Capitalism, Socialism and Democracy*, p. 124

<sup>779</sup> Cfr. SCHUMPETER, Joseph, *Capitalism, Socialism and Democracy*, 298

<sup>780</sup> Schumpeter no hace el tratamiento del “empresario salvaje” que sí describe Weber. “Esta clase de empresario, “capitalista aventurero”, ha existido en todas partes del mundo. Exceptuando los negocios crediticios y bancarios, y del comercio, sus posibilidades fueron siempre de índole irracional y especulativa; se basaban tanto en la adquisición por la violencia, ya fuera el despojo efectuado en guerra, en un momento dado, como el despojo interminable y fiscal al lucrar con el trabajo de sus subordinados a quienes explotaban miserablemente.”, WEBER, Max, *El Espíritu Protestante y la ética del capitalismo*, trad. J. Martínez, Premia, Puebla, 1991

económico.<sup>781</sup> En el plano de la movilidad social, hace que los empresarios desplacen a los “aristócratas” en el espacio de poder.<sup>782</sup>

Alfred Chandler, quien retoma la teoría de Schumpeter hacia el final del siglo XX, también asegura que la sociedad está provista por una capilaridad emergente de líderes carismáticos que adquieren la forma de empresarios; y vienen a romper los modelos convencionales del mercado para crear nueva riqueza.<sup>783</sup>

Pero este “*momento*” no es exclusivo del capitalismo. La misma teoría de la modernidad asume este periodo de renovación con características similares, pero sin ese acento exagerado sobre los empresarios capitalistas. Las personas proclives al positivismo ponen mayor acento sobre la revolución cartesiana en términos sociológicos; esto es, los artesanos, contadores, jueces, profesionales, pintores, novelistas, enciclopédicos, músicos, todos junto con los empresarios emprenden un proceso creador, rupturista y generador de nuevas realidades.<sup>784</sup> El cartesianismo, como apunta Sartre, se convierte en la filosofía que confirma su autonomía y su valor intrínseco. Los naturalistas, fisiócratas, científicos y enciclopedistas, según Cassirer, irrumpen desde la independencia moral, de su impasibilidad ante el mundo; escépticos, proclives al autoconocimiento, han creado un sistema de cambios en la cultura, en la tecnología, la economía y la sociedad incontrastables y superlativos para el mundo moderno. Ahí comienza la revolución social liberal, que posteriormente se refleja en el movimiento de Ilustración y el advenimiento de la burguesía capitalista.<sup>785</sup>

Rousseau, Locke, Mill y Toqueville, como liberales, afirman que el atributo fundamental del hombre es la libertad. El conocimiento les permite dicha emancipación. Humboldt dice “*Investigar y crear: ésos son los núcleos centrales alrededor de los cuales giran, más o menos directamente, todos los objetivos humanos.*”<sup>786</sup>

Estos creadores emancipados y estos líderes carismáticos tienen su contra-tesis

---

<sup>781</sup> Cfr. LANGLOIS, Richard, *The Dynamics of Industrial Capitalism, [Schumpeter, Chandler, and the New Economy]*, Routledge, 2003

<sup>782</sup> Cfr. SCHUMPETER, p.p. 73 y ss.

<sup>783</sup> Cfr. LANGLOIS, capítulo 3.

<sup>784</sup> Cfr. SARTRE, Jean Paul, *Search for a Method*, Op.Cit.

<sup>785</sup> Cfr. CASSIRER, Ernst, *Antropología Filosófica*, trad. E.Ímaz, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1974, especialmente los capítulos I. “Crisis en el conocimiento del Hombre” (p.p. 15-44) y XI. “La Ciencia” (p.p. 304- 324)

<sup>786</sup> Cfr. HUMBOLDT, Guillermo, *Escritos Políticos*, trad.W.Roses, FCE, México, 1983 (1901), especialmente en el texto “Ideas para un Ensayo para la determinación de los límites que circunscriben la acción del Estado” [1791].

en los nobles, en la iglesia y la corona, que albergan todos los poderes del Estado.<sup>787</sup> Los nobles o los heredados son contrarios al mérito, favorecen el privilegio, mecanizan el trabajo humano hacia sus propios intereses. Como dice Humboldt, sus acciones y existencia son incompatibles con el desarrollo del potencial de las personas, individualmente hablando. Entonces, podemos decir que esa capilaridad de “creadores” a la que se refiere Schumpeter es mucho más robusta y sustantiva que la ofrecida de “pequeños empresarios carismáticos”.

Comprendemos entonces el sentido de la libertad conocida como “negativa” que ha forjado nuestro Estado Liberal y la Democracia. Esto se explica mejor como lo dice Bobbio, la libertad *positiva* (creadora) se desarrolla de forma ascendente mediante el cultivo de la razón y la creación. La libertad *negativa* es entonces una manera de señalar que el camino de emancipación liberal no puede ser detenida, obstruida ni combatida por poderes autócratas ni por clases sociales parasitarias.<sup>788</sup>

El momento histórico de esta libertad, desde el punto de vista moderno y occidental, se describe entonces como una filosofía de la emancipación: el liberalismo, y para alcanzar sus fines requiere de un modelo democrático para el poder del Estado. Hasta entonces, tres elementos le impiden emerger al liberalismo y la democracia:

3. Los intereses de explotación de las élites;
4. La falta de tecnología productiva;
5. El desconocimiento de las variables que determinan la evolución de la sociedad.<sup>789</sup>

En este sentido, la teoría de Schumpeter describe a los empresarios como únicos protagonistas. Su empuje creador consiste en que los empresarios que son exitosos obtienen más beneficios de los que ofrece el mercado, precisamente porque abren nuevos nichos, ofrecen nuevas perspectivas, reducen costos, etc. Una interpretación de las libertades negativas, desde la perspectiva capitalista, consiste en quitar los frenos a

---

<sup>787</sup> La revolución social viene con aquellos empresarios que comienzan a romper las reglas de la tradición en hacer negocios o en hacer riqueza conforme a ciertos patrones de comportamiento y un área de confort construida por los privilegios de una sociedad estamental: “*la afluencia de dinero nuevo no era la causa que provocaba esta revolución, sino que se debía al nuevo espíritu, el “espíritu del capitalismo”*”, Cfr. WEBER, Max, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Op.Cit. p.p. 32-34

<sup>788</sup> BOBBIO, Norberto, *Igualdad y Libertad*, trad. P. Aragón, Paidós, Barcelona 1993, p. 100

<sup>789</sup> DIETERICH, Hans, *La Democracia Participativa, El Socialismo del Siglo XXI*, Baigorri Argitalextea, Bilbo, 2004, p. 44

la Gran Marcha de los empresarios, que a su paso transforman la realidad.

Así se inscribe la revolución social capitalista, como describe Dietrich: *“La marcha triunfal del valor de cambio por la historia, dinamizada hace siete mil años con el paso del trueque al comercio, para después avanzar sobre hetacombs de víctimas del “progreso” de la civilización, se acerca a su fin. En su última etapa, desde hace doscientos años, el capitalismo moderno ha revolucionado incesantemente las fuerzas productivas y las relaciones sociales. Pero no paró ahí. Generó la correspondencia antropológica que requería a sus intereses, como productor de mercancías y realizador de la plusvalía.”*<sup>790</sup>

En esta misma beta liberal, podemos observar un horizonte más abierto de la revolución social que ha implicado el liberalismo. En este caso, la capilaridad social se extiende mucho más allá de las tesis capitalistas, y no sólo los empresarios son los líderes. Humboldt, por ejemplo, apuesta por que se fomente el cultivo del entendimiento como medio de acción espontánea, que es la beta de impulsos interiores de las personas, y la energía creadora:

*“Parece que todos los campesinos y los artesanos podrían ser elevados a la categoría de hombres que aman el trabajo por sí mismo, lo mejoran con su genio plástico y su ingenio inventivo y, por consiguiente, cultivan su intelecto, ennoblecen su carácter y exaltan y refinan sus placeres. Y de este modo, la humanidad sería ennoblecida por las mismas cosas que ahora, no obstante su belleza intrínseca, a menudo sirven para degradarla.”*<sup>791</sup>

Es curioso observar esta noción de naturaleza humana y de libertad individual, del que no fueron capaces de ver, ni de teorizar, los marxistas ni los capitalistas. La revolución industrial y la producción económica lo era y lo es todo para estas teorías del capitalistas del Estado, y los empresarios fungen como únicos líderes del cambio social en ciernes.<sup>792</sup>

Un dato curioso es que en este “*primer momento*” de emancipación de los

---

<sup>790</sup> Op. Cit. DIETRICH, p. 48

<sup>791</sup> CHOMSKY, Noam, *El Gobierno del Futuro*, Anagrama, Barcelona 1997. p.13

<sup>792</sup> “El actual sistema económico capitalista es como un cosmos excepcional en el cual el hombre nace y al que, al menos como tal, le es dado a guisa de edificio imposible de reformar, en donde habrá de vivir, imponiéndole las medidas de su conducta económica, en razón que se encuentra envuelto en la componenda de la economía. Cuando el empresario actúa de continuo en contra de estas medidas, se ve excluido, infaliblemente, de la contienda económica, al igual que el trabajador que no se percató o no le es posible avenirse a ellas, terminando por verse lanzado a la calle, obligado a ingresar, como otros tantos, en las compactas filas de los sin trabajo.” Cfr. WEBER, Max, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, trad. J. Martínez, Premia, Puebla, 1991, p. 26

empresarios que expone Schumpeter, se basa en la libertad de asociación como principio liberal; el cual deriva también sobre el sindicalismo. Pero Schumpeter minimiza el papel de estas minorías obreras que crearon una visión política y jurídica de la dignidad de la persona dentro del trabajo, en la industria y la economía política.

En el modelo de Schumpeter, los sindicatos no son otra cosa más que un mercado electoral, cuyo valor es la capacidad de reacción ante las crisis económicas y la obsolescencia de las corporaciones capitalistas. En este punto de inflexión, hay críticas como la que registra Noam Chomsky en voz del sociólogo Daniel Bell: “... *una de las preocupaciones fundamentales de la industria ha sido cambiar el clima de opinión surgido con... la depresión. Esta campaña de libre empresa tiene dos objetivos fundamentales: recuperar la lealtad del trabajador que ahora va al sindicato y detener el progreso del socialismo*”<sup>793</sup>.

Hacia el último cuarto del Siglo XX asistimos al deterioro sindical como un fenómeno de las Economías de Mercado. Dichas asociaciones de personas, en la visión capitalista, sólo representan costos y nunca serán protagonistas de la Historia.<sup>794</sup> El declive social es invisible ante quienes sólo pueden ver empresarios capitalistas como agentes de cambio y de riqueza. Es más, todo agente que perturbe la esfera del empresario se convierte en enemigo sine-qua-non del cambio social.

## *Momento 2. Emergencia de organizaciones, disminución de los empresarios.*

Para Schumpeter, como se intenta describir en su *segundo momento*, se desarrolla la racionalidad del sistema, se expande la igualdad y se estabiliza el

---

<sup>793</sup> CHOMSKY, Noam, *El nuevo orden mundial (y el viejo)*, Crítica, Barcelona 1996, p. 121

<sup>794</sup> La mentalidad y la concepción sobre el obrero o trabajador no ha cambiado mucho a lo largo del tiempo. Su posición en el mundo es instrumental. “*No deja, por eso, de presentar un escollo inherente de la mentalidad del obrero enraizada en la tradición: el aumento del salario no propicié la intensidad del trabajo, antes bien la redujo. Esto tiene su explicación en que si un trabajador gana un marco al día por cada cahíz de grano segado, para obtener en un mismo día dos marcos y medio debe segar dos caíces y medio; ahora bien, si la paga a destajo fue fijada en veinticinco céntimos más por día, al individuo aquel no le interesa esforzarse, como era de suponer, para lograr la siega de tres cahíces y aumentar la ganancia diaria a tres marcos con setenta y cinco céntimos, sino se conforma con segar la misma cantidad de granos, para percibir igual suma de dos marcos y medio con la que, de acuerdo con la frase bíblica, “tiene bastante”. No le importó ganar menos con tal de no trabajar más; tampoco tuvo en cuenta lo que podría ganar diariamente, si rendía al máximo posible su trabajo. Por el contrario, pensó en lo mucho que tendrá que trabajar para seguir ganando los dos marcos y medio percibidos hasta entonces, considerándolos suficiente para cubrir los gastos acostumbrados. Tal criterio es un ejemplo de lo que hemos denominado “tradicionalismo” por “naturaleza”, o sea la aspiración del individuo no es ganar más y más dinero, sino continuar su existencia pura y llanamente como siempre lo hizo, obteniendo sólo lo necesario para pagar sus gastos.*”. Cfr. WEBER, Max, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Op.Cit., p. 29

capitalismo; todo esto en la corporatización de las empresas.<sup>795</sup> En un principio, como dice la teoría de Schumpeter, tenemos esta capilaridad social integrada por los empresarios emergentes, donde la creación y el liderazgo carismático emerge como fuente de renovación social. Pero en esta zona capilar de la sociedad no tenemos jerarquía. El líder interviene en casi todos los aspectos de su empresa, y las tareas específicas que exige su gran tarea son delegadas a personas de confianza. Esto es, que en un primer paso de organización, los empresarios no suelen asignar tareas por la lógica de la competencia y la autoridad, sino por la lógica de la confianza directa y personal.<sup>796</sup>

En este *segundo momento*, la capilaridad social revolucionaria, embestida por empresarios, carece de órganos administrativos, no tiene estructura de reglas, ni de normas o principios. En lugar de eso, tenemos al “genuino profeta” que profiere, crea y demanda nuevas obligaciones. Como descubre Langlois, la autoridad carismática se encuentra fuera del contexto cotidiano, de las reglas establecidas e interiorizadas, y fuera de la vida cotidiana. El empresario es creador y profanador.<sup>797</sup> Pero su creación debe, ahora, ser administrada.

Después del *momentum* la emergencia revolucionaria de empresarios, Schumpeter inscribe aquel proceso que unos denominan “racionalización progresiva” y otros “corporativismo”. Desde el punto de vista meramente económico, este efecto se produce cuando el sistema económico comienza a presentar menos empresarios con pequeñas o medianas tareas, y emergen las grandes corporaciones. Las corporaciones son gestionadas en varias de sus tareas por administradores y profesionales asalariados, y cada vez menos por empresarios. Tenemos la aparición de nuevas jerarquías sobre las empresas.<sup>798</sup>

El proceso económico tiende a la racionalización; esto es, a coordinar mercados y conocimientos de escala, a la racionalización vertical de las grandes instituciones privadas, que genera a su vez empresas especializadas como las consultoras y agencias de contabilidad y fiscalización.<sup>799</sup> El empresario es agente y víctima de esta

---

<sup>795</sup> Cfr. SCHUMPETER, Joseph, *Capitalism, Socialism and Democracy*, PARTE IV: “SOCIALISM AND DEMOCRACY”, p.p. 232-296

<sup>796</sup> SCHUMPETER, Joseph, *Capitalism, Socialism and Democracy*, p.. 72 y s.s.

<sup>797</sup> Cfr. LANGLOIS. Op.Cit.

<sup>798</sup> SCHUMPETER, Joseph, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Op.Cit. p.p.87-106

<sup>799</sup> “El capitalismo se identifica, ciertamente, con el deseo de la ganancia, que había de lograrse con el trabajo capitalista, continua y racional, ganancia siempre renovada, la rentabilidad”. Y así dentro de

transformación. Al crear nuevos espacios de riqueza y nuevas formas de mercado, y al obtener un efecto de crecimiento; la sociedad se agrega con él, creando nuevas clases sociales (administrativas, científicas, profesionales) llevando consigo las formas tradicionales de vida. Entonces el empresario prepara el camino de la autoridad racional, o a su desplazamiento.

Las grandes organizaciones crean controles imperativos para la eficiencia y la productividad de la empresa.<sup>800</sup> La racionalización lleva consigo la estabilidad, la disciplina, la precisión, el cálculo y las mejoras de todos los procesos.<sup>801</sup>

### *Momento 3. La emergencia de los profesionales.*

Entonces deviene el tercer momento en esta “dinámica de destrucción creativa”; pues si bien los empresarios desplazaron a los nobles, ahora los administradores rempazan a los empresarios: la magia es remplazada por la racionalidad, y más importante, la función que cumplían los campesinos y pobres, ahora la cumplen todos los profesionales que engrosan las filas de las empresas y corporaciones.

Una vez dado el cambio social, lo que Schumpeter denomina por “*emergencia de los profesionales*” consiste en que la economía se estabiliza con la coexistencia de grandes firmas, muy potentes y capaces de albergar a las clases profesionales y científicas. Los profesionales estandarizan procesos al interior de las empresas, en todas las áreas de especialidad requeridas (que Galbraith denomina *Tecnoestructura*). Las grandes firmas mejoran los nichos de mercado, mejoran los productos diseñan nuevos procesos creados inicialmente por los empresarios. La economía crece, la sociedad es más rica, y en vista de que existe más dinero, la sociedad expide parte de su dinero para la creación de escuelas para la educación masiva. La emergencia del pensamiento racional, hace que las experiencias de los empresarios y las corporaciones se conviertan en doctrina, manual, técnica, metodología. Entonces surge la tercera clase o estrato social de los profesionales, que son los intelectuales y académicos.

### *Momento 4. Emergencia de la clase política.*

---

una ordenación capitalista de la economía, cualquier esfuerzo individual no encaminado al posible logro de una ganancia se estrellará sin remedio.” Cfr. WEBER, Max, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Op.Cit. p. 3

<sup>800</sup> Cfr. LANGLOIS, Op.Cit. p. 34

<sup>801</sup> Cfr. SCHUMPETER, p.122

En seguida tenemos la necesidad de regular la convivencia entre las grandes corporaciones, y su relación con los pequeños propietarios y las pequeñas empresas; es decir, se necesita regular la relación entre todos los actores con la sociedad en general. Entonces emerge la clase de políticos profesionales, o la clase política. Y sucede lo mismo con las corporaciones que con los empresarios: un desplazamiento. La clase política se vuelve necesaria porque las empresas, corporaciones y sociedad en general necesitan un espacio de regulación, medianamente racional e independiente de las empresas y del deseo de lucro individual.<sup>802</sup> Esta emergencia a la que se refiere Schumpeter puede entenderse en la emergencia de la clase burguesa al poder durante las revoluciones modernas que crearon la primera versión del Estado Liberal.

Pero el avance de las grandes corporaciones y su crecimiento en términos de espacio, mercado, complejidad y poder, es directamente proporcional a la disminución de la libertad a la que Schumpeter mismo se refiere con la “*gran marcha*” de empresarios creativos, irreverentes y revolucionarios. El poder de los empresarios oligarcas poder se vuelve incontrastable y superlativo. Se presenta un cuadro de élites que se inclinan a la centralización del poder y la monopolización de la producción. Estamos en los albores de una oligarquía. Al respecto, Schumpeter apunta que si bien la existencia de muchos pequeños empresarios en la sociedad son un reflejo de alta productividad, también afirma que las economías son más productivas bajo el control de algunas corporaciones poderosas. La capacidad de generar economías de escala, de realizar márgenes altos de producción y bajos costes, entre otros aspectos, hacen que la monopolización de la economía no sea un dato tan malo para Schumpeter, sino al contrario: las oligarquías son buenas en estas condiciones de control de la riqueza y la producción.<sup>803</sup>

Y aquí es donde Schumpeter incorpora sus propias ideas acerca del Estado y de la democracia. Hay dos puntos de inflexión en su teoría que nos hacen suponer que el cambio social y la movilidad social tienen plena vigencia en su régimen capitalista.<sup>804</sup>

Primero tenemos el cambio tecnológico como cambio social. El progreso científico técnico es el paradigma renovador. La ciencia y la técnica producen objetos,

---

<sup>802</sup> SCHUMPETER, p.p. 285 y s.s

<sup>803</sup> SCHUMPETER, p.p. 100 y s.s.

<sup>804</sup> SWEEZY, Paul, *Teoría del Desarrollo Capitalista*, trad. H.Laborde, Fondo de Cultura Económica, C.de.México, 1987, p.p. 149 y s.s.

máquinas, procesos, nichos, oportunidades nuevas que cambian por entero el entorno social. Los científicos, y especialmente los científicos-técnicos, son la clase social que nos hace proclives a este cambio social. La modernización-sin-fin, como lo denomina Josexto Berain, es el paradigma que rige todo el modelo.<sup>805</sup>

El interés por inventar e innovar está fundado por una motivación progresista, y a la postre, humanista, todo esto dentro del capitalismo como sistema. Para muestra veamos cómo describe Jon Elster este teorema del cambio tecnológico bajo las ideas neoclásicas y schumpeterianas: *“El capitalismo es un sistema dinámico, en el sentido de que los empresarios tienden a reinvertir parte de sus ganancias en nueva producción. Esto no surge como consecuencia de la propiedad privada en los medios de producción y el trabajo asalariado, puesto que el capitalista podría perfectamente utilizar sus ganancias para acumularlas o para un consumo suntuoso.[...] Existe entonces una presión inexorable hacia la innovación. La cuestión para el capitalista individual y para el sistema capitalista es la siguiente: innovar o perecer”*.<sup>806</sup>

Debemos suscribir algunas contradicciones a este punto de vista “naive” del progreso científico técnico. Primero, ya lo dijo Thomas Kuhn en diversas obras, (y es un principio aceptado en la sociología de la ciencia): que el cambio tecnológico se orienta por diversos paradigmas, y los paradigmas son configurados por organizaciones e intereses. Entonces, los intereses del empresario ante el cambio tecnológico, como lo dice la teoría neoclásica (capitalista) supone que el empresario busca en la ciencia y la técnica los siguientes objetivos:

- a) Una tendencia hacia invenciones para ahorrar trabajo
- b) Reducir costes de un trabajo costoso... que finalmente benefician al empresario, porque en términos finales, con la tecnología le cuesta menos y gana más.<sup>807</sup>

Pero esta visión “naive” o ingenua del cambio tecnológico en el capitalismo se rige en un contexto ideal, como bien afirma Elster, en un “cambio tecnológico neutral”, donde tenemos una constante económica de costos totales y costes unitarios incorporados en un equilibrio perfecto del mercado.

---

<sup>805</sup> Cfr. BERAIN, Josexto, *Estado de Bienestar, Planificación e Ideología*, Editorial Popular, Madrid, 1990.

<sup>806</sup> ELSTER, John, *El Cambio Tecnológico, Investigaciones sobre la racionalidad y la transformación social*, Gedisa, M. Misraji, Barcelona, 1990, p.149

<sup>807</sup> ELSTER, John, *El Cambio Tecnológico*, Op.Cit.

Como todos sabemos, el equilibrio perfecto del mercado es un ideal o una entelequia del capitalismo para justificar muchos de sus argumentos. Y en este caso (como en muchos otros) no se da: podemos observar que el empresario, como persona que se interesa en su propio bienestar y ganancia monetaria, le interesa ver una reducción de costos en total, y no necesariamente se detiene sobre los costes de trabajo. Esto quiere decir que al empresario le interesa su propia ganancia y no las condiciones laborales de sus trabajadores, ni el desarrollo de la ciencia ni los avances del progreso para el bien de la humanidad. La conexión entre sus intereses personales y la idea de una sociedad más justa con el progreso, resulta ser una conexión arbitraria, ya sea por el perfil humanista del empresario (el cual no es necesario ni tomado en cuenta para construir el sistema capitalista) y porque los teóricos neoclásicos han decidido, desde Adam Smith hasta nuestros días, que la suma de intereses egoístas da como resultado en el bienestar de la sociedad.

*Momento 5. Obsolescencia de las oligarquías, y episodio socialista.*

El otro punto de inflexión utilizado por Schumpeter en su obra “*Capitalismo, Socialismo y Democracia*” se genera en el choque de las oligarquías por el poder, la regulación y su primacía en el orden financiero, la infraestructura y el orden general del Estado. Según Schumpeter, las grandes corporaciones, ahora con el control de los recursos, del trabajo y de la innovación, se convierten en organizaciones que captan toda la “energía” y la “moral” del capitalismo. Las grandes oligarquías producen desde trenes hasta la pasta de dientes, dejando sin oportunidad al creador emergente.<sup>808</sup> El espíritu de creación y de trabajo se pierde en la burocratización de la empresa. El relajamiento de la competencia hace que los grandes oligopolios caigan en obsolescencia. La calidad de los productos, la eficiencia y la creación de nueva riqueza se sujetan a un declive incontrastable, que conduce a la recesión económica y el desempleo progresivo.<sup>809</sup>

---

<sup>808</sup> “Railroad construction in its earlier stages, electrical power production before the First World War, steam and steel, the motorcar, colonial ventures afford spectacular instances of a large genus which comprises innumerable humbler ones—down to such things as making a success of a particular kind of sausage or toothbrush. This kind of activity is primarily responsible for the recurrent “prosperities” that revolutionize the economic organism and the recurrent “recessions” that are due to the disequilibrating impact of the new products or methods.”. Cfr. SCHUMPETER, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Op.Cit. p. 132

<sup>809</sup> “There are the salaried executives and all the salaried managers and submanagers. There are the big stockholders. And then there are the small stockholders. The first group tends to acquire the employee

Ya incrustados en la recesión económica, la clase profesional de tecnócratas y empleados de “cuello blanco” pierden sus empleos. La clase obrera-trabajadora comienza a sentir los estragos de la recesión en vínculos con la pobreza.<sup>810</sup> Y es en este momento en que Schumpeter inscribe una subdivisión de la clase profesional emergente: los intelectuales. En una crítica mordaz al papel que juegan los intelectuales en este punto bajo del capitalismo, Schumpeter nos induce a la idea de que dichos intelectuales, anti-capitalistas, improductivos, pero muy influyentes, permean sus discursos socialistas a las clases profesionales defenestradas, a las clases obreras, y finalmente, impregnan su discurso anti-sistema en la democracia a través de los partidos políticos y los gerentes de la Administración Pública. Así, un episodio de socialismo entra en la teoría de Schumpeter.<sup>811</sup>

Finalmente, para completar el ciclo, Schumpeter acude a la moral o energía del capitalismo: la creación, emergente en las familias de clase media y clase trabajadora, que se esfuerzan en destacar, en crear, en posicionar nuevos valores en la industria y el mercado. Así, el capitalismo re-surge de su episodio oscuro, creando nuevas oportunidades, tecnología, riqueza, etc, para hundir de nuevo la moral socialista en la

---

attitude and rarely if ever identifies itself with the stockholding interest even in the most favorable cases, i.e., in the cases in which it identifies itself with the interest of the concern as such. The second group, even if it considers its connection with the concern as permanent and even if it actually behaves as financial theory would have stockholders behave, is at one remove from both the functions and the attitudes of an owner. As to the third group, small stockholders often do not care much about what for most of them is but a minor source of income and, whether they care or not, they hardly ever bother, unless they or some representatives of theirs are out to exploit their nuisance value; being often very ill used and still more often thinking themselves ill used, they almost regularly drift into an attitude hostile to “their” corporations, to big business in general and, particularly when things look bad, to the capitalist order as such.” Cfr. SCHUMPETER, *Op.Cit.* p. 141

<sup>810</sup> “First, inasmuch as higher education thus increases the supply of services in professional, quasi-professional and in the end all “whitecollar” lines beyond the point determined by cost-return considerations, it may create a particularly important case of sectional unemployment. Second, along with or in place of such unemployment, it creates unsatisfactory conditions of employment—employment in substandard work or at wages below those of the better-paid manual workers. Third, it may create unemployability of a particularly disconcerting type. The man who has gone through a college or university easily becomes psychically unemployable in manual occupations without necessarily acquiring employability in, say, professional work.” Cfr. SCHUMPETER, *Op.Cit.* p. 152

<sup>811</sup> “The intellectual group’s activities have however a relation to anti-capitalist policies that is more direct than what is implied in their share in verbalizing them. Intellectuals rarely enter professional politics and still more rarely conquer responsible office. But they staff political bureaus, write party pamphlets and speeches, act as secretaries and advisers, make the individual politician’s newspaper reputation which, though it is not everything, few men can afford to neglect. In doing these things they to some extent impress their mentality on almost everything that is being done. When we say that individual politicians and parties are exponents of class interests we are at best emphasizing one-half of the truth.” “Finally, that social atmosphere or code of values affects not only policies—the spirit of legislation—but also administrative practice. But again there is also a more direct relation between the intellectual group and bureaucracy.” Cfr. SCHUMPETER, *Op. Cit.* p.p. 154 y 155

democracia capitalista.

*Reflexiones sobre el imaginario democrático-capitalista de Schumpeter.*

El gran vacío que presenta la teoría de Schumpeter radica en su concepción de la Democracia como un sub-producto del capitalismo. No hay a lo largo de su teoría un supuesto serio en términos de Derechos y Libertades. Las libertades se restringen a esa moral burguesa del creador, del emprendedor y empresario, como si fuese una libertad atribuible a toda la estructura social. Schumpeter nunca supone la necesidad epistemológica de justificar el capitalismo en Derechos Civiles y Políticos, como se inscribe en la Revolución Moderna. Los cambios sociales en su modelo teórico son explicados a través de la movilidad de las clases sociales y el consumo, que finalmente permean en el sistema de partidos políticos y en la Administración del Estado.

Aquí se inscriben los Derechos y las Libertades como fundamentos de cambio histórico, como oportunidad para lograr el propósito último de una Sociedad Liberal. La energía o moral del capitalista habría de ser, en este y en todos los modelos, la energía y la moral de los portadores de Derechos Fundamentales. Y contrario a la teoría de Schumpeter, secundada por diversos doctrinarios de la democracia, aquí se presenta a la Democracia como una forma de Estado, que radica principalmente en la creación, desarrollo y garantía de los Derechos Civiles y Políticos. Una Democracia sin estos componentes no debería llamarse de tal manera.

Y la Rendición de Cuentas se ciñe entonces a la capacidad de ejercer los Derechos Civiles y Políticos en un sistema social: en el capitalismo o en el socialismo. Es decir, la capacidad eventual y permanente de juzgar las instituciones que afectan nuestra vida, incluyendo las instituciones del capitalismo y del socialismo. El Derecho al Voto es la primera herramienta hermenéutica para entender la Rendición de Cuentas en una Sociedad Liberal.

## **El voto como derecho civil y político.**

El Voto es un Derecho Civil y Político, y es un mecanismo de Rendición de Cuentas. Su condición en ambos casos es indispensable para una sociedad democrática; pero a la vez trata de un elemento relativo: el voto depende sustancialmente de un

entorno jurídico, institucional y político para que tenga verdadera relevancia; de lo contrario es una quimera, una falacia, o un señuelo de un sistema autoritario.

El propósito aquí, consiste en examinar la perspectiva del voto como mecanismo de Rendición de Cuentas, y del voto como derecho civil y político. Estos dos puntos de inflexión suponen necesariamente un Estado Liberal y Democrático como escenario, y refuerzan la idea de la Rendición de Cuentas como un derecho a validar, invalidar, corregir, modificar o cambiar las instituciones políticas que afectan nuestros entornos sociales. Se replicaría una de las preguntas nodales en torno a la Rendición de Cuentas: *¿es posible modificar nuestras instituciones mediante el voto?*

Desde el punto de vista electoral, el voto hace operativa la representación, “*permitiendo la selección de los representantes a partir de la manifestación de voluntad de los representados*”, y despliega una función cuya esencia es la capacidad de generar legitimación en los gobiernos.<sup>812</sup>

El voto es un mecanismo de expresión de las actitudes políticas de los ciudadanos en un régimen de Estado; pero sin el apoyo de otros elementos de un sistema democrático y de una sociedad liberal, el voto perdería sentido como acción, y se extraviaría como elección individual. Incluso, hay ocasiones en donde se observa el uso del voto como justificación legal para implementar medidas violatorias de los derechos humanos. Este abuso de la democracia es conocido también como violación al “*coto vedado*”, o decir, la imposición de las mayorías para modificar asuntos innegociables de la sociedad como la vida y dignidad de minorías, las libertades o derechos que no tienen su significado y valor en el consenso de las masas.<sup>813</sup>

Los abusos de las mayorías en democracia han sido comunes en los Estados contemporáneos. Bajo el amparo de una supuesta legitimidad del principio de mayoría, se han generado atropellos contra las libertades y derechos fundamentales con el apoyo de la *aclamatio*.<sup>814</sup> También hay regímenes políticos que validan gobiernos anti-

---

<sup>812</sup> SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel, “Representación nacional y grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados”, *Cuadernos de pensamiento político* NÚM. 12 · OCTUBRE-DICIEMBRE, 2006, p.p. 93-112. Disponible en url: [[http://www.fundacionfaes.org/record\\_file/filename/445/00065-00-\\_cuadernos\\_de\\_pensamiento\\_politico\\_n\\_12.pdf](http://www.fundacionfaes.org/record_file/filename/445/00065-00-_cuadernos_de_pensamiento_politico_n_12.pdf)]

<sup>813</sup> GARZÓN VALDÉZ, Ernesto, “El Consenso Democrático: fundamento y límites del papel de las minorías”, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, Num. 0. Disponible en url: <http://www.uv.es/CEFD/0/Garzon.html>

<sup>814</sup> “Es posible describir un sentido propio de abuso o abuso transgresión que se produce cuando una persona o grupo de personas, con poder y en situación de ventaja en relación con algo, usa ese algo de forma excesiva (incorrecta), produciendo un daño a otra persona o grupo que está en una situación

liberales, y contrarios a los derechos fundamentales, pero que se autodenominan “democráticos” por el simple hecho de celebrar elecciones periódicas.

Desde el punto de vista de la Rendición de Cuentas, el voto constituye una relación de responsabilidad en los gobernantes y los gobernados en un esquema agente-principal. Los *agentes* son los representantes de gobierno, quienes ofrecen fórmulas de gestión, estrategias de administración y promesas de bienestar, para que los ciudadanos les elijan, Los *principales* son los ciudadanos, quienes suscriben a sus representantes, y los remplazan por otros cuando no satisfacen sus ofertas.<sup>815</sup>

Resulta obvio, evidente y ampliamente discutido, que la legitimación de los gobiernos y la capacidad de Rendición de Cuentas no se pueden agotar el día de las elecciones. Existen razones históricas, jurídicas y políticas para abordar la debilidad del voto como acción, como voluntad, como derecho y como mecanismo de Rendición de Cuentas. El propósito, sin embargo, no consiste en juzgar la debilidad de la tesis del voto, sino señalar sus excesos, y señalar su uso discursivo para fines de manipulación. La ya mencionada Revolución Liberal o la 3ra Ola Democrática, demostraron al mundo una gala de excesos, de sesgos e ideologías ocultas detrás del voto y sus “revoluciones electorales”. No obstante, la preocupación sustancial detrás de la crítica del voto se encuentra sobre la idea de una sociedad liberal, que tenga mecanismos, instrumentos y derechos suficientes para ejercitar una democracia más genuina, y un acercamiento más político a los Derechos Fundamentales. Así, el propósito de abordar el voto, consiste en observarlo como uno entre tantos mecanismos de Rendición de Cuentas que permiten el cambio institucional y social dentro de una sociedad liberal.

Como apoyo general para comprender este apartado, se reconocen algunos argumentos de telón de fondo, que hacen necesaria la reflexión en torno a las democracias representativas, y cuyo elemento nodal es el voto. Sobre estas razones de fondo, se exponen algunos argumentos que se oponen a una tesis evidentemente débil que dice: *el voto es el instrumento de la democracia representativa*; y *el voto es el pilar de un Estado Liberal*.

Como bien lo dice John Ackerman en su obra “El mito de la transición

---

de no poder o desventaja. Ver en. DE ASÍS, Rafael, “El Abuso de las Mayorías y las Minorías. Una aproximación conceptual.” *Derechos y Libertades*, No.6. Febrero 1998, p. 264. Disponible en url (<http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/10016/1338/1/DyL-1995-III-6-Asis-Roig-.pdf>)

<sup>815</sup> LEAVER, Michael, SHEPSLE, Kenneth; “Government Accountability in Parliamentary Democracy”, en PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, Bernard, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

democrática” la organización e institucionalización de las elecciones dentro de un régimen político, sólo garantizan una parte de la democracia. En una democracia se experimentan riesgos importantes para las libertades públicas y los derechos humanos cuando el voto se convierte en el único mecanismo de cambio.<sup>816</sup> La obra editada por Przeworski, Stokes y Manin, “*Democracia, Rendición de Cuentas y Representación*” (Democracy, Accountability and Representation)<sup>817</sup> destaca en sus capítulos una visión sobre la profunda relatividad en la que se inserta el sistema electoral dentro de las democracias representativas, y la vulnerabilidad a la que se somete un mandato de gobierno democrático.

Se reconoce que es necesario un régimen meridianamente fuerte de Rendición de Cuentas para que una democracia pueda garantizar las libertades de los ciudadanos. Más allá de las elecciones libres, se refuerza la idea de un Estado de Derecho en forma, basado en los controles constitucionales de un Estado en contra de los excesos, contra la corrupción y delitos cometidos por agentes de gobierno. Resulta obvio que el voto no puede ser un mecanismo de Rendición de Cuentas para sancionar la corrupción y los delitos, debido a que la noción de responsabilidad y castigo por estas conductas no puede compararse siquiera.<sup>818</sup>

Sobre esta idea, se comprende que es necesaria la construcción de un Estado que garantice la división genuina de poderes, un esquema adecuado de los pesos y contrapesos (checks & balances), y unos esquemas de control de legalidad y constitucionalidad que garanticen el respeto de los derechos por encima de las reglas de mayoría. Estos controles constitucionales los refieren Stokes y Manin, y contrastan sobre un régimen de democracia representativa basado sólo en elecciones. Este argumento se puede reflejar en la obra editada por Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc Plattner, y se titula “*El Estado auto-contenido*” (The Self Restraining State).<sup>819</sup>

El rol de las libertades públicas y derechos son centrales en las democracias, incluso más importantes que los “controles constitucionales” entre poderes. Esto es, que

---

<sup>816</sup> ACKERMAN, John, *El mito de la transición democrática. Nuevas coordenadas para la transformación del régimen mexicano*, Editorial Planeta Mexicana, México DF, 2015

<sup>817</sup> PRZEWORSKI, Adam, MANIN, Susan, STOKES, Bernard, (edit) *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999

<sup>818</sup> ACKERMAN, John, *El mito de la transición democrática. Nuevas coordenadas para la transformación del régimen mexicano*, Editorial Planeta Mexicana, México DF, 2015

<sup>819</sup> SCHEDLER, Andreas, DIAMOND, Larry, PLATTNER, Marc, (edit) *The Self Restraining State. Power and Accountability in new Democracies*, Lyene Rienner Publishers, Boulder, 1999.

más allá de los grandes enclaves del poder político, de sus equilibrios de poderes y de los elementos de control de legalidad y constitucionalidad, existe una necesidad permanente de crear instrumentos de participación de los ciudadanos en la construcción de la política, que no se pueden limitar a los “controles” previamente establecidos.<sup>820</sup>

Reconociendo la evidente limitación del voto y del papel central que juegan las libertades públicas y derechos humanos en la democracia, se tratan otros elementos y de reciente maduración en el mundo contemporáneo, como el Derecho a la Información. Derivado de las discusiones sobre la Democracia Participativa, pero a su vez distante de los mecanismos de Rendición de Cuentas denominados como “*democracia directa*” tales como el *plebiscito*, el *referéndum*, la *revocación de mandato* o los *presupuestos participativos*, el Derecho a la Información emerge como un poderoso instrumento, garante de las libertades públicas, y frente a los grandes poderes gubernamentales, frente a los sectores económicos y frente a la clase política. En la obra coordinada por John Ackerman “*Más allá del acceso a la información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*”<sup>821</sup> supone el análisis de las posibilidades que ofrece el Derecho a la Información sobre los regímenes democráticos: sus limitaciones, potenciales y necesidades, todas ellas relacionadas con una sociedad liberal.

Entonces, se intentará mostrar la importancia de reforzar el voto con otros mecanismos de Rendición de Cuentas y derechos fundamentales, para que su existencia garantice un pilar más de las sociedades liberales, sin caer en los maximalismos o las simplificaciones.

Para abordar el problema conforme a las líneas de análisis de esta tesis, se impondrá un enfoque especial en torno a las variables del Derecho a la Información, el cual se consolidará más adelante.

El Derecho a la Información tiene la misma dimensión doble que el voto: es un poderoso derecho civil y político; y es un mecanismo de Rendición de Cuentas elemental. Pero su misma condición la hace dependiente del entorno institucional, jurídico y político; de manera tal que sin el apoyo de otros derechos o instituciones, el Derecho a la Información carecería de sentido.

---

<sup>820</sup> ACKERMAN, John M., *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones internacionales y reformas futuras*; ISBN-968-5500-09-06, D.R. Auditoría Superior de la Federación, México 2006

<sup>821</sup> ACKERMAN, John, (coord), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*, CETA, Cámara de Diputados LX Legislatura, UdeG, UNAM, Siglo XXI, Cd. México, 2008

## La Rendición de Cuentas en el Autoritarismo Electoral.

El voto es una acción colectiva profusamente estudiada desde diversas disciplinas y con distintos propósitos. La sociología política y las otras ciencias políticas son las principales responsables en estudiar las dimensiones de esta acción individual, que se incorpora en el entorno de un sistema político que denominamos “Democracia”. Esto es, la necesidad de legitimar las decisiones gubernamentales sobre la base de una capacidad de participación política de la ciudadanía.<sup>822</sup>

La democracia es un régimen político que se distingue por la rendición de cuentas de los gobernados hacia los gobernantes, y las elecciones son consideradas como un mecanismo en donde la rendición de cuentas es reforzada con el voto de los ciudadanos. Sartori dice al respecto: “en el fondo, la mayor exigencia del ciudadano es la de un buen gobierno. De ello resulta que lo esencial no son las “exactas proporciones” entre el país elector y el país de los elegidos, sino que la mayor parte esté orientada a buscar la *valentior pars* (la parte más valiosa). Por lo tanto, el sistema electoral que más conviene a la democracia es, ante todo, aquel que mejor predispone la opción cualitativa de la que depende el buen éxito de los experimentos democráticos”<sup>823</sup>.

La discusión en torno las diferencias entre una democracia representativa frente a una democracia directa o participativa, figuran debates que no serán abordados en esta tesis, sino vistos de manera tangencial. Hay defensores contemporáneos de la democracia directa que buscan la instauración de mecanismos que resuelvan la intervención directa de la ciudadanía en las decisiones públicas.<sup>824</sup> Sobre esta referencia aparecen tangencialmente los análisis en torno al *referéndum* o el *plebiscito* para diversas decisiones. Y el debate aquí no trata de abogar por la democracia participativa o deliberativa; pues si bien trata de modelos apropiados en opinión del autor, no se busca un convencimiento en este sentido.

---

<sup>822</sup> PREUD’HOMME, Jean-Francoise, “Consulta Popular y Democracia Directa”, en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, no.15, Instituto Federal Electoral, Cd.México, 2003.

<sup>823</sup> SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, trad.M.A.González, Taurus, Barcelona, 2003, p.129

<sup>824</sup> Cfr. PREUD’HOMME, Jean-Francoise, “Consulta Popular y Democracia Directa”, Op.Cit.

La vinculación del voto con esta tesis viene por el lado de la Rendición de Cuentas y los derechos civiles y políticos integrados en un Estado Liberal. Siendo así, para comprender el sentido global de la rendición de cuentas en el voto, es importante la figuración histórica de una democracia representativa basada en la emergencia de Parlamentos, quienes forjaron un sentido de responsabilidad social en los Estados.<sup>825</sup> Desde que aparecieron estos poderes públicos, comenzó a imponerse una forma primitiva de responsabilidad en los gobiernos. El voto significó la clave de bóveda que derivó en los sistemas políticos parlamentarios, presidenciales o semi-presidenciales. Todos estos regímenes organizaron sus poderes alrededor del voto como elemento de legitimación fundante. Desde este punto de vista, la importancia del sufragio es insoslayable.<sup>826</sup> El voto, entonces, es un mecanismo que construye un sentido de responsabilidad de los gobiernos.

Votar significa una relación con las instituciones públicas y la posibilidad de cambiarlas. Esto es, que la Rendición de Cuentas supone el derecho de la sociedad para elegir, validar, corregir, alterar, cambiar o abolir sus propias instituciones. Pero la realidad es que los regímenes llamados “democráticos” saben soslayar y solapar las demandas de cambio que se exigen por el método de las mayorías. Los fenómenos de resistencia al cambio que propicia el Estado, en ocasiones resulta favorable para los derechos fundamentales, como en el caso de los gobiernos elegidos desde propuestas xenófobas, nacionalistas, o las que promueven públicamente la violencia y segregación a minorías sociales; y en otras ocasiones sucede lo contrario, cuando las mayorías votan por un cambio en las políticas económicas y el Estado de Bienestar, que no se consecuenta en la vía de los hechos mediante los gobernantes electos.<sup>827</sup> Por esta razón, se juzga indispensable suponer un criterio ético de los derechos, y una ponderación justa sobre los propios límites de una mayoría electoral.<sup>828</sup> Por esta razón también, el ángulo

---

<sup>825</sup> Tilly describe la formación del parlamentarismo británico como una consecuencia del debilitamiento del Estado Monárquico, las profundas desigualdades ocasionadas con la Revolución Industrial, y por la emergencia de diversos movimientos sociales, protestas y formas de representación que comenzaron a tener eco en el balance del poder público. Cfr. TILLY, Charles, *Social Movements 1768–2004*, Paradigm Publishers, Londres, 2007

<sup>826</sup> Cfr. DUVERGER, Maurice, *Echec au roi*, París, Albin Michel, 1978, p.p. 90–95

<sup>827</sup> El trabajo de Ernesto Garzón Valdés sobre la razonabilidad del voto, y el concepto de “coto vedado” abordan esta problemática, haciendo de los Derechos Fundamentales el límite en la capacidad de decisión de las mayorías. Cfr. GARZÓN VALDÉS, Ernesto, “Representación y democracia”, en *Derecho, ética y política*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993 pp. 631–650

<sup>828</sup> RÓDENAS, Ángeles, “Sobre la justificación de la democracia en la obra de Carlos Santiago Nino”,

se abre más allá de la acción del voto y de los procesos electorales, para poner sobre la mesa una concepción general de la rendición de cuentas en una sociedad liberal, y la inscripción del voto como un derecho civil y político, más que un procedimiento de legitimación ilimitada del poder público.

Desde una posición tradicional, se puede decir que dentro de las Democracias Representativas, los gobiernos son responsables si los ciudadanos pueden discernir de qué manera están actuando por el interés común; y los ciudadanos pueden castigar a los representantes que fallaron en sus objetivos.<sup>829</sup> Además del castigo, está el poder de elegir los programas de gobierno que mejor convengan a los ciudadanos. Aquí aparece una visión retrospectiva del voto, basada en la experiencia anterior, y una acción prospectiva del voto, fundada en la certeza, razonabilidad y capacidad de convencimiento de los candidatos y partidos.<sup>830</sup>

Una vez abordado el tema de la Rendición de Cuentas sobre los regímenes políticos, y las profundas contradicciones en que han llegado los denominados Estados Liberales y Democráticos, resulta indispensable elegir una manera de analizar el funcionamiento normal u ordinario de las democracias contemporáneas y su mecanismo estelar: el voto.

No se pretende aquí agotar un tema tan abierto y tan extenso como el de la representación, el sistema de partidos o los sistemas electorales en el mundo. No se pretende dar una última palabra en torno a los modelos de representación política, sobre el pluralismo o fragmentación, ni de la teoría moderna de la representación. Acorde a la perspectiva construida a lo largo de esta investigación, se pretende desarrollar una teoría de la Rendición de Cuentas a partir de ciertos elementos nodales. En este caso, se toma la democracia representativa basada en el voto como eje de legitimidad del Estado Liberal.

---

DOXA-10 (1991), p.p. 279-304

<sup>829</sup> Se entienden dos cimientos básicos de “razonabilidad” que formarían parte de los mínimos aceptables dentro de la decisión de votar, y que constantemente se transgreden: negar aquellos aspectos que atentan contra la supervivencia de la especie humana, y negar los planes de vida dignos y legítimos que una persona puede o debe construirse en una sociedad. Cfr. GARZÓN VALDÉS, Ernesto, “Razonabilidad y Corrección Moral”, *Claves de la Razón Práctica*, no.88, 1998, p.p. 18-26

<sup>830</sup> CHEIBUB, José Antonio, PRZEWORSKI, Adam “Democracy, Elections, and Accountability for Economic Outcomes, en PRZEWORSKI, Adam, STOKES, Susan, MANIN, Bernard. (edit), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Nueva York, 1999, p. 225

Adam Przeworski, Bernard Manin y Susan Stokes, expusieron un esquema meridianamente claro para comprender la rendición de cuentas relacionada con las elecciones. Debemos suponer que desde la democracia, los gobiernos son representativos porque son electos por la ciudadanía. En este sistema, los partidos políticos realizan propuestas de política pública, los ciudadanos deciden cuál de las propuestas quieren que sea implementada en la administración; y los gobiernos electos mantienen una responsabilidad por el resultado de sus acciones, anticipando el juicio de los votantes, y eligiendo las políticas que serían evaluadas positivamente por los ciudadanos.<sup>831</sup>

Para que esto sea posible, tienen que generarse ciertos principios entre votantes y representantes, que son:

1. Las políticas públicas mostradas por el gobierno electo, han de ser las mismas que presentaron como partidos políticos y candidatos durante las elecciones en sus plataformas.
2. Dichas plataformas serán asequibles en tanto que los políticos y los votantes comparten los mismos valores y las mismas perspectivas técnicas para la implementación de las decisiones de gobierno; y es indispensable afirmar que los políticos llevan al cabo las políticas que ofrecieron durante la campaña electoral.<sup>832</sup>

Pero frente a esta fórmula de representación, responsabilidad y rendición de cuentas, Stokes, Manin y Przeworski advierten algunos elementos comunes en todas las democracias:

- Los políticos tienen metas, intereses y valores propios.
- Los políticos saben que pueden tomar decisiones sin un costo social, político, o un proceso de rendición de cuentas.
- Los políticos pueden escamotear sistemáticamente su relación de representación y responsabilidad frente a los ciudadanos.<sup>833</sup>

---

<sup>831</sup> MANIN, Bernard, STOKES, Susan, PRZEWORSKI, Adam, "Elections and Representation", en PRZEWORSKI, Adam, MANIN, Bernard, STOKES, Susan (Edit), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p.p. 29-52

<sup>832</sup> Cfr. MANIN, STOKES, PRZEWORSKI, "Elections and Representation", Op. Cit. p. 32

<sup>833</sup> Cfr. MANIN, STOKES, PRZEWORSKI, "Elections and Representation", Op.Cit. p. 26

Volviendo a la definición original de Rendición de Cuentas, se entendería que el voto y el sistema de democracia representativa constituyen un régimen primario, que supone una acción bilateral de responsabilidad entre los votantes y los representantes. Debemos entender que el voto es un mecanismo de Rendición de Cuentas dentro de un proceso público: las elecciones democráticas. Entonces, el acto de votar supone estos elementos:

Es un examen de conducta que ejercen los votantes frente a las autoridades y partidos políticos.

Es una relación controvertida de autoridad, en donde los votantes cuestionan acciones de gobierno y propuestas.

Es un proceso de homeostasis, en tanto que el gobierno recurre a un proceso de retroalimentación, para corregir su rumbo.

Es una acción de segundo orden, pues el voto y el proceso electoral, como elementos de democracia indirecta, no constituyen acciones directas de gobierno, sino acciones que modifican la forma de hacer gobierno.

Es un propósito de cambio, tanto de las autoridades y representantes, como de los ciudadanos que votan.

Aquí no se pretende hacer un análisis de los sistemas de partidos, y por ahora tampoco se orienta la ruta de la denominada “Accountability Horizontal” que supone un complejo esquema de división de poderes, instituciones autónomas, pesos y contrapesos necesarios para evitar abusos de poder y asegurar la pluralidad dentro del Estado.<sup>834</sup> Para entender la dimensión del voto como Rendición de Cuentas en un Estado Liberal se requiere una perspectiva de Derechos Fundamentales, y comprender el sentido del voto como ejercicio de un derecho fundamental, que funga como límite del poder del Estado, y a la vez como configurador de la racionalidad del poder.<sup>835</sup>

La postura analítica de la Rendición de Cuentas centrada en el estudio de las libertades y derechos para las oposiciones políticas, de los partidos minoritarios y asociaciones, como sucede en la preocupación de autores como Robert Dahl, Samuel Huntington, Arendt Liphart o Giovanni Sartori, aquí sirve como telón de fondo y no

---

<sup>834</sup> Cfr. O’DONNELL, Guillermo, *Accountability horizontal: instituciones, desconfianza política, democracia*, Op.Cit. p.p. 11-31.

<sup>835</sup> Cfr. DE ASÍS ROIG, Rafael, *Las paradojas de los derechos fundamentales como límites al poder*, Madrid, Ed. Debate, 1992

como argumento principal. En esta tesis, más bien se hace un enfoque sobre las libertades y derechos para los ciudadanos y no de las minorías políticas.

Por esta razón, no se pierde de vista el concepto de Derechos Fundamentales en el fundamento del voto, con sus debidos alcances, garantías y protección, así como su perspectiva política de limitación del poder del Estado, y configurador de nuevos deberes para la autoridad.<sup>836</sup> Por esta razón, se centra más el voto como acción colectiva, basado en las libertades públicas y los derechos políticos de las personas, y el análisis del régimen o del sistema político en el que se encuentran.

Andreas Schedler en su obra sobre “Autoritarismos Electorales”, comienza parafraseando a Marx diciendo “Un espectro acecha los países en desarrollo: el autoritarismo electoral. De Azerbaijan a Zimbawe, de Rusia a Singapur. Se han establecido fachadas de democracia, incluyendo sistemas de elecciones con múltiples partidos, en orden de facultar realidades duras de gobiernos autoritarios.”<sup>837</sup>

El libro contiene estudios comparativos de conflictos entre gobernantes y partidos de oposición en el centro de un autoritarismo democrático. Esto es, regímenes que incorporan instituciones típicas de una democracia, pero donde prevalecen prácticas eminentemente autoritarias.<sup>838</sup>

Los años 90 fueron de un optimismo democrático, el cono sur de América completaba su jornada de transiciones democráticas, el imperio soviético se desintegra en relativa paz, en países sub-saharianos emergen elecciones entre muchos partidos políticos. Se hablaba del fin de la historia, el triunfo de la democracia y el nuevo orden liberal en el mundo.

Desde la Revolución de los Claveles en 1974 hasta la actualidad, se han duplicado las democracias en el mundo. El Instituto Freedom House reportó 42 democracias antes de la Revolución de los Claveles, y 89 democracias en 2004, extraído de un total de 118 países clasificados como “democracias electorales”.<sup>839</sup> En 2013, la misma institución reporta 90 países libres, 58 países parcialmente libres, 47 países no libres.<sup>840</sup> Estas democratizaciones contrastan con regímenes dictatoriales o de partido

---

<sup>836</sup> Cfr. DE ASÍS ROIG, Rafael, *Las paradojas de los derechos fundamentales como límites al poder*, Op.Cit.

<sup>837</sup> SCHEDLER, Andreas, *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 2006.

<sup>838</sup> Cfr. SCHEDLER, Andreas, *Electoral Authoritarianism* (.), Op.Cit.

<sup>839</sup> Cfr. SCHEDLER, Andreas, *Electoral Authoritarianism*. Op.Cit

<sup>840</sup> La metodología y la ideología vedada de Freedom House ha sido cuestionada constantemente. No

único, como Cuba, China, Laos, Corea del Norte, Vietnam, Eritrea, Libia, Siria, Myanmar, Sudán y los países árabes: Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Yemen, Barhain.

Esta oposición de las “democracias” o “países libres” frente a las dictaduras o regímenes antidemocráticos, no alcanza a matizar la existencia y desarrollo de los los autoritarismos electorales. Esto es, democracias electorales que juegan el juego de elecciones con múltiples partidos, seguidos por un jefe o institución electoral; pero de cualquier manera estos regímenes violan principios liberales y democráticos sobre equidad, justicia, libertad y certidumbre de manera severa y sistemática.<sup>841</sup> Las elecciones son “inclusivas” en tanto que no ofrecen restricciones ilegítimas en la formalidad del proceso; no se persiguen a los partidos políticos como organizaciones criminales o ilegales, y no se emiten decretos o acuerdos de gobierno que prohíban la profesión hacia un partido o inclinación política; pero los procesos electorales son sujetos a manipulaciones tan abiertas y sistémicas, que no pueden calificarse como democráticas.<sup>842</sup>

Aunque no produzcan segregaciones, persecuciones, encarcelaciones o impunidad en actos de violencia hacia minorías políticas, los regímenes de “Autoritarismo Electoral” generan las condiciones y actúan como agentes discriminatorios permanentes, realizan labores informales en contra de opciones políticas, y establecen mecanismos proclives al fraude electoral.

Martin Tanaka describe este fenómeno, zanjado en las democracias actuales, como “Autoritarismos Competitivos”. El autor se pregunta cómo es que un sistema de partidos, medianamente consolidado, termina en un declive súbito que da pie a figuras plebiscitarias, que arrastran mayorías y fundan sus programas de gobierno en golpes de timón, en el fortalecimiento de sus propios movimientos, como en una especie de “revolución institucionalizada”.<sup>843</sup>

---

obstante, sigue siendo un referente internacional para medir la “democratización del mundo”.  
*Freedom in the World 2013*, Freedom House, 13 Enero 2013

<sup>841</sup> Ver la exposición de las elecciones de 2012 en México, descritas diacrónicamente por Ackerman. ACKERMAN, John, *El mito de la transición democrática. Nuevas coordenadas para la transformación del régimen mexicano*, Editorial Planeta Mexicana, México DF, 2015.

<sup>842</sup> Cfr. SCHEDLER, *Electoral Authoritarianism*, Op.Cit.

<sup>843</sup> TANAKA, Martín, “Los sistemas de partidos en los países andinos, 1980–2005: Reformismo institucional, autoritarismos competitivos y los desafíos actuales.”, Working Paper #324. The Hellen Kellogg Institute for International Studies, marzo de 2006. Disponible en url. (<http://www.nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/324.pdf>)

“El sistema de representación comienza a deteriorarse. Los partidos políticos se vuelven crónicamente incapaces de constuir modelos, propuestas y liderazgos. Así, aparecen las historias de fracaso. Los partidos se alternan el poder por una serie de fracasos, que se convirtieron en oportunidades electorales que no fueron aprovechadas, o no fueron conducidas por políticas exitosas. Un recambio de partidos produce sosobra en la sociedad, y la representación entra en una crisis irreversible.”<sup>844</sup>

Dieter Nohlen, en su artículo titulado “Sistemas Electorales y Gobernabilidad”, reconoce la profunda incapacidad de crear una agenda entre ciudadanos y gobernantes electos, y este vacío se vuelve un tema de ingobernabilidad. Aunque la rendición de cuentas trasciende el día de las elecciones, la primera parte del problema, y que destaca Nohlen, está en el sistema de representación. Dice “En síntesis, la democracia, como método, es decir, elecciones periódicas y renovación de la conducción política si así lo determinan los votos del electorado, produce por sus mismas propiedades o defectos la ingobernabilidad creciente por lo demás en el correr del tiempo.”<sup>845</sup>

Tanaka compara los casos de Alberto Fujimori en Perú y Hugo Chávez en Venezuela, pues si bien tienen ideologías y agendas diametralmente opuestas, sí vienen de un proceso de descomposición del sistema de representación por partidos políticos, y con esto, los canales democráticos de un régimen formal.

Nohlen apunta este fenómeno en el corazón del sistema electoral. El problema está en la representatividad de la representación, que tiene como nudo central a la partidocracia. Nohlen lamenta la deficiente formación democrática de la voluntad política dentro de los partidos y una escasa influencia del electorado en la selección de los representantes en el congreso o el gobierno.<sup>846</sup>

Los sistemas electorales, en un entorno autoritario, generan creciente polarización y vaciamiento del centro político. Tanaka expone que las propuestas de izquierda consistían en una agenda revolucionaria hacia el socialismo, y las propuestas de derecha se orientaban a la configuración de un Estado neoliberal. En ambos casos se pedían cambios de corte estructural, aparentemente irreversibles, y desde los cuales sólo se construye un proyecto parcial de nación, pero gubernamentalmente autoritario. Cada propuesta y proyecto político implica una probable escenificación de

---

<sup>844</sup> Cfr. TANAKA, Martín, Op. Cit. p. 23

<sup>845</sup> NOHLEN, Dieter, “Sistemas electorales y gobernabilidad”, Working Paper n.63, Universität Heidelberg, Barcelona, 2003. p. 4

<sup>846</sup> Cfr. NOHLEN, Op.Cit.

ingobernabilidad. El vaciamiento del centro, o de la agenda posible, fue generando la oportunidad para *outsiders'* en el caso de Perú y Venezuela. Es similar el caso de Ecuador con Rafael Correa. En los casos como Bolivia, son los movimientos sociales los que asumen un fuerte componente político, que se institucionaliza y toma el poder político con una agenda de cambios radicales.<sup>847</sup>

La elección de Hugo Chávez en 1998 se da en medio de un sentimiento generalizado de descrédito al sistema y un rechazo al modelo de representación, que figuró en un declive de las propuestas partidarias tradicionales. Fujimori llegó en un momento de desgaste irreversible del sistema de partidos polarizado, con una intervención riesgosa del Ejército en la gobernabilidad del país. El discurso es contrario al sistema, y son explícitos sus malestares con la clase política y los mecanismos ordinarios para tomar decisiones. Encarnan y representan a los excluidos del sistema, y construyen redes clientelares en su entorno de representación. Debilitan de manera sustancial el pluralismo, la rendición de cuentas horizontal (*accountability horizontal*). La representatividad democrática se canjea por una agenda plebiscitaria de gobierno, y las acciones concluyentes figuran en una política de Estado autoritaria, que no refleja la pluralidad de su propia sociedad.

Los casos expuestos por Tanaka son ilustrativos, porque muestra la tradición pendular de excesos mostrados en América Latina, amén de un sistema presidencialista, en donde se construyen poderes legales, constitucionales y fácticos de manera hiperconcentrada en una sola persona; y su ejercicio implica la disminución de versiones distintas u opositoras al gobierno, hasta el punto de su extinción del entorno político.<sup>848</sup>

Haciendo un contraste en los casos de Colombia y México, se observa un pluralismo político dentro del Poder Legislativo o en los gobiernos locales, pero en ambos casos se observan agendas de gobierno radicales, totalitarias, que implican transgresiones graves a sus órdenes constitucionales o al Estado de Derecho, pero validadas por el efecto del “*abuso de mayoría*” en un clima de polarización. Lo dicho anteriormente en torno a los Estados Inestables en la teoría transicional de Ruti Teitel, o las tesis de Estados de Derecho deformados por la violencia, en opinión de David Dysenhäus, Bruce Ackerman, Amnistía Internacional o Mary Kaldor, muestran el despliegue de estas agendas autoritarias, antidemocráticas, y donde el voto constituye

---

<sup>847</sup> Cfr. TANAKA, Martín, p. 24

<sup>848</sup> Cfr. TANAKA, Martín, Op.Cit.

un mecanismo débil, o sujeto a gobiernos autoritarios y abusos de mayoría en el entorno del miedo y la polarización.

El entorno de polarización hace que las diversas opciones, ideologías y grupos políticos busquen golpes definitivos contra el poder del presidente, lo que produce una baja probabilidad de éxito, un desaliento en las preferencias de oposición, y un fortalecimiento de las versiones oficiales o estatistas. El centro político sigue disolviéndose en contra de las libertades públicas, contra los derechos políticos, y contra el sistema liberal y democrático en general.

Complementando lo dicho por Tanaka, Levitsky describe algunas características de los “Autoritarismos Competitivos”<sup>849</sup> que merece la pena destacar. Los gobernantes, grupos de poder y élites son incapaces de eliminar las reglas democráticas, pero las manipulan gravemente. En estos regímenes, no se persiguen criminalmente a la oposición, pero sí se usa la estigmatización y el uso de la justicia en su contra. No se erradican las elecciones explícitamente, pero hay un abuso rutinario de los recursos técnicos, jurídicos y financieros del estado para manipular los resultados de las elecciones. La oposición se encuentra en permanente exclusión, amedrentada por una opinión pública en dominio de los grupos hegemónicos.<sup>850</sup>

Con la reafirmación del poder del Estado, los grupos hegemónicos imponen presiones políticas al Poder Judicial, utilizan a la policía y fuerzas armadas en la conflagración de un discurso, y cuestionan permanentemente a las instituciones autónomas como los gobiernos locales, los aparatos financieros o las agencias reguladoras del mercado.<sup>851</sup>

Sobre este respecto, Schedler dice que en este tipo de “democracias autoritarias”, los regímenes permiten el voto popular, en tanto que subordinan instituciones, poderes y espacios de gobierno en un “centro elevado” que puede inhabilitar las presiones electorales.<sup>852</sup> Y cada vez que refrendan una victoria electoral o decisión de gobierno, aducen una supuesta ineptitud e inexperiencia de la oposición. Ejercen el principio *divide et imperia* mediante una operación de constante fragmentación de las oposiciones de su gobierno o régimen. Sin reprimir físicamente, estas “Democracias Autoritarias”

---

<sup>849</sup> LEVITSKY, Steven, “The Rise of Competitive Authoritarianism”, *Journal of Democracy*, 13.2, Abril, 2002

<sup>850</sup> Cfr. LEVITSKY, “The Rise of Competitive Authoritarianism”. Op.Cit.

<sup>851</sup> Idem.

<sup>852</sup> SCHEDLER, Andreas, “Elections Without Democracy: The Menu of Manipulation” *Journal of Democracy* 13.2 (2002): 36-50. p. 42

suelen desmantelar los discursos de la oposición en ejercicios de polarización y estigmatización constante. Sin ejercer persecuciones criminales de las oposiciones, o limpiezas étnicas, estas democracias practican innumerables recursos técnicos y discursivos de discriminación hacia los sectores sociales que cuestionen su autoridad, o critiquen el rumbo de la política, de manera tal que las elecciones no representan un problema, sino la reafirmación de valores, estamentos y privilegios reconocidos como tradición, racionalidad o espíritu nacional.<sup>853</sup>

Desde este entorno, el propósito de este análisis consiste en vincular el voto y los Derechos Civiles y Políticos dentro de un sistema que rinde cuentas a la sociedad. No se piden aquí las condiciones para una reforma constitucional y legislativa para mejorar el sistema electoral, como sugiere Dieter Nohlen en su análisis, sino el fortalecimiento de los Derechos Civiles y Políticos como herramientas de cambio total, y como mecanismos de rendición de cuentas capaces de cambiar el entorno institucional que instaure sistemas electorales deficientes y autoritarismos electorales como consecuencia.

Pero antes de abordar el desempeño de los gobernantes electos, lo que se analiza aquí, en este apartado de la investigación, se encuentra en lo que Braconnier y Dormagen reconocen como “espacios de socialización política” del voto. Esto es, la conformación de un sistema de representación sensible de la sociedad, de sus minorías, de sus derechos; o lo contrario: un sistema de representación que excluye, margina y segrega a la sociedad, aunque la sociedad pueda votar.<sup>854</sup> Esto supone mirar el voto en un entorno de libertades públicas y derechos políticos, y no como una política pública electoral, o una promesa de reformas al régimen constitucional de representación. Por esta razón, se elige el Derecho a la Información como complemento necesario, y a la vez ilustrativo, sobre la necesidad de comprender la garantía de todos los Derechos Civiles y Políticos antes, durante y después de las elecciones.

## **El voto como elección racional o sociológica.**

---

<sup>853</sup> Cfr. SCHEDLER, Andreas, “Elections Without Democracy”, Op.Cit. p. 44

<sup>854</sup> BRACONNIER, Céline, DORMAGEN, Jean-Ives, *La démocratie de l’abstention. Aux origines de la démobilisation électorale en milieu populaire*, Gallimard, París, 2007

Buena parte de la literatura que troca los temas de Rendición de Cuentas electoral, expone al voto como mecanismo de decisión fundado en dos motivaciones: la motivación racional, reconocida especialmente en la Teoría Económica de la Democracia de Anthony Downs<sup>855</sup>, y la teoría sociológica del voto, que destaca por las motivaciones culturales, étnicas, de clase social, religiosa o nacionalista.

Dentro de los argumentos que se pueden comprender dentro de una teoría sociológica, se puede deducir que el acto de votar se motiva por presión social o por un sentido del deber, en donde la persona actúa como miembro de una colectividad, y su razonamiento no escapa del sistema de valores impuesto por un determinado universo simbólico, cuyos principios y racionalidad se imponen desde criterios eminentemente culturales.<sup>856</sup>

Desde la perspectiva que podemos reconocer como “racional”, las personas ejercen su voto como una opción que les brindará la máxima utilidad posible dentro de las opciones que ofrece el sistema democrático. Votar, entonces, es un acto prospectivo, en donde los partidos políticos y los gobernantes se sujetan a un proceso de rendición de cuentas frente a los votantes.<sup>857</sup>

Si nos conducimos por el modelo racional del voto, asumimos que los votantes son actores racionales que buscan un punto de equilibrio dentro del sistema de propuestas establecidas en una determinada estructura de representación, basado en el sistema de partidos, y luego en un régimen de gobierno. Esto es, que el voto incide sobre una posibilidad más o menos determinada en los parlamentos, los gobiernos y administraciones locales, regionales, centrales o federales. Sobre este espacio de decisión, el voto trasciende en un segundo orden sobre la designación de jueces, comisionados de órganos autónomos, de autoridades reguladoras y de las representaciones públicas en el exterior. Asimismo, el voto trasciende en un segundo

---

<sup>855</sup> Citado por CHEIBUB, José Antonio, PRZEWORSKI, Adam “Democracy, Elections, and Accountability for Economic Outcomes, en PRZEWORSKI, Adam, STOKES, Susan, MANIN, Bernard. (edit), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Nueva York, 1999

<sup>856</sup> Es interesante de las autoras, la interpretación de las teorías sobre el voto retrospectivo y el voto prospectivo en sociedades “en desarrollo”, puesto que se ponen al análisis algunas variables culturales que son inéditas en la literatura. Cfr. ANDERSON, Leslie, LAWRENCE, C.Dodd, *Learning Democracy: Citizen Engagement and Electoral Choice in Nicaragua 1990–2001*, The University of Chicago Press, Chicago, 2005, p.p. 117–130

<sup>857</sup> Cfr. GARZÓN VALDÉS, Ernesto, “Razonabilidad y Corrección Moral”, *Claves de la Razón Práctica*, no.88, 1998, p.p. 18–26

orden sobre la forja de presupuestos, planes de gobierno y la concurrencia de potestades públicas para resolver problemas entre el ámbito local, regional, central, comunitario o internacional.

El foco de intensidad entre los debates de la teoría de la democracia se cierne en torno a los equilibrios del sistema electoral frente al sistema de pesos y contrapesos institucionales que ofrece un Estado de Derecho.<sup>858</sup> El debate aquí no se orienta hacia ese universo de análisis, sino en la relación que tiene la persona, como votante, en tanto su capacidad de someter a las autoridades públicas al respeto, protección y cumplimiento de sus derechos fundamentales. Así, la perspectiva del voto cambia de prioridad. Ya no se trata de calcular la maximización de la utilidad del voto en las sesiones del parlamento, o en la Administración Pública y después en los jueces y órganos autónomos, sino en calcular el voto como mecanismo de rendición de cuentas que trascienda en la protección, defensa y respeto de los derechos fundamentales. La lógica no se ubica en las reglas de mayoría que genera un proceso electoral, sino en la agenda de temas que afectan derechos.

Volviendo a la lógica y motivación del voto, Bart Engelen expone una serie de argumentos valiosos que nos permiten calcular la viabilidad real del voto como Rendición de Cuentas.

El primer argumento de Engelen expone que se sobre-estima la racionalidad de votar. No hay condiciones para afirmar que un acto de votar es racional y pragmáticamente adecuado. Un voto difícilmente es decisivo para generar cambios políticos trascendentales.<sup>859</sup> Si la motivación del votante se orienta hacia la defensa y protección del derecho al agua, al derecho a la educación, al desarrollo o el debido proceso, entonces el votante se encuentra en medio de una enorme limitación, puesto que sólo podrá influir en la conformación de mayorías y minorías, que delegarán facultades de gobierno a la Administración y después a los poderes judicial y autónomos.

El segundo argumento de Engelen dice que la relación costo-beneficio es ínfima respecto al beneficio, y es variable respecto al costo. El beneficio se concebiría, en todo

---

<sup>858</sup> HORN, Hans-Rudolph, “Generaciones de Derechos Fundamentales en el Estado Constitucional Cooperativo. Reflexiones comparativas sobre el constitucionalismo iberoamericano”, publicación electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, url. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/340/19.pdf>

<sup>859</sup> ENGELLEN, Bart, “The Expressive Rationality of the Decision to Vote”, *Rationality and Society*, Vol. 18(4): 419-441

caso, en términos de sociedad y nunca como individuo. Esto nos conduce a pensar que una racionalidad de beneficios a nivel colectivo ha de comprenderse en términos de un comparativo de plataformas políticas que están en juego. Hay una realidad en juego, que se expone a diversos futuros probables, los cuales están a la lid de la regla de mayorías marcada por el voto de los miembros de una sociedad.

Pero la ruptura viene después de que el voto fue ejercido por los miembros de la sociedad. En los sistemas políticos actuales no hay una posibilidad real de rendición de cuentas ante los representantes electos. Esto quiere decir, desde las líneas de reflexión de Bart Engelen, que el ejercicio de votar es categóricamente imposible como un proyecto individual, dado que no es posible incorporar un beneficio individual en el contexto del voto, y tampoco es posible incorporar un beneficio colectivo en el contexto del voto. Los premios, prebendas y demás privilegios estratégicos que se relacionan con el voto, son actos de manipulación política o de corrupción que rompen el sentido representativo y democrático del voto.

La pregunta radica en la posibilidad de pensar en una agenda global desde el punto de vista eminentemente personal, y traducirlo en un voto como mecanismo de cambio global. Es técnica y empíricamente imposible lograr que las expectativas y pretensiones de validez de una persona se puedan reflejar como votante. Así, vuelve la perspectiva sociológica por consecuencia natural.

El tercer argumento de Bart Engelen<sup>860</sup> es que el voto puede construirse positivamente y racionalmente, como un acto público de compromiso social. Esto quiere decir que votar cumple la función de un juramento o una declaración de identidad, la expresión de pertenencia hacia un colectivo social representado en determinado partido político.

El voto no es una elección individual, siendo que la dimensión de influencia, de cambio y de beneficio es prácticamente ínfimo. Considerando los dos primeros argumentos de Bart Engelen, votar no es una expresión de deseos y oportunidades, sino que votar es la expresión de lo que todos los demás conciben como deseos y oportunidades.

El voto no es una acción o elección racional, en tanto que no hay una relación proporcional entre la acción y la supuesta maximización de los beneficios. Según

---

<sup>860</sup> ENGELEN, Bart, "The Expressive Rationality of the Decision to Vote", *Rationality and Society*, Vol. 18(4): 419-441

Engelen, le voto puede ser motivado racionalmente por dos tipos de consideraciones.

1. Razones prospectivas-instrumentales. Conducen a la persona a decidir en orden de obtener un objetivo externo y empíricamente verificables. Las acciones instrumentales siempre se refieren a las consecuencias que las personas quieren conseguir.
2. Razones expresivas-retrospectivas. Se refieren a ciertos compromisos que conciernen a la persona como sujeto económico o cultural. Constituyen razones que forman su identidad, y por tanto votar en este caso significa decidir que el orden de las cosas guarde cierto sentido. El voto expresivo-retrospectivo es un acto cercano a la lealtad, la pertenencia, el cuidado, el compromiso y la identidad.<sup>861</sup>

La literatura especializada en ciencia política muestra división de opiniones. En algunos casos, se dice que el voto retrospectivo demuestra cómo los electores re-eligen a los gobiernos que han pasado por momentos de paz y prosperidad, y tienden a remover aquellos gobiernos que han presidido su administración durante tiempos malos para la sociedad. Este arco-reflejo de los electores puede darse sin necesidad de que el gobierno de turno sea responsable de los malos momentos.<sup>862</sup>

Este primer lance lo realizó Anthony Downs con su célebre texto sobre *Análisis Económico de la Democracia*.<sup>863</sup> La base general de análisis tiende a calificar la macroeconomía como variable. No obstante, como mencionan Andrew Healy y Neil Malhotra, los conceptos, indicadores y medidores macroeconómicos son tan variados y extensos, que pueden ser interpretados políticamente desde un ángulo de conveniencia para los políticos, los partidos y los electores. La inflación, el crecimiento del Producto Interno Bruto, la tasa de paro o desempleo, infraestructuras, etc, son valoraciones que pueden ser manipuladas al máximo cuando una elección se acerca.<sup>864</sup>

---

<sup>861</sup> ENGELEN, Bart, “The Expressive Rationality of the Decision to Vote”, *Rationality and Society*, Vol. 18(4): 419-441

<sup>862</sup> Cfr. ANDERSON, Leslie, LAWRENCE, C.Dodd, *Learning Democracy: Citizen Engagement and Electoral Choice in Nicaragua 1990–2001*, The University of Chicago Press, Chicago, 2005, p.p. 117–130

<sup>863</sup> Citado por CHEIBUB, José Antonio, PRZEWORSKI, Adam “Democracy, Elections, and Accountability for Economic Outcomes, en PRZEWORSKI, Adam, STOKES, Susan, MANIN, Bernard. (edit), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Nueva York, 1999, p. 224

<sup>864</sup> HEALY, Andrew MALHORTA, Neil, “Random Events, Economic Losses, and Retrospective

Desde el punto de vista de la Rendición de Cuentas, el voto es un mecanismo que puede generar ciertas consecuencias frente a la autoridad. Desde el punto de vista de los Derechos Civiles y Políticos, el voto es un mecanismo de expresión de las actitudes políticas de los ciudadanos de un entorno político y democrático. Pero la expresión de una actitud política, y el juicio a la autoridad, no pueden limitarse en la acción de votar como único mecanismo. El voto, como acción colectiva expresa el funcionamiento de un sistema político que se rige con procedimientos de democracia representativa; pero el voto no agota las probabilidades de ejercer los Derechos Civiles y Políticos, ni agotan la posibilidad de exigir cuentas a las autoridades.

Desde este ángulo, el propósito del análisis consistirá en señalar la relatividad virtual del voto como Derecho y como mecanismo de rendición de cuentas. No obstante y se expongan sus limitaciones, no se le resta toda la importancia que tiene para generar decisiones democráticas.

## **Rendición de Cuentas electoral y programas de gobierno: los “planes de vuelo”.**

En el estudio de Phillippe Schmitter y Javier Santiso, se analizan los procesos de democratización en regímenes de la 3ra Ola, especialmente sobre los países de Europa del Este (antiguos miembros del Pacto de Varsovia). Se analiza la capacidad de decisión de los gobiernos democráticos, su representatividad y su legitimidad, frente a los “planes de vuelo” generados durante la época de la transición política. Por “planes de vuelo” Santiso se refiere al enorme escenario de expectativas de las nuevas democracias, que se intercambiaban con el mero ejercicio del voto. Como decir: se vendió un vuelo alrededor del mundo en un avión, pero sólo con un tanque de combustible.

En estas nuevas democracias, se desbordaron todas las nociones de un ciclo de representación. Es decir, que las dinámicas de los partidos políticos, de los representantes y de los ciudadanos, sobrepasaban los criterios para contener un programa

---

Voting:

Implications for Democratic Competence”, Nota de Investigación de Stanford Graduate School of Business , y Loyola Marymount University, Disponible en url:  
[http://myweb.lmu.edu/ahealy/healy\\_malhotra\\_random\\_0310.pdf](http://myweb.lmu.edu/ahealy/healy_malhotra_random_0310.pdf)

de gobierno en el tiempo que corresponde a una administración; se desbordaron todas las circunstancias que delimitan un periodo de gobierno con demandas de corte estructural; saturaron las pautas para implementar un ritmo de cambios institucionales; rompieron los intervalos apropiados para tomar decisiones; se incumplieron responsabilidades objetivas en aras de una priorización ideológica; y se estancaron en procesos deliberativos como el presupuestario.<sup>865</sup>

Los representantes políticos de estos países tuvieron que tomar decisiones en diversas materias en rangos de tiempo y capacidad que excedían los de una democracia consolidada. Incapaces de controlar la agenda política de decisiones, los representantes “democráticos” fueron sujetos a interacciones complejas. Entre algunas decisiones extralimitadas, estaban prorrogar elecciones con gobiernos provisionales, remover controles de precios, atacar déficits presupuestarios de manera generalizada, privatizar industrias estatales, establecer un gobierno laxo con la moneda, establecer bases de mercado libre en sectores económicos protegidos, construir autonomías locales, entre otras. Las decisiones en las democracias recientes, como dicen Schmitter y Santiso, están permutadas ante un modelo de economía política que no está en discusión, y que supone un tren de decisiones incompatible con un régimen democrático.<sup>866</sup>

Otro escenario claramente polémico surge por un cambio radical en la posición de un partido antes y después de las elecciones. El referéndum convocado en el gobierno del presidente de España, Felipe González, para decidir en torno a la pertenencia de este país a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) fue un caso emblemático. Obligado por el compromiso adquirido desde la oposición, y obligado por la agenda del Gobierno Español en el contexto internacional, el Gobierno Socialista convocó una consulta, a pesar de que la posición del gobierno socialista había cambiado.

El compromiso del PSOE y de Felipe González en particular, se zanjaron en el debate parlamentario durante la incorporación de la OTAN, bajo el gobierno de la Unión del Centro Democrático (UCD) y el entonces presidente, Leopoldo Calvo Sotelo. El PSOE abanderó una línea pacifista y neutralista. Durante el debate sobre la adhesión,

---

<sup>865</sup> SANTISO, Javier, SCHMITTER, Phillippe, “Three temporal dimensions to consolidation of democracy” , *International Political Science Review* (1998), Vol. 19, No. 1, 69-92

<sup>866</sup> SANTISO, Javier, SCHMITTER, Phillippe, “Three temporal dimensions to consolidation of democracy” , *International Political Science Review* (1998), Vol. 19, No. 1, 69-92

Felipe González, entonces líder de la oposición, prometió que si España entraba en la OTAN por mayoría simple (como sucedió desde el gobierno de Sotelo), el PSOE sometería otro proceso de votación para revertir la pertenencia de España a la OTAN. Propondría un dilema que dijera “OTAN, de entrada no; de salida sí”.<sup>867</sup>

Cuando el PSOE asume el poder en 1982, cambia de opinión sobre la pertenencia de España a la OTAN. Y para 1986 se promueve un referéndum para validar

---

<sup>867</sup> ALDECOA LUZARRAGA, F. (1983). “Significado y efectos de la adhesión de España a la Alianza Atlántica en su proceso de participación activa en las relaciones internacionales”. En Revista de Estudios Internacionales, Vol. IV, nº 1, pág. 39-70. En la página “monografías” se describe: “En mayo de 1981 la decisión de incorporar España a la OTAN ya había sido tomada. El 4 y 5 de ese mes el Consejo de Ministros de la Alianza había examinado de manera favorable el ingreso de España. Poco después, en una visita a la República Federal Alemana, el Presidente Calvo-Sotelo confirmaba el inmediato ingreso de España en la OTAN y su intención al respecto de no convocar un referéndum. A partir de entonces los acontecimientos se desarrollan con celeridad. El 20 de agosto de 1981 el Consejo de Ministros solicitó al Consejo de Estado el dictamen preceptivo sobre la entrada de España en la OTAN. El día 27 de agosto el Consejo de Estado emitió dictamen favorable, recomendando la vía del artículo 94 de la Constitución para la tramitación parlamentaria de la adhesión. Días más tarde, el gobierno de UCD presentó ante la Mesa del Congreso de los Diputados la petición de adhesión a la OTAN, petición admitida a trámite el 3 de septiembre, aunque con los votos en contra de socialistas y comunistas. El 15 de septiembre el Pleno del Congreso de los Diputados decidió, por 180 votos a favor, 126 en contra y 2 abstenciones, que la Comisión de Asuntos Exteriores era competente para tratar el proyecto de adhesión, por lo que se remitió a dicha Comisión la tramitación de la adhesión de España a la OTAN. El 8 de octubre la Comisión autorizó al Gobierno a concluir la adhesión y el 27 de octubre se iniciaba el Debate parlamentario sobre la OTAN, en un clima de movilización popular en contra. El 29 quedaba aprobado el dictamen emitido por la Comisión de Asuntos Exteriores con los 186 votos a favor de UCD, Centro Democrático, Partido Nacionalista Vasco, Convergencia i Unió y Unión del Pueblo Navarro; por los 146 en contra del Partido Socialista Obrero Español, Partido Socialista Andaluz, Partido Comunista de España, Euskadiko Ezkerra, Ezquerria Republicana de Catalunya, Partido Aragonés Regionalista y Unión del Pueblo Canario quedaba autorizada la adhesión con las siguientes condiciones:

1. No aceptar compromisos que implicasen el almacenamiento o instalación de armas nucleares de la Alianza en nuestro país.
2. Obtener garantías para la defensa de todo el territorio peninsular y extrapeninsular, la recuperación de la soberanía sobre Gibraltar, el fortalecimiento de la soberanía y defensa sobre toda España y la aceleración, de forma paralela, de la negociación política y económica con la CEE.

Un mes después, el 26 de Noviembre, el Pleno del Senado ratificó la decisión de la Cámara Baja por 106 votos a favor, 60 en contra y una abstención, dejando libre el camino para la presentación en Bruselas de la petición de adhesión. Consecuentemente, el día 28 de noviembre, el ministro de Asuntos Exteriores dirigió una carta al secretario general de la OTAN, comunicándole que, en base a la autorización parlamentaria, España estaba en disposición de recibir favorablemente la invitación para la adhesión al Tratado del Atlántico Norte y se encontraba constitucionalmente autorizado para depositar, llegado el momento, el correspondiente instrumento de adhesión.

El 2 de diciembre el embajador español en Bruselas, Nuño Aguirre de Cárcer, entregó oficialmente al secretario general Joseph Luns la solicitud de adhesión; el día 10 de diciembre se firmaba en Bruselas, en reunión ministerial del Consejo Atlántico, el Protocolo de Adhesión, iniciándose a partir de entonces el trámite de ratificación por los parlamentos de los quince países miembros de la Alianza. España dedicó un esfuerzo considerable para convertirse en el miembro número 16 de la OTAN con la máxima rapidez posible, consiguiéndolo en apenas seis meses. Cfr. Url. <http://www.monografias.com/trabajos10/otan/otan.shtml>

o invalidar la adhesión.<sup>868</sup> Alberto del Campo explica la estrategia para convencer a la sociedad española y los votantes del PSOE. “Para convencer al electorado de este giro, la estrategia del PSOE se basó en transmitir un mensaje claro y comprensible, que hablaba sólo del futuro de España, arropado con algunas ideas fuerza (estabilidad económica, garantía de paz, progreso...) y con la máxima implicación en la campaña de su líder, Felipe González.”<sup>869</sup>

Con un 59% de participación, el 52% dio el sí, y el 40% expresó el no. Y como cita Del Campo, “pasados los años, González ha calificado de “error” convocar el referéndum porque la pertenencia a una estructura militar internacional se debe incluir en el programa electoral.”<sup>870</sup> .

En la administración del Gobierno de España, elegido en elecciones anticipadas en el año 2011, y que se encuentra vigente durante la elaboración de esta tesis, ha suscitado una profunda crítica por las promesas de campaña y las afirmaciones tajantes del partido y el candidato ganador, frente a las decisiones que ha tomado en el Gobierno en su gestión.<sup>871</sup> Más allá de lo que suceda hacia el final de la gestión, y más allá del posible castigo que reciba el partido en el poder durante las siguientes elecciones, resulta evidente que la racionalidad del voto a favor del ahora Presidente, Mariano Rajoy y del Partido Popular, se encuentra en una condición de severo cuestionamiento. Pero aún más, que la demostración empírica de la oposición lógica entre las afirmaciones y promesas de campaña frente a las decisiones de gobierno, suponen al

---

<sup>868</sup> REAL DECRETO 214/1986. d...6 de febrero, por el que se somete a referéndum de la Nación la decisión política del Gobierno en relación con la Alianza Atlántica. Disponible en url. [<http://www.boe.es/boe/dias/1986/02/07/pdfs/A05072-05073.pdf>]

<sup>869</sup> DEL CAMPO, Alberto, “La campaña de comunicación de González con la que ganó el “sí a la OTAN”, Más Poder Local, No. 4, marzo 2011. p.p. 7-9 .Disponible en url [[http://www.maspoderlocal.es/pdf/MASPODERLOCAL\\_Num4.pdf](http://www.maspoderlocal.es/pdf/MASPODERLOCAL_Num4.pdf)]

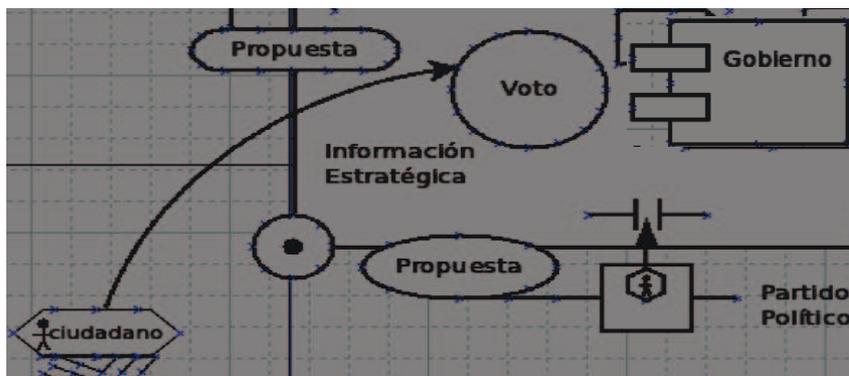
<sup>870</sup> Cfr. DEL CAMPO, “La campaña de comunicación de González con la que ganó el “sí a la OTAN”, Op.Cit. p. 9

<sup>871</sup> Ver en el Blog “Palinuro” el artículo titulado “¡Viva la delincuencia!”, del sábado 2 de junio de 2012, disponible en url. <http://cotarelo.blogspot.mx/2012/06/viva-la-delincuencia.html> . Esta opinión se puede contrastar con el artículo del periódico La Vanguardia, que en su versión digital del día 21 de noviembre de 2011, resume las promesas del candidato ganador y de su partido político, (ver en Las ‘promesas’ que Rajoy deberá cumplir tras ganar las elecciones generales en La Vanguardia. url <http://www.lavanguardia.com/politica/20111121/54238360452/promesas-rajoy-elecciones-generales.html>), y la documentación de los profundos contrastes que se refieren aquí, en archivos digitales en donde se muestran las afirmaciones del candidato ganador, Mariano Rajoy, y su equipo de campaña (ver el Diario Público, versión digital del 13 de julio de 2012, en url <http://www.publico.es/espana/416369/la-videoteca-no-perdona-las-promesas-incumplidas-del-pp>)

ejercicio del voto fuera del alcance de la Rendición de Cuentas, y supone la anulación del voto como un genuino derecho civil y político.

Un estudio realizado para la OCDE por Geys y Nuscheler, se centra en las promesas de campaña de sus países miembros en torno a la salud pública, desde 1970 a 2003, y el resultado del cumplimiento de las promesas de campaña sobre el aumento o progresividad en el Sistema de Salud. Se eligieron promesas y manifiestos de campaña de diversos partidos políticos, reconociendo objetivos generales como la Expansión del Estado de Bienestar, o la Justicia Social. Se analizó el nombramiento de los ministros de Salud, y el papel del Primer Ministro o Presidente sobre el presupuesto de salud. Los resultados ofrecidos son devastadores para la credibilidad en el voto y la democracia representativa.<sup>872</sup>

Pero el problema no está en los sesgos de información de los partidos políticos, sino en la simplificación de la democracia representativa en el voto. Alesina realizó un estudio exhaustivo sobre las claves de diferenciación entre las campañas electorales y la conformación de los gobiernos. Con el análisis de Alesina, es posible afirmar que los partidos políticos y los candidatos no pueden ofrecer suficiente información, pero sí algunos compromisos que permitan validar el voto prospectivo.<sup>873</sup> Elegir de manera prospectiva tendrá validez mientras existan otros mecanismos de rendición de cuentas que permitan al votante reforzar su decisión de elegir, pero en torno a los procesos específicos de decisión.



Esquema de decisión del votante. Elaboración propia.

<sup>872</sup> GEYS, Benny, NUSCHELER, Robert, Explaining Public Health Care Spending in the OECD, The Role of Partisan Cycles and Campaign Promises, OECD, Febrero, 2010, C12, C23, D72, H51, I10.

<sup>873</sup> ALESINA, A. (1988), Credibility and Policy Convergence in a Two-Party System with Rational Voters, *American Economic Review* 78, 796-805.

Susan Stokes realizó un estudio sobre las democracias en América Latina. Contrastó las propuestas políticas frente a los programas reales de gobierno desde 1982 hasta 1995. Stokes encontró que en 44 ocasiones, el candidato ganador había realizado propuestas cercanas a la social-democracia, o decir: políticas de trabajo, impuestos a las grandes empresas, políticas industriales con intervención del Estado y medidas de bienestar generalizadas. Pero inmediatamente después de ser electos, los candidatos elegidos ejercieron políticas de austeridad presupuestal, privatizaciones, reformas laborales en favor de las grandes corporaciones y la eliminación de subsidios.<sup>874</sup>

Stokes destaca puntualmente las campañas de Menem contra Alfonsín en 1989 en Argentina, y de Vargas Llosa contra Fujimori en 1990 en el Perú. Las políticas ejercidas por los candidatos, ya actuando como presidentes, fueron diametralmente distintas a la propuesta en las campañas. Y lo que argumenta Stokes en torno a la sociología política del voto, es que los votantes no pueden construir una expectativa racional sobre las propuestas y promesas que hacen los partidos políticos en sus campañas electorales. Sobre esta falta de expectativas racionales, Stokes deduce que no es posible construir un voto con argumentos ex-post, o bien, desde una mirada prospectiva.

Stokes explica algunas variables que hacen probable la contradicción literal entre propuestas de campaña y ejercicio de gobierno. Una de las variables consiste en el cambio o “ajuste” de creencias de los candidatos, ahora basados en la situación real de gobierno. Es decir, que los candidatos ven “riesgos” y “valores amenazados” que cambian la prioridad de la agenda, de manera tal que el programa de gobierno es diametralmente distinto al propuesto. Otra de las variables proviene de las condiciones económicas, que “obligan” al candidato electo a realizar supuestos sacrificios o acciones prioritarias para lograrlo. Tal es el caso de Carlos Menem en Argentina, quien inmediatamente después de que fue electo, las acusaciones en contra de su oponente, y presidente en turno, Raúl Alfonsín por sus medidas de ajuste económico fueron olvidadas. En cambio, desde las primeras semanas de gobierno de Carlos Menem se realizaron ajustes económicos más severos y privatizaciones más profundas que los realizados por el gobierno anterior.

---

<sup>874</sup> STOKES, Susan C., “Policy Switches and Democracy”, en PRZEWORSKI, Adam, STOKES, Susan, MANIN, Bernard. (edit), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Nueva York, 1999, p.p. 97-130

Otra variable que contempla Stokes se encuentra en el estatus de mayoría relativa, absoluta, o la condición de minoría del partido gobernante. En estas situaciones, los candidatos electos justifican giros radicales de sus propuestas hacia otras direcciones, aduciendo imposibilidades y escenarios adversos, o bien, oportunidades para hacer cambios profundos a la Constitución y las instituciones que no se habían presentado durante las campañas, pero que ya son posibles con un control de mayoría.

La última hipótesis de Stokes consiste en nueva información, que hace relevante que los candidatos electos hagan una supuesta re-valoración del escenario, y tomen decisiones distintas a las prometidas durante la campaña.

Bajo cualquiera de las hipótesis, en un periodo de 13 años y sólo en América Latina, en el estudio de Stokes se registraron 44 contradicciones drásticas entre campañas políticas y ejercicios de gobierno. Ante estas manipulaciones de la credibilidad, y con el deterioro social que significó este tipo de políticas económicas, desde 1998, con la elección de Hugo Chávez en Venezuela, se inició la tendencia que Peter Smith como “La Ola Rosada”. La tendencia es fuerte: exepctuando al régimen comunista cubano, antes de 1998 ningún gobierno de izquierda logró mantenerse en el poder durante la Guerra Fría. Casi dos décadas después de la caída del Muro de Berlín, los gobiernos de izquierda se fueron consolidando en la región. Estos gobiernos se declaran abiertamente contra el imperialismo estadounidense, el neoliberalismo y las oligarquías típicas de los países. Esta tendencia, contraria a la que Stokes define entre 1982 y 1995, impone un “plan de vuelo” más consistente entre su propuesta y su ejercicio práctico. Sin abogar por la tendencia, puede decirse que anunciaron cambios profundos en los sistemas políticos, y lo hicieron mediante el ejercicio del poder democrático-liberal, contra la proclividad hacia la revolución que propugnaran los líderes de izquierda latinoamericana durante la Guerra Fría.

En los ángulos contrarios se le denominó “populismos” o “neo-populismos”. Esto es, la orientación del discurso político hacia las masas pobres, y las invocaciones a la mayoría, a los símbolos nacionalistas o los espíritus revolucionarios. Esta vena “populista” fue convirtiéndose en un clivaje determinante para los países latinoamericanos, oscilando entre un 25% y un 45% de las preferencias electorales. Smith atribuye esta socialización del voto por: “Desencanto popular con la economía, la cual no había crecido mucho en estos países; con la pobreza, con la desigualdad.

Desencanto político, porque aunque haya democracias los líderes son corruptos -es la queja más fuerte- y los canales de representación no funcionan: los congresos, las legislaturas con muy débiles en la mayoría de los países. Así que querían buscar una nueva forma de expresión y de representación. Al mismo tiempo, tiene que ver con la debilidad del Estado; que no ha podido implementar políticas innovadoras en sus países respectivos”.<sup>875</sup>

En México, la oficina de análisis Espinoza Yglesias realizó un análisis puntual de las propuestas de campaña de los 3 principales candidatos de la elección presidencial de 2006. Entre ellas, fue analizada la plataforma titulada “*El reto de México*”, del candidato Felipe Calderón Hinojosa. Este análisis de propuestas fue titulado “*Evalúa y decide*”, y consistió en presentar las propuestas de campaña con expertos en diversas áreas temáticas para su evaluación colegiada. A lo largo del proceso se recopiló casi la totalidad de las propuestas escritas de los candidatos de los tres principales partidos políticos (PAN, PRI Y PRD), y se tomaron en cuenta también las aclaraciones de sus representantes en mesas de análisis con los panelistas de cada área.<sup>876</sup>

Más allá de la pertinencia y utilidad del estudio realizado por la oficina Espinoza-Yglesias, lo que destaca es que los puntos de análisis sobre la campaña del entonces candidato, Felipe Calderón, tienen una incidencia prácticamente nula de consideración en torno a los puntos nodales de su gobierno. Durante los primeros días de gobierno, Felipe Calderón anunció la “*Guerra contra el Narcotráfico*” que implicó la movilización del Ejército y la Marina en espacios civiles, en acciones de combate contra supuestos capos y células del narcotráfico. Sin haber anunciado dicha política, el recién investido presidente decidió que la acción directa de las fuerzas armadas en calles y carreteras de México era la solución, sin considerar otras opciones como el combate a la corrupción política, o las medidas contra el lavado de dinero, contra las adicciones o la segregación social de los jóvenes mexicanos. La pregunta obligada es entonces *¿debió*

---

<sup>875</sup> Perspectivas sobre la Nueva Izquierda Latina: Entrevista con Peter H. Smith. Diana Ortiz Gutiérrez conversó con el reconocido académico estadounidense Peter H. Smith el 20 de marzo de 2009 en el Auditorio Alfonso Reyes de El Colegio de México. Publicado en *Ágora*. Núm.4, 2009, Disponible en url- [<http://www.colmex.mx/agora/pdfs/7/articulos/9.%20Entrevista%20Peter%20Smith.pdf>]

<sup>876</sup> CÁRDENAS, Enrique, LÓPEZ, Alejandro, “Escrutinio público de propuestas de candidatos durante la campaña presidencial de 2006”, en *Política y Gobierno*, Volumen temático, Elecciones en México, Cd.México, 2009/5. pp. 101-133 Disponible en url [[http://www.politicaygobierno.cide.edu/num\\_antteriores/Vol\\_Tematico-2\\_2009/05\\_LopezCardenas\\_%28101-133%29.pdf](http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_antteriores/Vol_Tematico-2_2009/05_LopezCardenas_%28101-133%29.pdf)]

*anunciar su principal política de gobierno durante las campañas políticas?, y en caso de no haberlo hecho por cualquier razón, surge otra pregunta obligada: ¿Debe un presidente de gobierno someter a consulta aquellas decisiones emergentes o trascendentales que no fueron informadas durante su campaña política?*

Desde el ángulo de la democracia representativa electoral, basta con que los ciudadanos, reducidos en meros electores, castiguen al gobierno por sus decisiones sin consulta durante las siguientes elecciones. Sobre este supuesto, surge una duda fundamental y una duda de rigor. La primera duda está en las decenas de miles de muertos que se relacionan a la “Guerra contra el Narco” emprendida por el presidente de México, los cientos de miles de víctimas directas e indirectas, y las violaciones tajantes al Estado de Derecho: *¿se resuelven con el voto retrospectivo?*

Y la duda de rigor viene en torno a la susodicha oportunidad de los ciudadanos, convertidos en votantes. Esto es, que las campañas electorales se caracterizan por vender candidatos y candidatas como productos de supermercado, y cuando el propósito de la elección consiste en generar masas de electores, basados en calendarios cortos, poca información relevante y estrategias de comunicación que se reconocen por el marketing, y en estos contextos de elección, no es posible socializar políticamente los derechos de los ciudadanos.

El caso más relevante de giros políticos radicales viene de la administración de George W. Bush en EEUU, después de ser elegido en el año 2000. La Administración de Bush en la Casa Blanca asistió a un evento dramático en todos sus sentidos: los ataques terroristas del 9/11. La reacción ante los ataques se institucionalizó en una política pública de largo aliento: la *Guerra contra el Terror* (War on Terror). En septiembre 30 de 2001, el presidente Bush recibió del secretario de Defensa, Donald Rumsfeld y el estratega militar Douglas Feith, un memorandum en el que describe los trazos generales de la Guerra contra el Terror. En este memorandum se impone una visión contundente de cambio: “si la guerra no logra cambiar el mapa político mundial, entonces los EEUU no habrán logrado su objetivo”. El objetivo global y de largo alcance en la *Guerra contra el Terror* era “transformar el Medio Oriente y el mundo del Islam en términos generales”.<sup>877</sup>

---

<sup>877</sup> “If the war does not significantly change the world’s political map, the U.S. will not achieve its aim.” Cfr. Andrew Bacevich, *The “global war on terror” is over -- and we lost.*, en Salon, 11 de septiembre de 2008, versión en línea. Disponible en url:

Para diciembre de 2001, la ocupación en Afganistán dio como resultado la expulsión del Talibán en el gobierno, lo que implicaba ya una aparente victoria militar. Persuadidos de que era un éxito en la bolsa, aprovecharon la atención política para legitimar el segundo movimiento: Irak. Desde entonces, gracias a la *Guerra contra el Terror* EEUU carga con una deuda superior a los tres trillones de dólares, que corresponden a un monto superior a los 14,500 dólares por hogar.<sup>878</sup> Implicó la aprobación de una ley violatoria de derechos fundamentales denominada “*Patriot Act*”, que autoriza al gobierno las intervenciones telefónicas, en internet y otros espacios personales, y actos policiales que exceden los estándares de policía con procedimientos “anti-terroristas”. El libro del periodista Bob Woodward titulado “Estado de Negación” (*State of Denial*) muestra las asimetrías de poder en el seno de la Casa Blanca, la manipulación del propio gabinete y el *Joint Chiefs of Staff*, los errores y negaciones durante la guerra en Irak hasta 2006.<sup>879</sup> Y más aún, la Guerra contra el Terror cambió las nociones de guerra, de seguridad y de confianza en todo el planeta de manera irreversible.<sup>880</sup>

La discordancia entre la información de las campañas electorales, frente a los ejercicios reales de gobierno implican un cuestionamiento severo al voto como derecho civil y político, y cancelan toda oportunidad de significar al voto como un mecanismo prospectivo de rendición de cuentas. No obstante, el problema más importante sobre los cambios de orientación en los representantes no radican en una supuesta traición a los electores, sino en la imposibilidad práctica de juzgar la decisión dentro de los mismos parámetros. Cuando se anuncia un cambio drástico del discurso de gobierno, entonces deben aparecer los instrumentos de democracia directa como el plebiscito o el referéndum para dar legitimidad a las decisiones de manera prospectiva; y en caso de que éste mecanismo prospectivo no se haya generado por cualquier causa, entonces habrá de juzgarse la decisión tomada de una manera retrospectiva mediante comisiones parlamentarias especiales o fiscalías que revisen el caso y lo dictaminen.

---

[<http://www.salon.com/news/opinion/feature/2008/09/11/bacevich>]

<sup>878</sup> BILMES, Linda STIGLITZ, Joseph, *The Three Trillion Dollar War*, W.W. Norton, Nueva York, 2008. Debates sobre el tema disponibles en url oficiales. [<http://threetrilliondollarwar.org/>] y [<http://costsofwar.org/>]

<sup>879</sup> WOODWARD, Robert, *State of Denial*, Simon & Schuster Paperbacks, Nueva York, 2006

<sup>880</sup> FEITH, Douglas, *War and Decision*, libro electrónico disponible en url.[<http://www.waranddecision.com/>]. También, ver los costos sociales y políticos en el portal de “Costs of War”. [<http://costsofwar.org/article/detention>]

Volviendo a la metáfora de Schmitter y Santiso, los candidatos y los partidos ofrecen un “*Plan de Vuelo*” que debe ser ofrecido con seriedad y profesionalismo. Para lograr dicho objetivo, es importante contar con los elementos para resolver cualquier clase de problema mediante el talento de un equipo de gobierno. Como respeto al voto, todo “*Plan de Vuelo*” debe ser ofrecido con probabilidades reales de llevarse al cabo, y en caso de variar, ofrecer las explicaciones necesarias para justificar las derivaciones en el camino. La información, entonces, se convierte en una clave nodal para que las democracias no se conviertan en autocracias de un día para otro.<sup>881</sup>

Se han mostrado ciertas evidencias que sugieren mayor congruencia entre los discursos de campaña y los programas de gobierno cuando se trata de regímenes parlamentarios, y menor congruencia cuando se trata de regímenes presidencialistas.<sup>882</sup> Pero de cualquier manera, la capacidad de manipulación de hechos y verdades o soslaye de la justicia, es probable en todos los regímenes políticos mediante sus representantes electos.

Abundan los casos de corrupción que son llevados a la política electoral y no causan efectos retrospectivos de importancia. En la Comunidad Autónoma de Valencia, en España, destaca el caso de corrupción denominado “*Gürtel*”, que implicó al *president* de la Comunidad y a los principales directivos de la administración. Este caso, descubierto por los periodistas Judith Torreo, Jean Daniel y José Cendón, del diario El País (causa que derivó en el premio Ortega y Gasset en periodismo 2009), fue conducido por la Audiencia Nacional de España y presidida por el juez Baltazar Garzón. Se le denomina así por el empresario Francisco Correa, quien hiciera una red de financiamientos ilegales al partido dominante, el PPCV (Partido Popular de la Comunidad Autónoma de Valencia), a cambio de regulaciones, contratos públicos, privilegios y prebendas. De la Fiscalía Anticorrupción en 2007 pasó al Tribunal Superior de Justicia de Madrid. En 2009, la Audiencia Nacional abrió una investigación por casos de corrupción que operaban en Madrid, Valencia y la Costa del Sol. A los implicados en la causa del la Audiencia Nacional se les acusa de blanqueo de capitales, fraude fiscal, cohecho y tráfico de influencias. La red de empresas que financiaban al Partido Popular de Valencia fueron relacionadas intrínsecamente con este caso de

---

<sup>881</sup> Cfr. SCHMITTER, SANTISO, Op.Cit.

<sup>882</sup> ROYED, T. J. 1996. Testing the Mandate Model in Britain and in the United States: Evidence from the Reagan and Thatcher Eras. *British Journal of Political Science* 26(1): 45-80.

fraudes, blanqueos y tráfico de influencias.<sup>883</sup>

El caso de corrupción se derivó en varios frentes; uno de ellos en la causa judicial por cohecho, malversación, financiación ilegal de partidos, tráfico de influencias, delitos fiscales y otros relacionados con la corrupción.<sup>884</sup> Ramón Cotarelo explica el caso “Gürtel” en sus palabras más personales: “...que no es otra cosa que la materialización delictiva del ideario neoliberal de privatizaciones, desregulación y predominio irrestricto del mercado. Materialización perfectamente instrumentada y coordinada por un partido en el que abundan las gentes que están en política *para forrarse* y lo hacen a rajatabla, esquilmando los dineros públicos con tanta pericia que, además, *mirabile dictu*, consiguen que los esquilgados los voten.”<sup>885</sup>

Pero también, el caso de corrupción derivó en la impugnación de las listas electorales del partido oficial, el PP. Durante las elecciones de la Comunidad Valenciana, el partido gobernante y dominante, decidió proponerse al electorado con listas cerradas, sabiendo que algunos de sus enlistados podrían implicarse legal y políticamente con el Caso Gürtel. El PPCV presentó queja ante la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana, pidiendo que las cadenas de televisión y prensa se abstuvieran de relacionar la palabra “corrupción” con el tema de las listas electorales cerradas del PPCV.<sup>886</sup>

Las elecciones generales de la Comunidad Valenciana en 2011 arrojaron una apabullante victoria del Partido Popular PPCV, y en cabeza de lista a los principales implicados en el caso “Gürtel”. El Juez Baltazar Garzón fue condenado por “prevaricato”, por emitir órdenes de indagación telefónica a los implicados en la trama de corrupción, y en tanto, destituido de su cargo en la Audiencia Nacional. Las causas ministeriales y judiciales siguen su curso, y ahora se relacionan con otro caso de corrupción del Partido Popular a nivel nacional, que involucra a su ex-tesorero Luis Bárcenas, donde se muestra un sistema de contabilidad irregular del partido, y un sistema de sobre-sueldos a los principales líderes y representantes durante un periodo de

---

<sup>883</sup> Ver la cronología del Caso Gürtel en la nota del periódico 20 Minutos en versión electrónica.  
Disponible en url: <http://www.20minutos.es/noticia/455013/>

<sup>884</sup> Ver notas de diario El País, centradas en el tema Caso Gürtel, disponibles todas en el url:  
<http://www.elpais.com/todo-sobre/tema/Caso/Gurtel/207/>

<sup>885</sup> Ver en “22 de Mayo Gurtel y las Sabandijas”, en PALINURO, blog de Ramón Cotarelo, disponible en:  
<http://cotarelo.blogspot.com/2011/05/22-de-mayo-gurtel-y-las-sabandijas.html>

<sup>886</sup> Dicha acción de “consulta” del PPCV a la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana, fue después retirada de la causa jurídica. Cfr. <http://www.publico.es/televisionygente/371299/genova-obliga-a-camps-a-recurar-en-su-intento-de-censura-a-las-teles>

18 años (de 1990 a 2008), que incluyen al presidente al cargo, Mariano Rajoy, y al expresidente José María Aznar.<sup>887</sup> El partido político “Izquierda Unida” y un grupo de asociaciones civiles presentaron una querrela contra funcionarios y ex-funcionarios públicos relacionados con el Partido Popular y el sistema de contabilidad irregular de su contador. Un juez, Javier Gómez Bermúdez, admite la querrela y comienza su proceso.

La Fiscalía Anticorrupción ha vinculado los dos casos de corrupción, y ha defendido que 'los papeles' atribuidos al ex tesorero del Partido Popular se queden en manos de un juez, Pablo Ruz, para resolver los vínculos hallados con entre el caso “*Los papeles de Bárcenas*” y la trama “*Gürtel*”, donde se presumen relaciones de corrupción con empresarios beneficiados con permisos, regulaciones y contratos públicos. Ante la pugna de dos jueces por abordar el caso, la Sección Tercera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional resolvió a favor de uno de los jueces, Pablo Ruz, la competencia judicial para hacerse totalmente al cargo de los casos.<sup>888</sup> Esta decisión judicial ha creado el malestar de Izquierda Unida como querellante.<sup>889</sup>

En contexto, debe agregarse que el fiscal jefe Anticorrupción en Madrid, que dirige el caso “*Gürtel*”, Antonio Salinas, fue nombrado por el Partido Popular durante el Gobierno de José María Aznar.<sup>890</sup>

Los casos de indefensión del votante no se limitan a lo que sucede con la conducta de los representantes públicos en el ejercicio del poder público, una vez

---

<sup>887</sup> Álvaro Lapuerta y Luis Bárcenas, tesoreros del PP entre 1990 y 2009, llevaron durante ese periodo en varios cuadernos manuscritos un registro de entradas de dinero (donativos de empresarios) y salidas (pagos periódicos a miembros de la cúpula del partido y otros gastos de funcionamiento)... Cada año, según las anotaciones que manejaba Bárcenas, se reservaban cantidades de las donaciones recibidas para ingresarlas en un banco (Banco de Vitoria, absorbido por Banesto en 2003). El hecho de que solo una parte de todo lo recaudado acabase transferido a una cuenta en dicha entidad como “donativos” sugiere una posible financiación irregular del PP, en el caso de que no se declarara todo lo que se había recibido... Ver en Diario El País, “Las cuentas secretas de Bárcenas” url.  
[http://politica.elpais.com/politica/2013/01/30/actualidad/1359583204\\_085918.html](http://politica.elpais.com/politica/2013/01/30/actualidad/1359583204_085918.html) Consultado el 30 de marzo de 2013

<sup>888</sup> Ver en Diario Crítico, “Fin de la guerra de jueces por Bárcenas: la Audiencia Nacional le da el caso a Ruz y no a Bermúdez” <http://www.diariocritico.com/nacional/audiencia-nacional/javier-gomez-bermudez/pablo-ruz/caso-barcenas/431612>, consultado el 30 de marzo de 2013

<sup>889</sup> Ver. El Periódico, “IU acusa a Anticorrupción de obstruir la investigación del ‘caso Bárcenas’”, <http://www.elperiodico.com/es/noticias/politica/anticorrupcion-obstruccion-caso-barcenas-2348864> consultado el 30 de marzo de 2013

<sup>890</sup> Ver en El Tiempo de Levante, “El fiscal que dirige el caso Gürtel fue nombrado por el PP con Aznar y llevó la acusación de Filesa” <http://www.levante-emv.com/comunitat-valenciana/2009/03/10/fiscal-dirige-caso-gurtel-nombrado-pp-aznar-llevo-acusacion-filesa/564895.html>, consultado el 30 de marzo de 2013

electos, sino por casos de fraude o grave irregularidad en los procesos electorales. Existen varios escenarios reales e históricos de fraude electoral que ponen en entredicho el poder ciudadano de revertir, mediante el voto, los perjuicios que provoca su gobierno.

La inscripción del padrón de votantes, y su contraparte entendida en la “mal-inscripción”, confirma una primera hipótesis de violación de los derechos civiles y políticos, y propicia un grado de participación controlado por el sistema de partidos y por la administración del Estado que genera graves consecuencias contra la democracia.<sup>891</sup> Asimismo, la contabilidad y legitimación de los votantes electos es crucial para garantizar los derechos civiles y políticos de los ciudadanos, en donde el voto se ha de convertir en una razón de Estado para su cobertura y protección ante escenarios adversos.<sup>892</sup>

Se destaca en este rubro el caso de las boletas electorales.<sup>893</sup> El caso documentado y reflexionado por John Ackerman es uno de los mejores ejemplos para demostrar que la democracia y el régimen liberal se han de construir mediante la forja concurrente de derechos políticos y de mecanismos de rendición de cuentas que los garanticen a los ciudadanos.

El tema de las boletas electorales converge dos tipos de derechos fundamentales, que a su vez son dos mecanismos concurrentes de rendición de cuentas. Lo que se pretendió revisar en el estudio de John Ackerman, consiste en un ejercicio de rendición de cuentas que trasciende el resultado mismo de una elección. Se trata de hacer una revisión independiente de las instituciones, los actores y los procesos que intervienen en torno a una elección.<sup>894</sup>

Conforme a lo discutido anteriormente, el corazón de la rendición de cuentas radica en una libertad pública, la cual es extendida en la responsabilidad del Estado, y en la relación que guardan las autoridades con los ciudadanos. Esta relación y

---

<sup>891</sup> BRACONNIER, Céline, DORMAGEN, Jean-Ives, *La démocratie de l'abstention. Aux origines de la démobilisation électorale en milieu populaire*, Op.Cit. Capítulo 2, p.p. 45-65

<sup>892</sup> Cuando describen las consecuencias de la realidad, las acciones del gobierno se expresan en una narrativa; y cuando las consecuencias de los actos gubernamentales se limitan a un idealismo de buenos deseos, o una retórica de objetivos legaliformes, como en los casos a los que nos referimos, entonces estamos dejando la narración de la realidad para caer en un discurso de simulacros. Ver en: FUNNEL, Warwick, “The narrative and its place in the new accounting history: the rise of the counternarrative”, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 11 No. 2, 1998, pp. 142-162

<sup>893</sup> ACKERMAN, John, “Los Límites de la Transparencia: El caso de las boletas electorales”, en ACKERMAN, John (coord), *Más allá del acceso a la información*, \*,\*, p.p. 219-\*

<sup>894</sup> ACKERMAN, John, “Los Límites de la Transparencia: El caso de las boletas electorales”, Op. Cit..

responsabilidad no se puede ni se debe limitar a ciertos procedimientos. Si detrás del voto se encuentra la libertad de juzgar, criticar, modificar o crear nuestras instituciones, entonces debe existir la libertad de cuestionar los procedimientos democráticos en sí mismos cuando éstos son perjudiciales para los derechos fundamentales de los ciudadanos.

El contexto en que se hace relevante este estudio de caso sobre boletas electorales de John Ackerman, se refleja en una obra posterior, de Michelangelo Bovero, con su artículo titulado “*Elecciones controvertidas*”, donde se refiere a los procesos de EEUU en 2000, Alemania en 2005, Italia y México en 2006. Se trató de elecciones cerradas, en las que se atravesaron impugnaciones de irregularidad y que pusieron en duda los procesos e instituciones electorales.<sup>895</sup>

Ackerman se remonta al caso de las elecciones federales del año 2000 en EEUU, cuando George Bush fue elegido presidente del país en una sentencia de la Corte Suprema. En el estado de Florida se concentró una larga polémica en torno a el proceso electoral. En dicho estado, gobernado por el hermano del candidato, Jeffrey Bush, se realizó un conteo polémico de votos que arrojó dudas razonables acerca de la veracidad del resultado. Y la suma de votos en Florida se volvió especialmente relevante porque el sistema electoral de EEUU erige la representación del presidente según el valor que ofrece cada uno de las entidades federativas, y no por la suma total de votos de los ciudadanos.

En la suma total de votos, el candidato del Partido Demócrata, Al Gore, obtuvo más votos que el candidato del Partido Republicano, George Bush. Pero la suma representativa, conforme al sistema electoral, otorgó más puntos a George Bush frente al candidato demócrata. En este contexto, la victoria del candidato republicano sobre Al Gore en el estado de Florida resultó determinante para ganar la elección para Presidente.

La Corte Suprema de Estados Unidos validó la elección, y decidió no hacer el conteo de voto por voto en el estado de Florida, tal y como se pretendía en la demanda.<sup>896</sup> No obstante los resultados electorales y la entrega del poder a George

---

<sup>895</sup> BOVERO, Michelangelo, “Elecciones Controvertidas” *Foreign Affairs: Latinoamérica*, Vol.7, No, 1 (enero-marzo), 2007, p.p. 144-154

<sup>896</sup> Cfr. GEORGE W. BUSH, et al., PETITIONERS *v.s* ALBERT GORE, Jr., et al ON WRIT OF CERTIORARI TO THE FLORIDA SUPREME COURT, Per Curiam. Diciembre 12 de 2000. “The petition presents the following questions: whether the Florida Supreme Court established new standards for resolving Presidential election contests, thereby violating Art II, § 1, cl. 2, of the United States Constitution and failing to comply with 3 U.S.C. § 5 and whether the use of

Bush, se realizó el ejercicio de solicitudes de información, solicitando las boletas electorales, para revisar de manera independiente el conteo que se hiciera por las autoridades electorales, y que se negara por parte de la Corte Suprema.

En pleno ejercicio del Derecho a la Información, basado en la Ley de Libertad de Información (Freedom of Information Act), los periódicos nacionales The New York Times y The Washington Post realizaron sendas solicitudes de las boletas, y realizaron conteos independientes.<sup>897</sup>

Después de una revisión exhaustiva, y mediante métodos serios, se determinó que George Bush habría ganado la elección presidencial en el estado de Florida, aún con el conteo de votos ordenado por la Corte Suprema. Con el nuevo conteo, el margen de votos se estrechó aún más a favor de Al Gore, pero seguía dando ventaja a George Bush. De cualquier manera, más allá del resultado virtual que realizaron los conteos de los periódicos, se resolvió una duda razonable sobre la legitimidad de la elección, y se permitió el ejercicio de otros derechos y libertades para valorar la calidad del proceso y sus autoridades. Es decir, que se permitió el ejercicio de la rendición de cuentas sobre un tema fundamental en el ejercicio del poder público.

De haber sido otro resultado, el conteo de los diarios The New York Times y The Washington Post sólo habrían ejercido un castigo cívico a las autoridades involucradas en el caso. Contrario a las tesis de rendición de cuentas que piden castigos objetivos y específicos contra las conductas negativas, en este caso no habría ninguna sanción directa por el conteo oficial de las boletas; y mucho menos, habría revertido los efectos constitucionales que determinaron a George Bush como Presidente de los Estados

---

standardless manual recounts violates the Equal Protection and Due Process Clauses. With respect to the equal protection question, we find a violation of the Equal Protection Clause.”  
“Upon due consideration of the difficulties identified to this point, it is obvious that the recount cannot be conducted in compliance with the requirements of equal protection and due process without substantial additional work. It would require not only the adoption (after opportunity for argument) of adequate statewide standards for determining what is a legal vote, and practicable procedures to implement them, but also orderly judicial review of any disputed matters that might arise. In addition, the Secretary of State has advised that the recount of only a portion of the ballots requires that the vote tabulation equipment be used to screen out undervotes, a function for which the machines were not designed. If a recount of overvotes were also required, perhaps even a second screening would be necessary.”. Disponible en Legal Information Institute, Cornell University Law School, “Bush vs. Gore (00-949), en url.  
<http://www.law.cornell.edu/supct/html/00-949.ZPC.html>

<sup>897</sup> FORD FESSENDEN and JOHN M. BRODER, “Study of Disputed Florida Ballots Finds Justices Did Not Cast the Deciding Vote”, New York Times, versión electrónica del 12 de noviembre de 2001. Disponible en url: <http://www.nytimes.com/2001/11/12/politics/12VOTE.html?pagewanted=all>

Unidos de América. Las consecuencias de un resultado contrario, en este caso, habría significado un desprestigio de la elección, del candidato ganador y entonces presidente, y de las autoridades involucradas.

No obstante, la Comisión de Derechos Civiles de la Cámara de Representantes condujo una investigación extensiva, atendiendo demandas y alegatos de ciudadanos por el proceso electoral en Florida.<sup>898</sup> La investigación implicó tres días de comparecencias y testimoniales, más de 118 mil páginas de documentos. Entre otros elementos de análisis, se demostró que muchos votantes que intentaron registrarse adecuadamente, no obstante y lo hicieran a tiempo, perdieron su oportunidad. En otros casos, muchos ciudadanos de Florida que fueron registrados, fueron erróneamente informados sobre el registro de sus nombres en las casillas electorales. A más de 7,200 personas fueron removidos de las listas, sin ningún mecanismo de apelación que garantizara su derecho a votar. Y durante el proceso de elecciones, muchos funcionarios o trabajadores de las elecciones tuvieron obstáculos severos para comunicarse con sus supervisores para verificar la certeza del registro de nombres y listas de votantes.

En este análisis de la Comisión, se determinó que la mal-inscripción de votantes fue agudamente relacionada con distritos donde predomina la población Afro-Americana, y en los condados más pobres, donde existe una mayor proporción de Afro-Americanos, y donde pudiese existir un mayor cuestionamiento de las políticas de corte republicano. No se reconoció una responsabilidad directa en el gobernador del Estado, ni en los funcionarios de alto nivel del estado, sino una responsabilidad en un oficial de mediano rango.<sup>899</sup>

El resultado del análisis de la Comisión derivó en recomendaciones hacia el gobierno y el Congreso de Florida. Las recomendaciones tuvieron un efecto, en el sentido de crear las condiciones para que se votara e implantara una nueva legislación que garantizara los derechos de los votantes en el estado, conforme a la ley federal Voting Rights Act de 1965.<sup>900</sup>

---

<sup>898</sup> Uno de los mandatos derivados de la sentencia de la Corte Suprema. Cfr. Cfr. GEORGE W. BUSH, et al., PETITIONERS *v.s* ALBERT GORE, Jr., et al ON WRIT OF CERTIORARI TO THE FLORIDA SUPREME COURT, Per Curiam. Diciembre 12 de 2000

<sup>899</sup> U.S. Commission on Civil Rights, "Status Report on Probe of Election Practices in Florida During the 2000 Presidential Election," Mar. 9, 2001. Disponible en url:  
<http://www.usccr.gov/pubs/vote2000/report/ch9.htm>

<sup>900</sup> U.S. Commission on Civil Rights, "Status Report on Probe of Election Practices in Florida During the 2000 Presidential Election," Op.Cit.

No obstante el efecto, para muchos la consecuencia fue mucho menor a lo esperado, ya que detrás de las mal-inscripciones habían casos de discriminación, racismo y exclusión, y en la coyuntura de una elección controvertida, donde Florida se convirtió en el gozne de la decisión nacional.

Lo que se celebra en este análisis no consiste en la reversión política de los resultados electorales, o la derrota de la legitimidad del Estado, sino por el contrario, la victoria de las libertades públicas y los derechos, que permitieron ejercer la duda razonable sobre las autoridades, sus instituciones y procedimientos: se hizo Rendición de Cuentas sobre la Democracia.

La capacidad de cuestionamiento a las autoridades y sus instituciones llegó a un límite que antes no se preveía. Se encontraron evidencias de mal-inscripción, que resultan ser las primeras señales de marginación y exclusión dentro del derecho de votar; y en tanto, el primer signo de cuestionamiento hacia la legitimidad de las autoridades por la vía electoral. De hecho, la malinscripción se equipara con la falta de derechos civiles al voto, y se puede considerar literalmente una segregación para participar en democracia.

Bracconier y Dormagen lo establecen como una de las principales nociones de crítica a la democracia electoral, pues detrás de la capacidad de votar están quienes no pueden ejercer el voto por cuestiones normativas, como el caso de los inmigrantes; o el caso de los mal-inscritos. En esta categoría se encontraban antes las mujeres, los indígenas, los afrodescendientes y otras figuras colectivas de segregación. En las primeras décadas del siglo XXI, los inmigrantes siguen siendo los parias de la democracia.<sup>901</sup>

Pero entonces, merece la pena abordar unas preguntas: ¿los que no pueden votar, carecen de derechos políticos en el terreno práctico?, ¿es legítimo cuestionar las elecciones como procedimiento? Y estas dos preguntas serán abordadas a lo largo de este capítulo, desde diversas críticas y ángulos de análisis.

John Ackerman expone argumentos políticos a favor de que el Derecho a la Información en México, plenamente positivo en la Constitución y en las leyes, presenta argumentos políticos suficientes para permitir el acceso a las boletas electorales del proceso del año 2006; y genera argumentos jurídicos sostenibles para afirmar que las

---

<sup>901</sup> BRACONNIER, Céline, DORMAGEN, Jean-Ives, *La démocratie de l'abstention. Aux origines de la démobilisation électorale en milieu populaire*, Op.Cit. Capítulo 2, p.p. 45-65

boletas electorales conforman documentos públicos sujetos al acceso de la ciudadanía. En un proceso electoral plagado de irregularidades desde su gestación, el resultado final mostró una diferencia oficial de 233 mil votos de un total de 41 millones, otorgando la constancia de mayoría al candidato del Partido Acción Nacional Felipe Calderón. El candidato perdedor presentó una demanda por diversas irregularidades y delitos, que él mismo rotuló públicamente como “Fraude Electoral”. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó, en una de las sentencias más lamentables y cuestionadas, el triunfo de Felipe Calderón.<sup>902</sup>

José Antonio Crespo, en su libro “*Hablan las Actas*” pone en evidencia que en 2006 una importante cantidad de actas electorales con errores aritméticos, que ascienden a más de 81,000. La cantidad de votos irregulares contenidos en tales actas fue mayor que la distancia entre el candidato oficialmente ganador, Felipe Calderón y Andrés Manuel López Obrador. Crespo analizó 150 distritos electorales con una representatividad territorial correspondiente a la mitad del país. Estudió los errores aritméticos de las actas, ponderando una compensación los errores sistémicos, frente a la fórmula del conteo final: ciudadanos que votaron, boletas encontradas en las urnas y votación total emitida. Su estudio evidenció 316,539 sufragios que no encontraron margen de justificación. Esta cantidad resulto ser mayor a la votación que hizo la diferencia entre el primer y el segundo lugar.<sup>903</sup>

Un estudio elaborado por la organización civil Alianza Cívica, mostró que cerca del 30% de las casillas estudiadas por ellos, demostraron que ciudadanos habían sido excluidos de los listados de electores en sus casillas.<sup>904</sup>

Uno de los temas de rendición de cuentas en la obra de Andrés Darío, se refiere a la construcción de sistemas electorales como clave de bóveda para las transiciones a la democracia en varios países como México, India, etc.<sup>905</sup>

---

<sup>902</sup> BALLESTEROS DE LEÓN, Gerardo, “La Sentencia del TRIFE como un acto de comunicación”, en BAUTISTA GÓMEZ, Juan Jorge y MORENO CRUZ, Rodolfo, *Argumentación, discurso y dogmática jurídica. El lenguaje del derecho*, Benemérita Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, Oaxaca, 2012

<sup>903</sup> CRESPO, José Antonio, *Hablan las Actas. Las debilidades de la autoridad electoral mexicana*. Debate, Cd. De México, 2008.

<sup>904</sup> ACKERMAN, John, “Los Límites de la Transparencia: El caso de las boletas electorales”, Op. Cit..

<sup>905</sup> Andrés Darío Medellín Galván “Elecciones, Instituciones electorales y gobernabilidad. Los casos de Bolivia, Perú y México”, El Colegio de México Centro de Estudios Internacionales, Programa de Política y Administración Pública. p.12. Disponible en url: <http://www.reseau-amerique-latine.fr/ceisal-bruxelles/ESyP/ESyP-1-Medellin.pdf>

De acuerdo a Andrés Darío, los sistemas electorales dependen del desarrollo histórico de una sociedad y se ven afectados también por decisiones políticas. Y propiciar los cambios en un sistema electoral es difícil “porque una vez que se establece un sistema electoral, sus beneficiarios tienden a proteger sus propios intereses como si fuesen derechos adquiridos con las reglas que ellos conocen”<sup>906</sup>

En 2007 se solicitó, en diversas ocasiones y por diversos personajes públicos, el acceso a la documentación electoral, concretamente a las boletas de la elección presidencial de 2006. El Instituto Federal Electoral, encargado de organizar la elecciones, se negó a dar acceso, aduciendo que su publicidad dañaría “la función estatal de organizar las elecciones.. porque otorgar el acceso al inconforme vulneraría los principios rectores de la función electoral.. especialmente los de certeza y legalidad.(..)”<sup>907</sup>. Ante todas las solicitudes de información, las autoridades se han negado el acceso, señalado que no son “documentos públicos disponibles”. Este argumento de “disponibilidad” como expone Ackerman, no es un argumento jurídico válido conforme a la Constitución y conforme a la Ley de Transparencia. Dicha Ley establece tres categorías de información pública: a) información pública cuyo acceso debe ser otorgado, b) información reservada, que el gobierno puede mantenerla en secreto hasta por 12 años, y c) información confidencial, que por diversas razones fundadas en derecho, no puede ser publicada bajo ninguna condición. Siendo así, el mote de “indisponibilidad” fue jurídicamente insostenible,<sup>908</sup>

Otra petición, fue la formulada por el director de la Revista Proceso, Rafael Rodríguez Castañeda, quien ante la negativa de la solicitud de acceso a la información de las boletas electorales de 2006, promovió juicio de amparo, mismo que al ser desechado, el día 24 de abril de 2008 recurrió mediante petición P492/08 a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y en respuesta a su petición el 3 de julio de 2008 emitió la Medida Cautelar MC 102-08 a fin de preservar su derecho de acceso a la información, solicitando al Estado Mexicano suspender la destrucción de dichas boletas electorales, hasta en tanto tenga la oportunidad de pronunciarse sobre el fondo del

---

<sup>906</sup> Andrés Darío “Elecciones, Instituciones electorales y gobernabilidad. Los casos de Bolivia, Perú y México”, Op.Cit.

<sup>907</sup> Argumento del Instituto Federal Electoral frente a la solicitud de las boletas electorales, citado por ACKERMAN, John, “Los Límites de la Transparencia..”, Op.Cit.

<sup>908</sup> ACKERMAN, John, “Los Límites de la Transparencia: El caso de las boletas electorales”, Op. Cit.

reclamo presentado por dicho ciudadano.<sup>909</sup>

Más adelante, Ackerman citó en artículo periodístico la resolución de la Corte Constitucional de Alemania sobre el tema de la publicidad de las boletas y los materiales electorales “En la resolución de los casos 2 BvC 3/07 y 2 BvC 4/07, emitida el 3 de marzo de 2009, esta corte, líder mundial en materia de derechos fundamentales, resolvió que existe “*un principio de naturaleza pública de las elecciones*” y que, en aras de garantizar la confianza en los resultados electorales, es necesario que los ciudadanos tengan la posibilidad de conocer físicamente las boletas electorales, para lo cual incluso pueden “*recuperar (retrace) de manera fehaciente*” el proceso de votación y conteo. Explícitamente señala que “*no es suficiente*” que se conozca el resultado final del proceso de conteo por medio de un resumen general.<sup>910</sup>

El Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas le solicitó desde Ginebra al Estado mexicano evitar por ahora la destrucción de las boletas de la elección presidencial de 2006. El Relator especial sobre nuevas comunicaciones y medidas provisionales del Comité de Derechos Humanos de la ONU informó este miércoles de su petición a México para “suspender la destrucción de las boletas electorales de la elección del 2 de julio de 2006”, en tanto el organismo internacional examina la demanda presentada por el director de la revista Proceso, Rafael Rodríguez Castañeda.<sup>911</sup>

A pesar de que han pasado más de seis años, y que la administración del candidato ganador ha concluido, el caso sigue siendo emblemático para demostrar las severas debilidades del sistema democrático zanjado en las elecciones como único mecanismo universal. Las autoridades, frente a la garantía del derecho a la información sobre las elecciones mexicanas del 2006, afirman que los ciudadanos “ya tienen toda la

---

<sup>909</sup> ACUERDO CG 714/2012 DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, POR EL QUE SE ATIENDE LA PETICIÓN FORMULADA POR EL COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS DE LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS PARA SUSPENDER LA DESTRUCCIÓN DE LAS BOLETAS ELECTORALES DE LA ELECCIÓN DEL 2 DE JULIO DE 2006, 14 de noviembre de 2012, disponible en url. <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2012/Noviembre/CGext201211-14/CGe141112ap7.pdf>

<sup>910</sup> ACKERMAN, John, “Boletas electorales: expediente abierto”, *Revista Proceso*, 8 de noviembre de 2009, disponible en url. de Proceso ([http://hemeroteca.proceso.com.mx/?page\\_id=278958&a51dc26366d99bb5fa29cea4747565fec=83974&rl=wh](http://hemeroteca.proceso.com.mx/?page_id=278958&a51dc26366d99bb5fa29cea4747565fec=83974&rl=wh)), o en el blog de John Ackerman, url. <http://johnackerman.blogspot.mx/2009/11/boletas-electorales-expediente-abierto.html>

<sup>911</sup> CARRASCO ARRAIGADA, Jorge, ONU pide al IFE suspender la destrucción de las boletas del 2006. *Proceso*, 31 de octubre de 2012, disponible en url, <http://www.proceso.com.mx/?p=323987>

información disponible”. Frente a esta respuesta, Ackerman concluye que “Siguiendo esta lógica, a partir de ahora los ciudadanos debemos contentarnos con los informes gubernamentales y los boletines de prensa pues el gobierno no tendría la obligación de entregar la documentación soporte.”<sup>912</sup>.

El orden de los hechos demuestra algunos elementos a considerar frente a los casos expuestos anteriormente, para analizar al voto como derecho civil y político:

Que los casos de corrupción, en donde se cuestionan severamente la legalidad y legitimidad de los cargos de elección popular, en teoría, se resuelven dentro de un esquema de “*accountability horizontal*” mediante la acción de los contrapesos del Estado. Esto es, que el voto no es un mecanismo habilitado para resolver las causas.

Que las causas legales y administrativas por incumplimiento de promesas de campaña, por decisiones abruptas y contradictorias de los gobiernos electos, y por casos que demuestran corrupción severa de los representantes públicos, se debate entre dichos espacios de contrapeso, entre el poder judicial, agencias y órganos independientes, donde el ciudadano no tiene capacidad de incidencia, o una capacidad severamente disminuida. Y en cambio, los funcionarios públicos que representan dichos espacios, fueron nombrados por los representantes populares directos, y que además se encuentran incriminados en las causas.

Que la consecuencia de las conductas ilegales de los representantes populares, en caso de comprobarse como cierta su responsabilidad, no revierten el resultado de las elecciones que le favorecieron con el apoyo de delitos, irregularidades y mecanismos ilegítimos. La posibilidad de generar una moción de censura, una revocación de mandato o juicio político, según el sistema jurídico que se trate, es ínfima, dada la influencia real de los funcionarios y partidos políticos incriminados.

Finalmente, que el voto no puede ser un mecanismo de Rendición de Cuentas para perseguir y castigar la corrupción, los fraudes electorales, los cambios abruptos de decisión o los errores graves de la función pública que generan perjuicios y vulneraciones a los derechos fundamentales de los ciudadanos.

---

<sup>912</sup> ACKERMAN, John, “Los Límites de la Transparencia: El caso de las boletas electorales”, Op. Cit..

## El voto como espacio de socialización y temperamento político.

Las actitudes políticas son las actitudes sociales que se conforman dentro de las situaciones políticas dadas y posibles. Son las posibilidades de validar, acreditar, invalidar o desacreditar un poder político determinado.<sup>913</sup> La actitud política se remite a la experiencia personal de las personas, desde su relación con las autoridades, la experiencia de la vida política en la parábola de sus propias vidas, y la experiencia social de su comunidad con las instituciones políticas.<sup>914</sup> La actitud política tiene estrechas relaciones con la pertenencia a un grupo, familia, clase social, religiosa, profesión, residencia, así como su pertenencia a organizaciones sociales, de convivencia y culturales en su entorno.

Ser conservador, religioso, militante obrero, autonomista, indigenista o feminista, supone una identificación psicológica y cultural con cierta comunidad. Hay un proceso importante de “inculturación” a la hora de perfilar una actitud política: la personalidad se forja en las denominadas instituciones primarias (normas familiares, educación infantil), y se consolida o modifica con las instituciones secundarias (sistemas de valores morales, políticos y religiosos).<sup>915</sup>

De acuerdo a Brennan y Pettit, las “razones” de un voto frecuentemente son heredadas por padres o familiares, o adquiridas por las instituciones y comunidades en donde el votante ha realizado su vida.<sup>916</sup> Desde esta inflexión cultural, las razones de un voto son eminentemente limitadas (por no decir que son *tontas*). Acaso, los electores pueden conocer uno, dos o tres temas que son debatibles en un proceso electoral, y acaso puede conocer de dicho tema y preocuparle; pero en el mismo sentido, le van a parecer intrascendentes otros temas que son cruciales dentro de un programa de gobierno.<sup>917</sup>

Cuando fue publicado el estudio de William Jacoby “El votante americano” (*The American Voter*) en 1958, causó conmoción a la ciencia política, la sociología, la psicología y las ciencias sociales en general. Contrario a las tesis que afirmaban que el voto era una

---

<sup>913</sup> MEYNAUD, Jean y LANCELOT, Alain, *Les attitudes politiques*, Preses Universitaires de France, Paris 1964, p.8

<sup>914</sup> Cfr. MEYNAUD, LANCELOT, *Les attitudes politiques*, Op.Cit.p. 14

<sup>915</sup> Cfr. MEYNAUD, LANCELOT, *Les attitudes politiques*, Op.Cit. p. 32

<sup>916</sup> BRENNAN, Geoffrey Y PETTIT, Philip, “Unveiling the Vote”, *British Journal of Political Science*, Vol. 20, No. 3 (Jul., 1990), pp. 311-333

<sup>917</sup> BRENNAN, Geoffrey Brennan, PETTIT, Philip, “Unveiling the Vote”, Op.Cit.

elección racional y prospectiva de los electores sobre el “mejor programa de gobierno” en su acción de votar; en cambio, Jacoby descubrió a través de una espesa carpeta de estadísticas y tablas, que los votantes tienen posiciones incoherentes, inconsistentes y desorganizadas en los temas de gobierno que se discuten. Algunos académicos criticaron el estudio por tratar a los votantes como tontos.<sup>918</sup>

Cincuenta años después, se publicó un estudio basado en entrevistas profundas, durante el proceso electoral de las campañas presidenciales; y se demostró que los votantes “no tienen muchos temas en la mente” cuando discuten del voto. Abundan razones simplificadoras como “*debiera cambiar ya el gobierno*” o “*el gobierno debe seguir*”. La gran mayoría de los votantes están satisfechos con su identidad partidista, y no la cambian con el paso del tiempo o durante los debates de campañas. Acaso, los votantes estadounidenses acarrear un tema que consideran importante, y del que demuestran algún conocimiento, y la lista de temas reduce sustancialmente su interés, conocimiento o valoración.<sup>919</sup>

De acuerdo a Braconnier y Dormagen, las democracias electorales se desarrollan en los denominados “*espacios potenciales de socialización política*”, que son los espacios simbólicos que se explotan desde el sistema de partidos, apoyados en los temperamentos sociales, y recaen sobre conceptos clave como la familia, el trabajo, la comunidad, y derivan en aspectos como la seguridad, la moral (con inclinaciones religiosas) o la nación (entendida en valoraciones étnicas, culturales o religiosas).<sup>920</sup> Frente a los espacios de socialización política, Jorge Benedicto apunta que la identificación con el sistema político, “*en cuanto contenido básico del proceso socializador, se desarrolla de acuerdo con parámetros diferentes en función de múltiples factores como pueden ser el tipo de cultura política predominante, las características del régimen, la historia y las tradiciones culturales*”<sup>921</sup>. Dichos espacios disponibles generan diversas preferencias políticas condicionadas, propician unas opciones frente a otras, y van desarrollando distintas actitudes y opiniones frente a la

---

<sup>918</sup> LEWIS-BECK, Michael, JACOBY, William, NORPOTH, Helmut, WEISBERG, Herbert, *The American Voter Revisited*, University of Michigan Press, Michigan, 1998

<sup>919</sup> BRENNAN, Geoffrey, PETTIT, Phillip, “Unveiling the Vote”, *British Journal of Political Science*, Vol.20.No.3 (Jul., 1990), p.p. 311-333

<sup>920</sup> BRACONNIER, Céline, DORMAGEN, Jean-Ives, *La démocratie de l'abstention. Aux origines de la démobilisation électorale en milieu populaire*, Op.Cit. Cuarta Parte, “*La destructuration des environnements populaires*” p.p. 277-378

<sup>921</sup> BENEDICTO, Jorge, “La construcción de los universos políticos de los ciudadanos”, en BENEDICTO, Jorge y MORÁN, Luz, *Sociedad y Política. Temas de sociología política*, Alianza Editorial, Madrid, 1995, p. 238

realidad política.

El voto es un reflejo de procesos de identificación hacia etnias, clases sociales, gremios o creencias religiosas. Siendo así, el voto es una motivación prospectiva que ubica al votante dentro de ciertos grupos, y votando por un candidato o partido cree que dichos grupos serán mejor atendidos o defendidos. Puede afirmarse o sugerirse que el voto es identitario y comunitario, o bien, tiene elementos fuertemente ligados a vínculos culturales y colectivos que condicionan la acción individual que se idealiza en torno a su concepto.

El sentido de la responsabilidad de partidos, parlamentos y administraciones habría entonces qué reconocerse en estos espacios culturales.<sup>922</sup> De esta manera, la izquierda y la derecha forjaron sus canales de representación conforme a las instituciones secundarias, como los sindicatos, casas culturales, escuelas públicas en el caso de la izquierda, y en las iglesias, congregaciones, escuelas religiosas y prioratos en la derecha. Son estos entornos culturales los que definen la identidad de la persona como votante, en tanto que los partidos políticos emergerían de ellos, como autoridades derivadas de las instituciones que cobijan sus propios sistemas de valores morales, comunitarios y políticos. La cuestión del votante se puede reflejar en una pregunta global, que diría: *¿Cómo se reflejan mis identidades, mis aspiraciones, mis valores morales y de mi comunidad dentro de la arena electoral?*

La formación de actitudes políticas se acompaña, nos dicen Meynaud y Lancelot, de una organización particular de las percepciones. Se forjan los “*estereotipos de la percepción*” con las que se juzga el mundo. La modificación de las actitudes políticas, entonces, tienen un efecto de raíz en los “estereotipos de la percepción” y en la formación psicológica y cultural de la personalidad de los ciudadanos.<sup>923</sup> El cambio nodal en las estructuras de la percepción se da cuando chocan los elementos primarios y secundarios de la personalidad; o decir, cuando uno de los dos elementos comienza a descomponerse o perder sentido. El cambio en la estructura familiar obligadamente

---

<sup>922</sup> “El interés de la identificación partidista reside –según argumentación original– en tres aspectos fundamentales: a) se trata de una actitud política, adquirida tempranamente, que se transmite en un alto grado desde padres a hijos, b) se muestra bastante estable a lo largo de toda la vida del individuo, y c) constituye el elemento principal de organización de las actitudes políticas y punto de anclaje de los valores ideológicos. Cfr. BENEDICTO, Jorge, “La construcción de los universos políticos de los ciudadanos”, Op.Cit. p. 239

<sup>923</sup> Ver también, SÁNCHEZ CUENCA, Ignacio, “How can governments be accountable if voters vote ideologically?”, en MARAVALL, José María, SÁNCHEZ CUENCA, Ignacio, *Voters, Institutions and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008 p.p. 45–80

produce cambios en la interpretación del mundo circundante, de las instituciones educativas, religiosas y políticas. En sentido contrario, un fuerte posicionamiento de los niveles primarios de la personalidad, basados en la niñez, la familia y en ocasiones la iglesia o la nación, pueden suponer el rechazo a las estructuras secundarias de la personalidad, donde están las instituciones públicas.<sup>924</sup>

Hay estudios que muestran una relación proporcional entre los sentimientos de clase social y los representantes de partidos políticos.<sup>925</sup> Y las identidades étnicas, conformadas en proyectos políticos de autonomía, o en nacionalismos dentro de un Estado-nación recipiente, también se conforma de manera creciente. Y para comprender el crecimiento y declive de estos espacios culturales y políticos, merece la pena recobrar las tesis de sociología política, en torno a los espacios de socialización del voto.<sup>926</sup>

Meynaud y Lancelot abordaron el tema de lo que ellos llaman “*temperamentos políticos*”, y es donde se inscriben las tesis tradicionales de las democracias occidentales del siglo XX. Esto es, la formación de izquierdas y derechas. Tomando la tesis inicial de Maurice Duverger, Meynaud y Lancelot explican el dilema de la Revolución Francesa de 1789, y las derivaciones en una Revolución Industrial, que dieron como resultado la estructuración de instituciones sociales, privadas y públicas que se agrupaban en torno a las políticas de Estado de las derechas y las izquierdas. Esta tensión, que anteriormente fue descrita en esta tesis desde las “dos modernidades”, observa puntos críticos con la Constitución de 1848 en Francia y la sucesiva formación de Repúblicas, hasta la V República que guarda vigencia en la actualidad.<sup>927</sup> El mundo democrático fue evolucionando, del debate inicial entre liberales y conservadores, a la tensión entre derecha e izquierda durante el siglo XX, y ahora se incorpora en nuevas complejidades.

Desde el punto de vista del voto, la izquierda y la derecha han tenido diversos espacios de movilización electoral. Las iglesias han jugado un papel fundamental para figurar a la familia como núcleo socio-cultural de movilización, que induce a los adultos mayores y jefes de familia, adoptar una postura política ante las instituciones del Estado.

---

<sup>924</sup> Cfr. MEYNAUD, LANCELOT, *Les attitudes politiques*, Op.Cit. p. 43

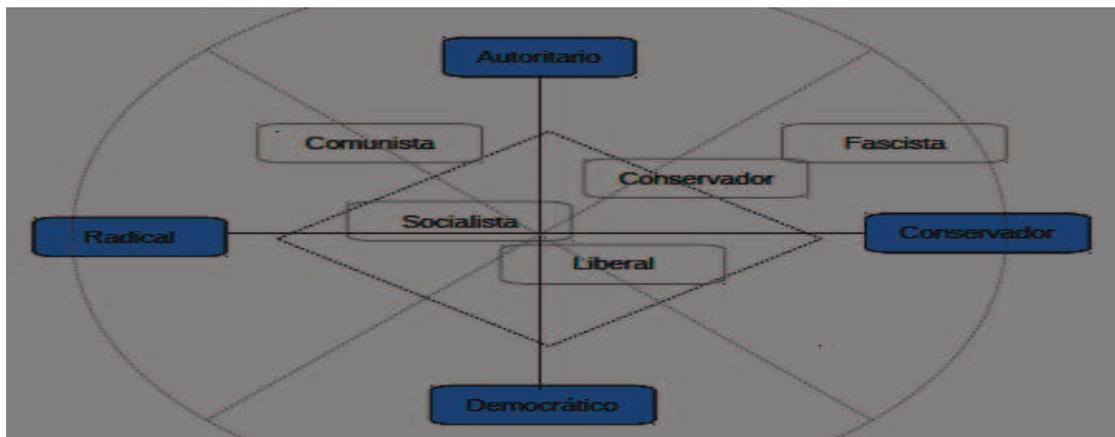
<sup>925</sup> WALSH, Katherine. “The Effect of Social Class Identity on Presidential Vote Choice: The Role of Identity Stability and Political and Economic Context” *Paper presented at the annual meeting of the The Midwest Political Science Association, Palmer House Hilton, Chicago, Illinois, Apr 20, 2006*

<sup>926</sup> SÁNCHEZ CUENCA, Ignacio, “How can governments be accountable if voters vote ideologically?”, Op.Cit.

<sup>927</sup> Cfr. DUVERGER, Maurice, *Echec au roi*, Op.Cit.

Pero asimismo, la clase obrera durante los siglos XIX y XX, y las mujeres en el siglo XXI, han encontrado nichos de movilización en la izquierda. Pero la Revolución Rusa de 1917, y la Crisis de 1929 conformaron bloques poderosos de temperamento político hacia la conformación del Estado de Bienestar, que comenzó su declive en los años 70 con la crisis fiscal y el ascenso del Neoliberalismo.<sup>928</sup>

En las democracias occidentales del siglo XX, se adoptaron posturas moderadas y autoritarias. Algunas izquierdas adoptaban temperamentos revolucionarios, y algunos temperamentos de derecha se inclinaban hacia gobiernos fascistas. Después de ellos, venían los temperamentos liberales y social-demócratas, basados en el debate sobre el Estado de Bienestar como núcleo de construcción de la política. Las personalidades autoritarias se caracterizan por una tendencia pronunciada en crear estructuras sociales jerárquicas, sujetas a determinadas tendencias de cambio inobjetable, dentro de una visión de comunidad, de política, de moral y bienestar que no tendrían posibilidad de debatirse.



Latitudes de la actitud política en Estados del Siglo XX..  
 Elaboración propia a partir de Meynaud y Lancelot.

Las actitudes y temperamentos políticos que se desarrollaron en las democracias del siglo XX, se apoyaron en sectores sociales, en corporaciones y espacios de representación previos al voto. Los sindicatos, las cámaras de comercio, clubes industriales, asociaciones productivas, talleres, iglesias, etc, abrigaban los temperamentos políticos de la sociedad, y en donde se comprendía la existencia de partidos políticos liberales, socialistas, conservadores, progresistas, etc. Esta

<sup>928</sup> Cfr. MEYNAUD, LANCELOT, *Les attitudes politiques*, Op.Cit.

representación diferenciada, es debatida desde diversos ángulos.<sup>929</sup>

Durante los años de post-guerra, los países occidentales adoptaron formas de organización y representación social de los obreros, profesionales y sus familias, en el entorno de una democracia y una economía capitalista. Los sindicatos, consejos, comités, y sus articulaciones con los partidos políticos de izquierda, permitieron que algunos de los ciudadanos pudiesen proyectar sus demandas hacia un espacio de socialización política, que si bien fijaba posiciones en el sistema de partidos con emblemas obreros y socialistas, también trabajaban de manera permanente en las prerrogativas y derechos de los obreros y profesionales, de sus familias, barrios, servicios básicos y educación.<sup>930</sup>

Durante las últimas décadas, con la corriente del Neoliberalismo en su cenit, las instituciones secundarias que representan a los obreros y profesionales empiezan un proceso de descomposición y defenestración dentro de un escenario de *Democracia con Economía de Mercado*: a las corporaciones no-liberales se les considera un obstáculo a su desarrollo.<sup>931</sup> Frente a esta crisis de instituciones o grupos secundarios que representan a las clases trabajadoras o profesionales, las “*latitudes de actitud política*” han perdido organizaciones y espacios de socialización política para un gran sector de la población: el Neoliberalismo ha desaparecido los puntos cardinales de representación durante los últimos 40 años. Sólo en algunos países se han experimentado cambios y evoluciones a lo largo de las décadas del Neoliberalismo, que permitieron la sobrevivencia de los intereses de clase o la dirección de la economía desde espacios de intermediación plurales.<sup>932</sup> Pero en términos generales, los Derechos Económicos, Sociales y Culturales se encuentran proscritos de la escena democrática.

Desde este ángulo de decisión, el votante del Siglo XXI carece de espacios de socialización política plurales. El debate democrático se ha ceñido a los intereses y prioridades de empresarios o de grandes sectores industriales, de comercio y servicios. Los sindicatos y consejos sociales han perdido su vigencia, representatividad y peso; y

---

<sup>929</sup> Del diagrama realizado por, MEYNAUD, LANCELOT, Op.Cit. p. 85

<sup>930</sup> KENWORTHY, Lane, STREECK, Wolfgang, “Theories and practices of Neocorporatism”, en JANOSKI, Thomas et al. (eds.), *A Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies and Globalization*. Cambridge University Press, Nueva York, 2005

<sup>931</sup> KENWORTHY, Lane, STREECK, Wolfgang, “Theories and practices of Neocorporatism”, en JANOSKI, Thomas et al. (eds.), *A Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies and Globalization*. Cambridge University Press, Nueva York, 2005

<sup>932</sup> THORHALLSON, Baldur y KATTEL, Rainer “Neo-Liberal Small States and Economic Crisis: Lessons for Democratic Corporatism”, *Journal of Baltic Studies* 2012, 1–21,

las organizaciones de la sociedad civil aún carecen de agenda política. Al no existir instituciones secundarias o espacios de socialización política vinculadas a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se puede decir que en Democracia apenas comenzaría el posicionamiento hacia una verdadera Rendición de Cuentas en materia de Derechos.<sup>933</sup> Esto es, que la atención, fomento o protección de un grupo social será reflejada en posteriores decisiones del gobierno y la oposición. Esta perspectiva de decisiones no se inscribe en una lógica electoral, sino en una lógica de “*Guerra Cultural*” como se define en los textos de John Evans, Morris Fiorina, o James Davison Hunter.<sup>934</sup>

El votante que decide sufragar a favor de un partido y candidatura que propone mayor protección e inversión de las escuelas públicas, bibliotecas y espacios de recreación social, tiene una perspectiva de Rendición de Cuentas desde el ángulo de su propio entorno cultural, o decir: de las instituciones secundarias en donde desarrolla su propia vida y se identifica. En una guerra cultural, que se describe más adelante, la decisión individual de votar sólo es un acto de apoyo e identidad entre muchos otros que conforman su personalidad individual dentro del espacio cultural. Ya sea que gane o pierda en las elecciones el partido y el candidato votados, el votante sabe que existe un mapa de decisiones que será apoyado en otros espacios como las instituciones, locales, gremios, y eventualmente el Congreso o los tribunales. Así, se sabe que una de las razones más importantes que tienen los votantes para sufragar, persiste en otros escenarios en donde será igual o más importante el resultado de su decisión.<sup>935</sup>

Y por razones de complejidad social, se sabe que hay minorías, grupos o gremios que votarían por un partido en el que se sienten protegidos, no obstante y éstos representantes tomen (ostensiblemente) decisiones que atentan contra sus creencias o identidad. Por ejemplo, en EEUU las orientaciones católicas se han inclinado mucho más hacia el espectro republicano en los últimos 20 años; no obstante, la protección de inmigrantes latinoamericanos viene más por el lado demócrata.<sup>936</sup> Los gastos en bienestar

---

<sup>933</sup> LACLAU, Ernesto, MOUFFE, Chantal, *Hegemonía y estrategia socialista*, Siglo XXI, Madrid, 1987

<sup>934</sup> DAVISON HUNTER, James, “La Guerra Cultural Americana”, en BERGER, Peter, *Los límites de la cohesión social*, trad. V. Pérez, Galaxia Gutemberg, Barcelona, 2002, p.p. 25-72

<sup>935</sup> EVANS, John H. “Worldviews or Social Groups as the Source of Moral Value Attitudes: Implications for the Culture Wars Thesis”, *Sociological Forum*, Vol. 12, No. 3 (Sep., 1997), pp. 371-404

<sup>936</sup> EVANS, John H. “Worldviews or Social Groups as the Source of Moral Value Attitudes: Implications for the Culture Wars Thesis”, Op.Cit.

social son más proclives en los demócratas, pero las opiniones negativas sobre el costo del bienestar incardinan en el debate étnico y de inmigración, haciendo un espacio de socialización política a la identidad blanca, tal vez molesta por su “exclusión” de los servicios de bienestar.<sup>937</sup> Esto es, que un inmigrante salvadoreño en EEUU se sentiría más identificado con el partido demócrata, aunque apoyaría las campañas en contra del aborto y condenaría el matrimonio homosexual y el aborto, que forman parte de la agenda republicana.<sup>938</sup>

La complejidad social y el cruce de clivajes se presenta prácticamente en todos los países que realizan elecciones democráticas. Este fenómeno simplemente relativiza el proceso electoral dentro de una visión longitudinal de eventos y decisiones en los que puede participar democráticamente. Por lo tanto, el voto no puede definir el mapa de una elección racional sino simplemente marcar un determinado posicionamiento dentro de una situación harto limitada.

En un periodo de elecciones, se forja una agenda de temas que definitivamente no se marca por un proceso retrospectivo de rendición de cuentas, ni por un proceso prospectivo. La crisis económica, los escándalos políticos, los temas antiguos y nuevos, todos forman una agenda compilada de temas que intensifican la labor propositiva de los candidatos y disminuyen el espacio público sobre temas que a otros votantes puede interesar.<sup>939</sup>

Las actitudes políticas ante del voto conservador reflejan un ejemplo de profunda inestabilidad y movilidad. Los aspectos en que coinciden o difieren políticos y votantes dentro de uno de los espacios de auto ubicación ideológica, como la derecha conservadora, ofrecen perspectivas de temperamento político que explican algunos intereses de clase social, y a la vez, su contraparte en la exclusión de los intereses de otras clases sociales y personas.<sup>940</sup>

En un estudio titulado “¿Qué piensan los de derechas?”, Lucía Miranda explora

---

<sup>937</sup> Cfr. BRENNAN, Geoffrey Y PETTIT, Philip, “Unveiling the Vote”, *British Journal of Political Science*, Vol. 20, No. 3 (Jul., 1990), pp. 311-333

<sup>938</sup> WALSH Katherine. “The Effect of Social Class Identity on Presidential Vote Choice: The Role of Identity Stability and Political and Economic Context”, *Paper presented at the annual meeting of the The Midwest Political Science Association, Palmer House Hilton, Chicago, Illinois*, Abril 20, 2006

<sup>939</sup> AGUILAR, Paloma, SÁNCHEZ CUENCA, Ignacio, “Performance or Representation? The Determinants of Voting in Complex Political Contexts”, en MARAVALL, José María, SÁNCHEZ CUENCA, Ignacio, *Voters, Institutions and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008 p.p. 106-129

<sup>940</sup> MIRANDA, Lucía, ¿Qué piensan los de derechas? Valores y opiniones de los ciudadanos y de las élites en América Latina, Boletín PNUD & Instituto de Iberoamérica, Instituto Iberoamérica- Universidad de Salamanca- PNUD, abril 2011. Disponible en url: [http://americo.usal.es/oir/elites/Boletines\_PNUD/Boletin\_PNUD&Instituto\_4.pdf]

las posiciones y valores incorporados de las élites políticas en América Latina, siguiendo el molde tradicional de los clivajes políticos. Enfocando sus análisis sobre las denominadas “derechas” latinoamericanas, descubre que las actitudes políticas de los candidatos varían de manera tangible de un país latinoamericano a otro, de manera que no existen referencias únicas, ni similares sobre valores políticos, culturales e ideológicos.

Haciendo un examen basado en las actitudes políticas tradicionales de la izquierda y derecha europeas, Miranda hace su examinación sobre las propuestas políticas en Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, República Dominicana, México y El Salvador. Los reactivos son:

- a) Posición político-ideológica frente a la intervención económica del Estado
- b) El papel de la iglesia en la política
- c) Las orientaciones ante el autoritarismo y la democracia<sup>941</sup>

Las principales preocupaciones de las “derechas” latinoamericanas estudiadas, se refieren a la “*violencia*”; en segundo lugar aparece el problema de la “*crisis económica*”, y le siguen problemas como el “*desempleo*” o la “*falta de consenso*”. Frente a estas preocupaciones de las derechas, se exponen programas de gobierno con prioridades que parecieran muy socialdemócratas, como <atacar la pobreza>, la <educación> o la <salud>.

Una de las partes interesantes en la medición de las derechas latinoamericanas, viene detrás de la preocupación por la “seguridad” como valor. Detrás de la valoración de la seguridad, está la protección de sus propiedades, intereses y planes de vida, sobre los problemas de <pobreza>, <educación> y <salud>, que se observan más bien como amenazas a su idea de estabilidad.

Llama la atención que los índices de confianza mostrados en las derechas, expone diversas formas de entender la Seguridad. Por ejemplo, en países como Colombia, República Dominicana o Chile, existe un índice alto de confianza al poder judicial, tanto en los ciudadanos como en sus élites. Pero en casos como Honduras, Bolivia o El Salvador, la confianza en general es baja. En el caso mexicano, la ciudadanía muestra mucha menos confianza que sus élites ante los jueces. En el caso de la confianza a la policía, vemos otra vez a Colombia y Chile con altos niveles de

---

<sup>941</sup> Cfr. MIRANDA, Lucía, ¿Qué piensan los de derechas? Op.Cit.

confianza, y Costa Rica también se reúne en el sentimiento de mucha confianza. En los casos de Bolivia, República Dominicana y México, la confianza es ínfima, por no decirle a esa medición “desconfianza”.<sup>942</sup>

Pero lo más interesante viene cuando le preguntan a las derechas acerca de las situaciones que les parecen amenazantes de la democracia. En la mayoría de los casos, los ciudadanos de derechas identificaron a la <delincuencia> como el mayor riesgo, seguido entre las élites por una preocupación por la <pobreza>.<sup>943</sup>

Es ahí donde se observa un bucle extraño en la manifestación de valores. Se puede interpretar que detrás de la preocupación por la “crisis económica”, o de las propuestas socialdemócratas de salud, de *pobreza* y *educación*, se encuentra una preocupación latente que se explica en in-seguridad. Esto es, que tras la valoración de elementos como la pobreza o la marginalidad, que serían preocupaciones más lógicas entre los votantes de izquierda, se encuentra en las derechas como una preocupación muy asociada con la delincuencia y la corrupción. El bucle extraño viene en la asociación de la corrupción y los crímenes, como expresiones de la pobreza y la marginalidad, lo que demuestra una distorsión clasista de la realidad. Pero el resultado político, es que los votantes de derecha y los partidos de derecha socializan el voto de manera inminentemente discriminatoria, de tal forma que su propuesta lleva consigo un componente de marginación política. Esto es un ejercicio de hegemonía.<sup>944</sup>

Los sectores denominados “empresariales”, que se registran como los grandes propietarios de corporaciones privadas, se conforman como un bloque social. El espacio de socialización política en el que se desarrollan podría entenderse en el trabajo en el orden primario, y la comunidad desde el del mercado, el sistema fiscal y la economía política en un orden secundario. Peter Cleaves expone que el involucramiento político de los empresarios está determinado por las estrategias estatales que afectan los factores clave: derechos de propiedad, rentabilidad y predictibilidad, de la motivación empresarial.<sup>945</sup>

El denominado “grupo empresarial”, en casos España y México, presentan una

---

<sup>942</sup> Cfr. MIRANDA, Lucía, ¿Qué piensan los de derechas? Op.Cit.

<sup>943</sup> Cfr. MIRANDA, Lucía, ¿Qué piensan los de derechas? Op.Cit.

<sup>944</sup> LACLAU, Ernesto, MOUFFE, Chantal, *Hegemonía y estrategia socialista*, Siglo XXI, Madrid, 1987

<sup>945</sup> CLEAVES, Peter S., “Empresarios y política empresarial en América Latina”, en ALCÁNTARA, Manuel y CRESPO, Ismael (comp), *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 1996

serie de características similares. Durante la vigencia de los regímenes autoritarios, la clase empresarial hace simbiosis con el sistema político, aduciéndose como agentes de representación y de control social por un lado, y agentes de desarrollo económico conforme a las políticas económicas del régimen, por el otro. El caso español es explicado por Glicerio Sánchez Recio y Julio Tascón. Estos autores nos ofrecen otra perspectiva sobre la creación de una red de intereses entre los empresarios y las instituciones del franquismo, como la asociación de grandes empresas, públicas y privadas, en torno a los proyectos de un organismo oficial y con la participación del ejército.<sup>946</sup> Con la transición democrática, emerge una nueva clase de empresarios más proclives a la gerencia y a los modelos europeos de producción más técnica y profesionalizada. Esta nueva clase de empresarios fue influyente para reconocer la economía de mercado en la nueva realidad política de España. Desde el funcionamiento ordinario de la democracia, la clase empresarial prefirió la articulación gremial y cameral. Desde este nivel organizativo, la clase empresarial configura un potente grupo de interés que perfigura la socialización del trabajo y la economía en el discurso político español. Su posición frente al gobierno es estratégicamente crítica.<sup>947</sup>

El caso mexicano se caracteriza por dos periodos de la clase empresarial frente al régimen autoritario. En un primer momento, se concibe una especie de pacto post-revolucionario, en donde el régimen de Estado acuerda un margen de acción e influencia de los empresarios en la conducción económica del país. Como en el caso español, se forjan redes de intereses que suponen al empresario como enclave de control social y como agente de las políticas económicas. La clase empresarial también se organiza gremial y cameralmente, asumiendo un papel de grupo de presión más que de un sector social democratizante. Un segundo momento viene por el rompimiento de la clase empresarial con el régimen del PRI, que cae en crisis económicas sucesivas y

---

<sup>946</sup> Glicerio SÁNCHEZ RECIO y Julio TASCÓN FERNÁNDEZ, eds. *Los empresarios de Franco. Política y economía en España, 1936-1957*, Barcelona, Crítica-Publicaciones de la Universidad de Alicante. También “...ada la coyuntura internacional de 1939, a punto de comenzar la agresión alemana contra Polonia, y ante la desconfianza que el gobierno del General Franco despertaba en los países democráticos de Europa occidental, a aquel gobierno no le quedaban muchas opciones, aparte el retraining de orientación nacionalista con el que se conjugaba perfectamente la adopción de una política económica autárquica. Esto suponía un fuerte intervencionismo del Estado y la imposición de medidas reguladoras de la actividad económica que se dirigirían a favorecer a sectores y empresarios que se hallaban en el entorno más próximo a las instituciones del régimen.”

<sup>947</sup> Glicerio SÁNCHEZ RECIO y Julio TASCÓN FERNÁNDEZ, eds. *Los empresarios de Franco. Política y economía en España, 1936-1957*, Op.Cit.

políticas de nacionalización de la industria. El tercer momento emerge con la transición mediante el apoyo de la clase a un candidato de oposición: el ex-empresario Vicente Fox, que a la postre gana las elecciones.

El concepto de «hegemonía» surge, como dicen Laclau y Mouffe, precisamente en un contexto dominado por la experiencia no sólo de la fragmentación social y política, sino también de la indeterminación de las articulaciones entre distintas luchas y posiciones de sujeto, y como intento de proveer una respuesta en un universo político–discursivo que ya no ofrece alternativas de entendimiento más allá de las que ofrece la oligarquía capitalista a través del tejido de ideas y conceptos que cubren la episteme de los temperamentos políticos.<sup>948</sup>

En algunos otros países de América Latina, la inserción política de los empresarios se dio en distintos momentos del desarrollo político y económico de cada nación, pero ésta fue más clara con la instrumentación de estrategias y políticas gubernamentales tendientes a modificar el papel del Estado en la economía y la implantación de un nuevo modelo de desarrollo económico. En otras palabras, a finales de los años setenta y durante los ochenta se inauguró un periodo de ascenso político del empresariado motivado por las transformaciones políticas y económicas ocurridas por esas fechas. Esta inserción política del empresariado en la mayoría de los países de América Latina se distinguió por un inédito protagonismo empresarial, caracterizado por una denodada voluntad política orientada a fortalecer su presencia, influencia y representación en el sistema político para la defensa de sus intereses. Como era de esperarse, tal protagonismo tuvo modalidades y repercusiones distintas en cada país, debido al tipo de sistema político; al carácter de la vinculación entre sistema partidario, estructuras.

El papel que juega la clase empresarial en la democracia electoral es doble, en tanto que juega en la conformación de las elecciones, y juega en la configuración de la agenda pública desde los grupos de interés gremiales. Así expone su examen en la obra “Geografía Política de los Empresarios”<sup>949</sup>

- Los empresarios se consideran los adalides de la democracia, y dicha presunción

---

<sup>948</sup> LACLAU, Ernesto, MOUFFE, Chantal, *Hegemonía y estrategia socialista*, Siglo XXI, Madrid, 1987

<sup>949</sup> Cfr. RODRÍGUEZ González, Juan Antonio, “Geografía Política de los Empresarios. El caso de Aguascalientes”, *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad* Vol. XV No. 45 • Mayo / Agosto de 2009

inflúa sobre la sociedad.

- Pretenden imponer los valores empresariales a los partidos políticos.
- Dichos valores y principios los han extrapolado al ser gobierno: se privilegian la productividad, la competitividad, las certificaciones por instituciones internacionales, etcétera.
- Forjan un consenso social respecto a la imagen del empresario como benefactor (creaba oportunidades de empleo).
- Se exponen socialmente como personas más honestas que un político.
- Procuran en mantener a la ciudadanía confiada en que un empresario tiene cualidades de dirección.
- Mantienen matrimonios duraderos y consolidados, muchas veces públicos a través de medios sociales lo que genera un prestigio conservador en una sociedad conservadora .
- Demuestran arraigo nacional y regional.
- Algunos se declaran abiertamente católicos, y otros fomentan actividades altruistas estrechamente relacionadas con la iglesia católica.
- La clase empresarial comienza a financiar a las cúpulas partidistas y las campañas de los candidatos.
- Incrementan sus redes políticopartidistas, y elevan su perfil político con maniobras mediáticas.<sup>950</sup>

Uno de los principales problemas en torno al interés empresarial dentro de la política electoral, consiste en la marginación de amplios sectores micro-empresariales como los propietarios de locales, de productos caseros, tiendas, restaurantes, de transporte, que se conforman como empresarios de escala individual o familiar, o bien, de profesionales que se autonomizan en el mercado como una sociedad civil. El papel de la mujer profesional, que se enmarca en un contexto cultural de derechas por razones de religión, por filiación familiar con la clase empresarial o por otras razones, se enmarca en una virtual segregación de los espacios de socialización política.

Pero uno de los elementos más agudos de marginación de los espacios se observa en las derechas, y en las clases empresariales que se configuran en las “nuevas democracias” como minorías culturales y étnicas. En este respecto, Amy Chua expone un análisis contundente en torno a la conformación de élites políticas en países del

---

<sup>950</sup> Cfr. RODRÍGUEZ González, Juan Antonio, “Geografía Política de los Empresarios”. Op.Cit.

sudeste de Asia, en Latinoamérica y en África. En estas “nuevas democracias” aparece una conjunción entre derecha, clase empresarial, élite dominante e identidad étnica. Chua les denomina “minorías dominantes de mercado”, y su forma de agregación se establece por lazos estamentales, étnicos, religiosos o por ascendencia en otro país. En Indonesia, Filipinas o Burma, la configuración de minorías dominantes de mercado con ascendencia china. En Chile, minorías dominantes con ascendencia inglesa o alemana. En México, minorías libanesas y españolas. En Rusia, minorías dominantes judías. En África, minorías holandesas, inglesas, alemanas, en meztizaje como en el caso de los Afrikaans, o continentales como las minorías Ibo de Camerún en otros países.<sup>951</sup>

Como explica Amy Chua, las minorías dominantes de mercado tienen un control superlativo, en ocasiones oligárquico de la economía de las “nuevas democracias”, teniendo espacios determinantes en el círculo rojo de la política. Las mayorías locales, mestizas, las clases trabajadoras, profesionales, obreras, los pobres, desempleados, y con mayor profundidad las comunidades tribales, indígenas, los pobres urbanos, carecen de toda posibilidad para cambiar la realidad social, institucional, política y económica, porque la democracia ha traído precisamente un poder incontrastable, que no se dobla con las mayorías, y no se preocupa en los resultados electorales. La clave está en su penetración en las esferas de gobierno y en el sistema de partidos, haciendo del voto un ejercicio eminentemente inútil como mecanismo de rendición de cuentas. En estos casos, la marginación de los espacios de socialización política adquieren un componente racista, estamental y clacista que supera cualquier calificación liberal o democrática.<sup>952</sup>

## **El Voto Blanco.**

Frente a este fenómeno de socialización política existe un caso, internacionalmente conocido del “*Voto Blanco*”. Desde el punto de vista técnico, tenemos una situación más que rompe con el esquema de rendición de cuentas del voto, y con la relación agente-principal del ciudadano ante el representante público en el sistema electoral y el sistema de partidos. El Voto Blanco es uno de los actos más

---

<sup>951</sup> CHUA, Amy, *World on Fire. How exporting free market democracy breeds ethnic hatred and global instability*, Anchor Books, Nueva York, 2004

<sup>952</sup> Cfr. CHUA, Amy, Op.Cit.

nítidos de aberración frente al voto y su entorno político-institucional. De las perspectivas motivacionales y racionales del voto, el ejemplo del Voto Blanco puede consistir en uno de los actos más racionales que se puedan prever en torno al ejercicio de este Derecho. Además de su racionalidad, este tipo de sufragio demuestra la irracionalidad del sistema, y de su incapacidad de generar una socialización política satisfactoria para los ciudadanos. Acusa elementos de marginación electoral, que se puede generar en el sistema electoral, en la representatividad de los partidos, en la comunicación política durante las elecciones, o en todos los elementos en su conjunto.

Desde el punto de vista político, implica un mapa de actitudes políticas que rompe con la visión tradicional, construida durante el siglo XX, que divide el mundo en clivajes políticos definidos y espacios de socialización del voto plenamente identificados con la población. Es una evidencia de la escisión del sistema electoral con la representación y la socialización política en la democracia.<sup>953</sup>

Adélaïde Zulfikarpasic realizó un examen del Voto Blanco como acción colectiva y como participación política. El Voto Blanco, en su análisis, es un “objeto” que el legislador no puede encontrarle definición precisa. El elector manifiesta la incapacidad de tomar una decisión a partir de la oferta política. El sistema lo registra como un acto voluntario de desinterés, un simple error, o un fenómeno que no presenta valor en la contabilidad.<sup>954</sup> Se le confunde con el *voto nulo* por incapacidad del sistema para registrar una decisión que trascienda su oferta. Para el sistema, el Voto Blanco entra en la estadística del margen de error. Para la persona que ejerce el Voto Blanco, el margen de error implica todo el espectro de la oferta política de representación. Pero como dice la misma Adélaïde, no se trata de un folio de papel blanco dentro de una envoluta, y es difícil afirmar que se trata de un acto inexistente para el sistema representativo. Por el contrario, el Voto Blanco representa la voluntad de los electores frente al impacto de socialización política de los partidos, es una conducta reveladora del sistema democrático, es un sufragio ejercido y un acto de participación política concreta, motivada por una socialización reactiva frente al sistema.<sup>955</sup>

El sistema político puede aducir que el Voto blanco es una expresión de

---

<sup>953</sup> Cfr. ZAOUÏ, Samuel, “Le Vote Blanc. Approche historique et sociologique d’une deviance électorale”, Memoria de DEA bajo la dirección de Philippe Braud, Sorbona, París, 1993

<sup>954</sup> ZULFIKARPASIC, Adélaïde, “Le Vote Blanc: abstention civique ou expression politique?”, *Revue Française de Science Politique*, vol. 51, num 1-2, février-avril 2001, p. 247-268

<sup>955</sup> Cfr. ZULFIKARPASIC, “Le Vote Blanc: abstention civique ou expression politique?”, Op.Cit.

“desinterés”, de un acto improcedente e inocuo, pero esa descripción es inversamente proporcional, refleja un desinterés ante la exclusión real del sistema de partidos con la sociedad, y refleja inocuidad del Estado frente a una forma específica, institucionalizada y contundente de participación política.

Zulfikarpasic destaca la labor política y jurídica del Manuel Durand, como ilustración del Voto Blanco en clave de movimiento social, y de lucha por los Derechos Civiles y Políticos. Durand creó la Asociación para el reconocimiento del Voto Blanco, y desde dicha plataforma, comenzó su lucha por su reconocimiento. El primer punto de reivindicación se encuentra en el reconocimiento público de los ciudadanos excluidos o marginados de la arena de representación. Le sigue la reivindicación por reconocer el Voto Blanco como sufragios ejercidos. Le sigue el deber por contabilizarlos desde las políticas públicas de instauración de las elecciones, y mecanismos puntuales para contabilizarlos, y culmina con el reflejo del Voto Blanco en la estadística electoral.<sup>956</sup>

Desde la racionalidad del voto aquí expuesta, la persona se desplaza a las urnas para ejercer el voto, lo que no puede significar un “acto inexistente”. El acto de votar tiene destino y envoltura, pero que contiene un papel en blanco, lleva consigo un mensaje. Se trata de una acción comunicativa compleja. El primer acto comunicativo que impele el Voto Blanco es “neutralidad” frente a las posiciones establecidas por partidos políticos, representantes, “neutralidad” frente a sus discursos y propuestas. Esta neutralidad se entendería como una separación del mensaje de cualquier aprobación o desaprobación que se inscriba en las propuestas. El segundo acto comunicativo es la ausencia de confianza, y bien, que no apuestan por reconocer la veracidad de las propuestas, programas y promesas. La confianza es el vínculo necesario entre el ciudadano y el representante, que permite relacionarlos en un esquema de compromisos. Aunque algunas propuestas podrían responder virtualmente a las razones del Voto Blanco, carecen de validez por no tener la confianza, y en tanto, por la incapacidad de construirse en compromisos entre el ciudadano y la autoridad.

El tercer acto comunicativo del Voto Blanco corresponde en demostrar una determinación y una voluntad política que trasciende el desinterés hacia los espacios de socialización política existente. De esta manera, se expone un espacio de socialización

---

<sup>956</sup> Ver en “Déclaration d'intentions du Parti Blanc” en [www.partiblanc.fr](http://www.partiblanc.fr), citado por ZULFIKARPASIC, Op.Cit. p. 253, y su réplica en los comentarios del Consejo Constitucional de Francia, con referencia “Comentaire des décisions nos 99-2579/99-2580”, del 27 de enero 2000.

política nueva, que supera los ejercicios de exclusión y segregación política que reproduce el sistema de partidos. El cuarto acto comunicativo, implícito y consecuente, del Voto Blanco, consiste en la existencia de actitudes políticas positivas detrás del sufragante, pero que no desea subsumir dentro del acto de votar, porque esto implicaría el escamoteo de su decisión política y la suplantación de su voluntad. Esto es, que el sufragante del Voto Blanco tiene virtualmente un repertorio de opiniones en torno a distintos temas (como la salud, la educación, la política económica, el trabajo, los impuestos, la igualdad, etc), que eventualmente hará explícitos, pero en otros procesos de deliberación colectiva, puesto que no existe la confianza necesaria para inscribir la actitud política en un esquema de propuestas electorales que juzga de inaceptables.<sup>957</sup>

El Voto Blanco es la demostración fehaciente de la relatividad y la limitación de este mecanismo. Las coordinadas prospectivas, retrospectivas, sobre programas políticos, resultados de gobierno, comparaciones analíticas, suponen un margen de racionalidad demasiado amplio para este sencillo acto de elegir entre uno u otro representante. El voto simplifica la complejidad de los programas de gobierno en un panel de ofertas, arbitrariamente definidas por organizaciones políticas que basan su legitimidad en la supuesta representación de la sociedad al interior de su estructura.<sup>958</sup>

## **Reflexiones sobre la naturaleza y alcance del voto como Rendición de Cuentas.**

Estos elementos nos conducen a un nuevo nivel de problematización del voto como derecho civil y político, y como mecanismo de rendición de cuentas:

- I. El voto tradicional maximiza las decisiones del elector como legitimaciones de gobierno en espacios que no corresponde la racionalidad del voto. Esto es, que la capacidad real de inscribir las plataformas políticas en programas de gobierno reales, se catalizan en agendas de gobierno en donde las mayorías y minorías conformadas en el voto, implican sólo una variable de decisión, y donde entran otros cálculos que trascienden la decisión del votante.
- II. El voto reduce la capacidad de ejercer una democracia dentro de un proceso de

---

<sup>957</sup> Cfr. ZAOUÏ, Samuel, “Le Vote Blanc. Approche historique et sociologique d’une deviance électorale”, Op.Cit.

<sup>958</sup> BENEDICTO, Jorge, “La construcción de los universos políticos de los ciudadanos”, Op.Cit.



selección, excluyendo cualquiera otra opción de incidir sobre los procesos de toma de decisión en un gobierno.

- III. Los espacios de socialización política, o la construcción de los universos políticos de los ciudadanos, se encuentran limitados estrechamente por la cultura política y el régimen en el que se encuentran, y el voto se inscribe en espacios previamente dados y discutidos, sin posibilidad de que el votante los cambie mediante el sufragio.
- IV. Los cambios sociales en la familia, el trabajo, la comunidad, o sus derivados, no necesariamente se reflejan en cambios de los espacios de socialización política, puesto que son discursos mediatizados por el sistema de partidos y por las élites dominantes de cada sociedad.
- V. Está claro que las minorías, o los sectores sociales minorizados, que no se encuentran en dichos espacios, al no encontrar un discurso que los represente, se encuentran excluidos de la política democrática y, en tanto, de sus derechos civiles y políticos más fundamentales.
- VI. En casos de mayor profundidad, como los inmigrantes, se sufre la segregación electoral por su incapacidad de votar, y de exclusión electoral, por no tener derecho a prerrogativas y valoraciones que deban inscribirse en los universos políticos de los ciudadanos.<sup>959</sup>
- VII. Frente a lo dicho, se han evidenciado las insuficiencias del sistema lógico de la democracia representativa frente a su pilar fundamental: el voto. Es indiscutible que el voto deberá acompañarse del ejercicio de todos los derechos civiles y políticos existentes, como fuente de garantía integral, y como fuente de mecanismos de rendición de cuentas que propicien el cambio en los discursos sobre lo debatible, sobre los cambios sociales inapelables, y sobre los derechos fundamentales de los excluidos del sistema democrático.

---

<sup>959</sup> Este tema presenta aspectos de mucho mayor profundidad, que merecen analizarse desde el ángulo de la ciudadanía y la nacionalidad como condiciones para la participación política de los inmigrantes. Cfr. DE LUCAS, Javier, “La ciudadanía basada en la residencia y el ejercicio de los derechos políticos de los inmigrantes” Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho, N<sup>o</sup>. 13, 2006

## Capítulo 6. Derechos Civiles y Políticos, Poliarquías y Rendición de Cuentas.

### El Derecho al Voto y el Derecho a la Información.

El derecho al voto se inscribe en un régimen democrático, el cual funciona en un sistema de partidos y un entorno político de representación en parlamentos y administraciones públicas. El derecho a la información se inscribe en el mismo régimen, y funciona en el seno de los sistemas de información pública, los cuales muestran los elementos necesarios para conocer el pasado y presente del entorno social, y los elementos para predecir el futuro. El sistema de información pública es alimentado por las instituciones públicas, aduciendo su responsabilidad ante la sociedad, y el papel que juegan dentro de un Estado de Derecho.

Esto es, que suponiendo el marco de un régimen de democracia representativa, de un sistema de partidos y la concurrencia en elecciones, se buscan los elementos de información sostenibles para que el acto de votar sea consistente para los representantes, que sea coherente para los votantes, y que imponga escenarios de decisión basados en un sentido de responsabilidad, y de consecuencias para todos los actores involucrados.

En la obra de Robert Dahl, *La Poliarquía*, el autor expone que para distinguir entre poliarquías o democracias frente a hegemonías cerradas, existen elementos básicos ligados al debate público y la capacidad de representación. Para que una hegemonía cerrada se abra a la representación plural, es insoslayable que el control y discusión de las políticas del gobierno, y el del debate público, se abra en un esquema de igualdad de certeza para todos los actores y todas las opiniones existentes de una sociedad.<sup>960</sup>

Para que un régimen de Estado pueda alcanzar la democracia, requiere el desarrollo de la representación pública y la socialización política en tres grandes etapas.

1. Capacidad de formular preferencias.
2. Capacidad de manifestar las preferencias.
3. Capacidad de recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación

---

<sup>960</sup> DAHL, Robert, *Polyarchy: Participation and Opposition*. Yale University Press, Boston, 1972.

de las preferencias.<sup>961</sup>

Y en la evolución de estos tres grandes estadios de representación y socialización, se sitúa el desarrollo de libertades públicas, que expone de la siguiente manera:

- a) Libertad de asociación
- b) Libertad de expresión
- c) Libertad de voto
- d) Libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo
- e) Diversidad de fuentes de información
- f) Elecciones libres e imparciales
- g) Instituciones libres e imparciales que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.<sup>962</sup>

Cuando Dahl escribió su obra, el Derecho a la Información no había sido fundamentado y conceptualizado de manera tangible. La obra fue escrita en 1971, y el nacimiento del Derecho a la Información tuvo su origen en la Ley de Libertad de Información de EEUU fue publicada en 1966.

Frente al régimen democrático, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha interpretado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en torno a las libertades de expresión y opinión.

*La libertad de opinión y la libertad de expresión son condiciones indispensables para el pleno desarrollo de la persona. Son fundamentales para toda sociedad y constituyen la piedra angular de todas las sociedades libres y democráticas. Ambas libertades están estrechamente relacionadas entre sí, dado que la libertad de expresión constituye el medio para intercambiar y formular opiniones.*<sup>963</sup>

En su obra “Estructura Institucional de la Rendición de Cuentas”, John Ackerman asegura que “hay un gran problema de asimetría de la información tanto entre el electorado y los representantes elegidos, como entre estos últimos y los

---

<sup>961</sup> DAHL, Robert, *Polyarchy: Participation and Opposition*. Op.Cit

<sup>962</sup> DAHL, Robert, *Polyarchy: Participation and Opposition*. Op.Cit.

<sup>963</sup> Organización de las Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Observación General no. 34, [CCPR /C/GC/34] 102º período de sesiones Ginebra, 11 a 29 de julio de 2011. Disponible en url. [<http://www.palermo.edu/cele/pdf/G1145334.pdf>]

servidores públicos nombrados. Es simplemente imposible que los ciudadanos estén conscientes de todas y cada una de las decisiones que toman los representantes elegidos y, a su vez, es muy difícil que éstos estén al tanto de todas las acciones desempeñadas por los servidores públicos. Cuando a este problema estructural se le agrega la manipulación sistemática de la información por parte de los medios de comunicación y la posibilidad de que tanto los representantes elegidos como los servidores públicos designados intencionalmente escondan hechos de relevancia social o política, la interferencia en la cadena de responsabilidad llega a ser muy importante.”<sup>964</sup> Frente a este argumento, la Opinión #34 del Comité de Derechos Humanos sobre el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que

*Entre los otros artículos que contienen garantías de la libertad de opinión y de expresión se cuentan los artículos 18, 17, 25 y 27. Las libertades de opinión y expresión constituyen la base para el pleno goce de una amplia gama de otros derechos humanos. Por ejemplo, la libertad de expresión es fundamental para el disfrute de los derechos a la libertad de reunión y de asociación, y para el ejercicio del derecho de voto.*

Y respecto de los sistemas democráticos, la interpretación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dice:



*La libre comunicación de información e ideas acerca de las cuestiones públicas y políticas entre los ciudadanos, los candidatos y los representantes elegidos es indispensable. Ello comporta la existencia de una prensa y otros medios de comunicación libres y capaces de comentar cuestiones públicas sin censura ni limitaciones,*

*así como de informar a la opinión pública. El público tiene también el correspondiente derecho a que los medios de comunicación les proporcionen los resultados de su actividad.*

<sup>964</sup> ACKERMAN, John M., *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones internacionales y reformas futuras*; ISBN-968-5500-09-06, D.R. Auditoría Superior de la Federación, México 2006

Y finalmente, la interpretación del Pacto DCyP cierra con la fundamentación del Derecho a la Información, diciendo que:

*Como se ha señalado anteriormente, el derecho de acceso a la información, interpretado junto con el artículo 25 del Pacto, incluye el derecho que permite a los medios de comunicación tener acceso a la información sobre los asuntos públicos y el derecho del público en general a que los medios de comunicación le proporcionen los resultados de su actividad.*<sup>965</sup>

Para dar mayor fortaleza al argumento de las libertades públicas de expresión, pensamiento, opinión e información, como antecedentes directos del Derecho a la Información, cabe destacar el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Claude Reyes, sobre la “legitimación pasiva” o el deber del Estado en responder y en suministrar la información que se le solicita; aduciendo que dicho deber abarca a todos los órganos y autoridades y no sólo las administrativas.<sup>966</sup>

De esta manera, es posible situar el espacio convexo entre el Derecho a la Información y el Derecho al Voto, que Dahl menciona como libertades básicas para “que se dé la democracia entre un gran número de habitantes”<sup>967</sup>.

Para que las elecciones democráticas tengan un efecto de representación y libertad en las fórmulas ofrecidas por gobernantes y partidos políticos, se necesita de una esfera pública vigorosa, donde la información fluya de manera adecuada y suficiente.

---

<sup>965</sup> Ver también en Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Comunicación N° 1334/2004, Mavlonov y Sa'di c. Uzbekistán. Cito “ *En el caso N° 1233/2003 (A. K. y A. R. c. Uzbekistán )*, los autores habían sido condenados por delitos relacionados con la difusión de la ideología propagada por Hizb ut- Tahrir; partido político sunita panislamista e internacional. La cuestión que tenía planteada el Comité era si las restricciones que representaban las condenas eran necesarias o no para los fines enunciados en el párrafo 3 del artículo 19. El Comité observó que los tribunales, aunque no abordaran explícitamente el artículo 19 del Pacto, estaban preocupados por lo que percibían como una amenaza contra la seguridad nacional (derrocamiento violento del orden constitucional) y los derechos de las demás personas. El Comité también señaló el proceso de consulta llevado a cabo y el hecho de que, en la apelación, uno de los autores parecía no haber cuestionado su condena, sino que más bien había apelado en favor de una sentencia más justa, mientras que el otro había aceptado su condena. En esas circunstancias, el Comité no pudo concluir que las restricciones impuestas a la libertad de expresión de los autores hubieran sido incompatibles con el párrafo 3 del artículo 19.”. Cfr. GE.09-45070 p. 111.

<sup>966</sup> Cfr. Corte IDH. **Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile**. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151

<sup>967</sup> Cfr. DAHL, Op.Cit. p. 13

<b>Capacidades mínimas de expresión e información para una democracia. (Dahl)</b>	<b>Libertades fundamentales en una democracia (Dahl)</b>	<b>Libertades de información, opinión, expresión, y el Derecho a la Información, conforme al Derecho Internacional de los Derechos Humanos.</b>
Capacidad de formular preferencias. Capacidad de manifestar las preferencias. Capacidad de recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias.	Libertad de expresión Libertad de voto Diversidad de fuentes de información. Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.	Libertad de opinión. Libertad de Información. Deberes y obligaciones de medios de comunicación y propaganda. Deberes del Estado respecto a la información. Derecho a la Información.

Capacidades, libertades y derechos en una Democracia con Libertad de Expresión desarrollada. Elaboración Propia.

La descripción de los dos Derechos Fundamentales, a votar, y a estar informado, requieren de un desarrollo en infraestructura constitucional, legal, procedimental y jurisdiccional. Existen Estados con un desarrollo completo en ambos derechos, y casos en donde uno de los dos derechos carece de elementos sustantivos. Siguiendo la pauta de la Observación#34 del Comité de Derechos Humanos, y vinculando las libertades, delinea los alcances de la libertad de expresión, diciendo:

*Abarca el pensamiento político, los comentarios sobre los asuntos propios y los públicos, las campañas puerta a puerta, la discusión sobre derechos humanos, el periodismo, la expresión cultural y artística, la enseñanza y el pensamiento religioso . Puede incluir también la publicidad comercial.<sup>968</sup>*

<b>Derecho a Votar</b>	<b>Derecho a la Información</b>
Fundamento constitucional y ley positiva.	Fundamento constitucional y ley positiva.
Procedimientos generales y específicos para ejercer el derecho.	Procedimientos generales y específicos para ejercer el derecho.
Instituciones políticas y administrativas que realizan y desarrollan la garantía del derecho.	Instituciones políticas y administrativas que realizan y desarrollan la garantía del derecho.
Medios de impugnación, y garantías de debido proceso frente a eventuales violaciones al derecho.	Medios de impugnación, y garantías de debido proceso frente a eventuales violaciones al derecho.

Comparativo simple entre el Derecho al Voto y el Derecho a la Información. Elaboración propia.

<sup>968</sup> Cfr. Observación General no. 34, [CCPR /C/GC/34]. Op.Cit.

## **Derecho a la información como escenario de racionalidad o de temperamento político.**

Desde el punto de vista del Derecho a la Información, las elecciones son el momento en que el sistema político reproduce sus escenarios de decisión, para que los universos de votantes validen una hoja de ruta en lugar de otras. Desde el punto de vista de la democracia competitiva de Schumpeter, es el momento en que el sistema ofrece las alternativas de acción, de programa, de recursos y de prioridades para que el Estado sirva a la estructura social.

Dependiendo del tipo del tipo de régimen en el que se encuentre, ya sea parlamentario, semi-presidencial o presidencialista, las elecciones deben ofrecer escenarios que permitan discernir a los electores sobre las alternativas contingentes. Las mayorías elecorales y las mayorías constitucionales, las minorías electorales y constitucionales, juegan un papel muy distinto en cada régimen. Los estados federativos o descentralizados juegan un papel singular después de las elecciones y con la conformación de gobiernos. Y el rol que juegan los organismos autónomos, las instituciones internacionales, los tribunales y grupos de presión, son fundamentales para la toma de decisiones. Así es que las elecciones, en teoría, deben ser aquellos momentos en que el sistema político rinde cuentas a la sociedad acerca de sus escenarios futuros, los escenarios eventuales y sus posibles acciones.

Si tomamos las tesis de Alberto Melucci en su libro “*Acción colectiva en la era de la información*” (Collective Action in the information age), el problema de la información durante las elecciones consiste en pedir apoyo para conformar fuerzas en torno a un escenario de antagonismo político, donde se decidirán asuntos importantes para los votantes. Esto es, que el problema de la educación y la ciencia deberían ser desarrollados por los grupos políticos, de manera que demuestren su posicionamiento ideológico, y la manera en que harían valer su posición frente a la realidad institucional de mayorías, minorías, controles constitucionales, gobiernos locales, instituciones internacionales y grupos de presión.<sup>969</sup>

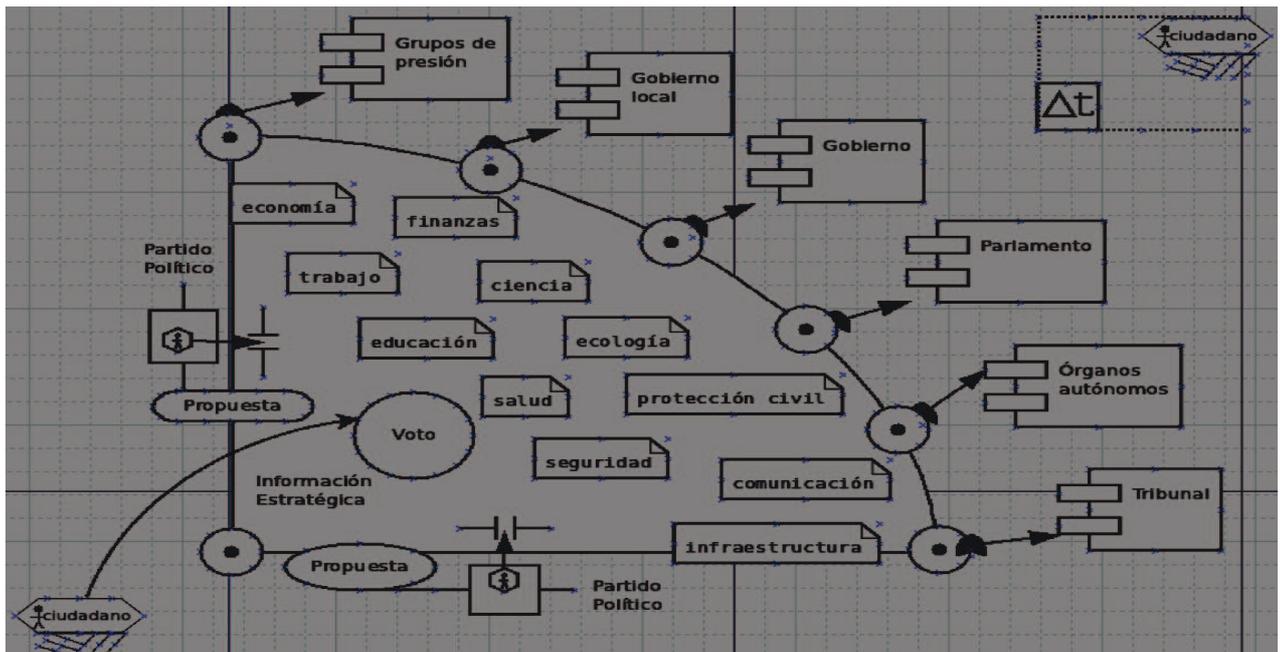
Hay una metáfora conveniente para abordar el tema del voto como mecanismo de rendición de cuentas, y su relación profunda con el Derecho a la Información. Esto

---

<sup>969</sup> MELUCCI, Alberto, *Challenging Codes. Collective Action in the Information Age*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

es, que el voto puede consistir en la decisión entre distintos “Planes de Vuelo” que ofrecen partidos políticos y candidatos al gobierno. Esto quiere decir que en las democracias representativas, los candidatos y partidos alimentan la racionalidad del voto prospectivo mediante escenarios, técnicas, procedimientos, estrategias y guías para llegar a un resultado prometido, que los votantes elegirían mediante una acción racional.

Sobre la baza de este “Plan de Vuelo”, hay diversos estudios que demuestran la debilidad estructural de los discursos de los partidos políticos.<sup>970</sup> Desde el punto del Derecho de la Información, este aspecto debilita sustancialmente los derechos civiles y políticos integrados en la acción de votar. Ante la falta de información tan crucial, es indispensable pensar que hay un régimen de responsabilidad entre los candidatos, los partidos políticos y los ciudadanos; y dicha responsabilidad no se agota con los discursos.



Perspectiva de información y conocimiento del votante. Elaboración propia.

Esta interface inocua o falsa resulta en un problema de complejidad en las democracias “consolidadas”, pero en las democracias más jóvenes o recientes, este problema impacta directamente con la legitimidad del régimen democrático.

<sup>970</sup> Un artículo ampliamente citado y referido en torno a la relación de cumplimiento entre el discurso de campaña política y el programa de gobierno. KING, G. LAYER. M., 1993. “Party Platforms, Mandates, and Government Spending”. *The American Political Science Review* 87(3): 744-750.

La información provista por los partidos políticos y los candidatos se enfrenta sobre un escenario complejo, en donde las intenciones originales de los gobernantes se tienen que calcular de nuevo ante los actores reales en torno a una política pública. Según Schedler, en las elecciones los votantes eligen prospectivamente entre distintas plataformas y propuestas, y apoyan a los partidos políticos para que ejerzan un mandato conforme a lo prometido. Y sobre esta base optimista, expone la enorme debilidad en la que se encuentran los regímenes democráticos, al no encontrar normas o procesos que obliguen a los representantes a cumplir lo que prometieron. Schedler sugiere que las campañas políticas ofrecen distintos tipos de compromisos; algunos que podrán ser cumplidos, otros que pueden sujetarse a ciertas “reglas de transgresión”, y otros a una “regla de excepción”. Esto es, que hay condiciones que justifican el ajuste y cambio en las decisiones respecto al discurso de campaña. Pero Schedler no cesa en su optimismo por la democracia representativa, y supone que estas incertidumbres sistémicas generan un compromiso en el elector, para que haga sus cálculos prospectivos con mayor agudeza.<sup>971</sup>

Przeworski y Stokes analizan el mandato representativo en una democracia, y suponen un examen teórico de la rendición de cuentas en el contexto de los procesos electorales y los posteriores ejercicios del poder. En el mismo sentido y en la misma circunstancia, Fearon relaciona la responsabilidad del mandato de los representantes electos, frente a los votantes que le eligieron.<sup>972</sup>

La opinión de Fearon (que es compartida por el autor de este texto) versa que los votantes ejercen su derecho al voto y participan de las elecciones porque tienen el propósito de elegir un buen gobierno, y sólo extraordinariamente se aplica un voto de castigo, o un voto retrospectivo generalizado y determinante. Y durante los mandatos de gobierno, no hay responsabilidad de los representantes electos con el “electorado”.<sup>973</sup>

En teoría, la democracia representativa, que basa su legitimidad en los votos,

---

<sup>971</sup> SCHEDLER, Andreas. “The Normative Force of Electoral Promises” *Journal of Theoretical Politics* 10.2 (1998): 191-214.

<sup>972</sup> MANIN, Bernard, PRZEWORSKI, Adam, STOKES, Susan, “Elections and Representation”, en MANIN, Bernard, PRZEWORSKI, Adam, STOKES, Susan, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p.p. 29-54

<sup>973</sup> FEARON, James, “Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance”, en MANIN, Bernard, PRZEWORSKI, Adam, STOKES, Susan, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p.p. 55-96

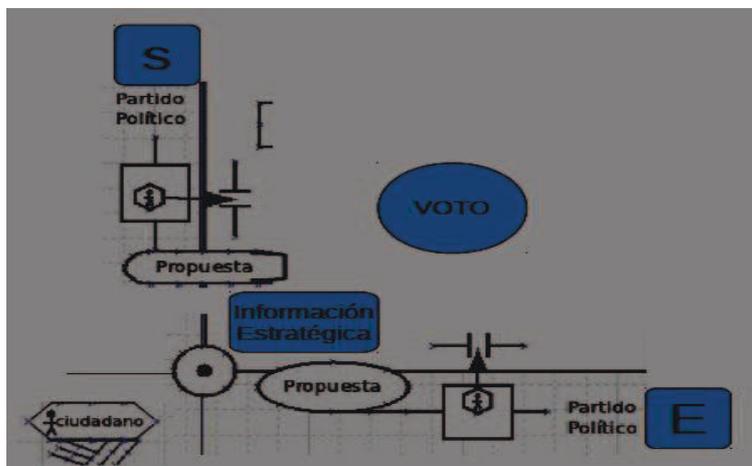
debe suponerse en ciertas asunciones. Así, en este paraje, las campañas electorales, los partidos y los candidatos proponen políticas y acciones concretas. Los votantes creen que los oferentes políticos no son los mismos, sino opciones distintas; y en ese sentido emiten su voto para asegurar su representación con el Estado, eligiendo la mejor oferta de políticas públicas y acciones concretas.<sup>974</sup>

Para que este páramo sea posible se necesita forzosamente que las campañas electorales sean eminentemente informativas, de manera tal que los electores puedan conocer a fondo las perspectivas teóricas, ideológicas, estratégicas y prácticas de la oferta. Los ganadores de la elección, y los elegidos como minorías, deben informar puntualmente sobre las intenciones de implementación de sus promesas y plataformas políticas.

Algunas ofertas de campaña ofrecen más seguridad', y otros ofrecen más inclusión social' o bienestar'; y los votantes se inclinarán por la intensidad que ofrece alguna de las ofertas en particular.

Pero en esta visión prospectiva del voto, queda claro que no hay elementos para considerar que esta acción es suficiente para agotar los derechos políticos de un ciudadano dentro de una sociedad democrática, y tampoco significa una acción determinante en torno a temas nodales de derechos humanos. La fórmula prospectiva (de Jon Elster) dice:

Suponiendo que hay dos plataformas posibles: S (por seguridad económica) y E (por políticas eficientes), aduce que hay dos ofertas y candidatos que prometen S, o prometen E; y una vez electos implementan S, o implementan E.



Perspectiva de información del votante. Elaboración propia.

<sup>974</sup> MANIN, Bernard, PRZEWORSKI, Adam, STOKES, Susan, “Elections and Representation”, Op.Cit., p. 30

En algunos aspectos el voto influye más que en otros, pero de ninguna manera puede configurarse como una acción racional definitiva y determinante. Es decir, que los votantes de las promesas del tipo S', también pueden esperar razonablemente que se ejerzan políticas del tipo E'. S' o E' son meros énfasis que marcan la diferencia entre una oferta y otra, pero no quiere decir que el votante por la promesa S', rechace las promesas de E'.

Desde el punto de vista de la rendición de cuentas, aparecen aquí una serie indeterminada de paradojas, contradicciones y aberraciones lógicas. Desde el punto de vista informativo ya existe un espacio considerable de manipulación y violación de derechos. Las campañas políticas difícilmente encontrarán la fórmula para informar un plan de gobierno, en vista de que estos procesos están marcados por acciones estratégicas muy distintas, que tienen como propósito cuasi-absoluto ganar las elecciones o ampliar la base de votantes. Si bien puede resultar informativa la crítica hacia los gobiernos o las otras ofertas políticas, en estricto sentido se requiere de información que produzca certidumbre a los votantes, como seres racionales y con conocimiento de causa. En las campañas electorales se busca un público centrado que garantice el “triumfo”, lo que conduce invariablemente a neutralizar las propuestas que parezcan radicales o extremas. Y en sentido inverso, las campañas políticas sirven para des-centrar a los oponentes de su público ideal, haciendo ver aquellos elementos negativos de su radicalismo o extremismo “oculto”. Sobre esta dinámica, muchos temas cruciales para los derechos fundamentales como la interrupción del embarazo, el matrimonio universal, los derechos de los migrantes o el derecho a la salud universal, serán evadidos estratégicamente por los candidatos y partidos que sí pretendan aplicar medidas en sentido positivo sobre ellas.

Como bien calcula Przeworski, los regímenes parlamentarios son más proclives a ofertar propuestas políticas más genuinas que en los regímenes presidencialistas, pues los partidos políticos pueden hacer agenda de gobierno desde un ángulo parlamentario. Esto es, que los partidos minoritarios pueden trabajar su público centrado en ciertas ideas muy específicas, que a lo mejor no comparte la mayoría de la sociedad, no obstante y refleje un sentimiento social extendido. La elección por esa oferta de gobierno, significa la representación de una minoría en el concierto de la democracia. En el caso de los regímenes presidencialistas, los partidos políticos tendrán que apostar

siempre por una fórmula ganadora en términos absolutos, que les garantice el gobierno con un “triumfo” electoral, sacrificando así cualquier preferencia social, virtud minoritaria o tendencia cultural que no garantice un gran público centrado. Las democracias presidencialistas son proclives a generar discursos totalizantes sobre la sociedad, tienden a castigar severamente a las mayorías y generan sociedades conservadoras por antonomasia. La idea de Gran Sociedad que Marcouse describiera en los años 70 del siglo XX, se replica en la movilización social de las democracias presidencialistas. Es decir, que el sistema representativo y los discursos se dirigen a masas homogéneas, carentes de singularidad, que responden a incentivos emocionales, identitarios, nacionalistas o de interés económico.<sup>975</sup>

Los discursos en campañas políticas se ciñen en torno a “universos persuasivos” que se limitan en ejes muy claros hacia la victoria electoral, más que a generar una propuesta política de gobierno.<sup>976</sup> Mucho se ha discutido en torno a los asesores de campaña de Richard Nixon, Roger Ailes Joe McGiniss, quienes afirmaron en su libro “*La venta de un presidente*” (The Selling of a President) que no existía ninguna diferencia entre vender una caja de cereal, un jabón, o un candidato a la presidencia de EEUU.<sup>977</sup>

La comunicación política en el entorno electoral, habría de forjarse en una lógica de intercambio entre tres actores del espacio público: el sistema político, el sistema de los medios y los ciudadanos-electores. No obstante, esta lógica se deforma en aberraciones y desequilibrios inaceptables.<sup>978</sup>

El tema es, la limitación de origen a los ciudadanos, como meros votantes, y sobre ellos, un sistema político y el sector de medios de comunicación que reproducen contenidos políticos de manera permanente y relativamente libres de iniciativa. Los medios ocupan una posición central, y ésto desequilibra a los otros dos ejes, “ocupan el centro de la interacción entre los otros dos actores y configuran con su presencia la naturaleza del intercambio”<sup>979</sup>

El formato de los medios de comunicación, aunado a su intervención central

---

<sup>975</sup> MARCOUSE, Herbert, *El Hombre Unidimensional*, Ariel, Barcelona, 1998

<sup>976</sup> CAPDEVILA, A., PERICOT, J. GÓMEZ, L. AUBIAA, L., “**Estrategias discursivas en las campañas electorales**

Autores”, en, CANEL, M. J.; GURRIONERO, M.: *Estudios de Comunicación Política*, Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 2008, Pp, 397-418.

<sup>977</sup> Cfr. MCGINISS, Joe, *The selling of a president*, Trident Press, Nueva York, 1969

<sup>978</sup> Cfr. MAZZOLENI, Gianpietro, *La Comunicación Política*, trad. P.Linares, Alianza, Madrid, 2010.

<sup>979</sup> MAZZOLENI, Gianpietro, *La Comunicación Política*, Op.Cit. , p. 54

sobre la política, hacen que los contextos nacionales, locales o de otra naturaleza, se ajusten o se deformen en la lógica del “framing”, o el encuadre de la realidad en formatos, circunstancias y contextos controlados. El “framing” de los medios, además de confeccionar la construcción de la realidad social mediante sus propias imágenes, impone sistemas de interpretación pre-existentes de la realidad, y condicionan severamente la opinión pública, privada y de los mismos actores de la clase política.<sup>980</sup>

El canal que se ha hecho natural en la comunicación política es el de auditorio de masas. El auditorio masivo, y los esquemas comunicativos espuestos por el formato de los medios, hace que el discurso político adquiera ciertas características, generalmente restrictivas, que impiden un ejercicio adecuado de comunicación a los ciudadanos.

Si suponemos el trípode de la comunicación política, aduciendo que la población se inscribe como “ciudadanos-votantes”, y atendemos el formato de la realidad social a partir del “framing” de los medios de comunicación, podríamos contrastar con un esquema que se reconoce desde las ciencias de la comunicación, y tiene un alto impacto sobre los derechos civiles y políticos de los denominados “ciudadanos-votantes”. Del “framing” totalizante de los medios de comunicación, se contrasta el denominado “framing” individual, o decir: los esquemas de ideas y mecanismos cognitivos con los que cuenta una persona para seleccionar, recibir e interpretar la información.<sup>981</sup>

Siendo entonces que el “framing” es un protocolo de selección, énfasis, composición y presentación acerca de lo que existe, lo que sucede y lo que importa, entonces nos encontramos con que dicha práctica cultural se vuelve en un insumo principalísimo de la esfera pública y de la comunicación política. Y en caso de que la democracia y las libertades públicas descansen en prácticas como éstas, resulta indispensable que los ciudadanos-votantes tengan un espacio de libertad de expresión adecuado para conocer la naturaleza y dimensión de los problemas públicos que están siendo deliberados entre ellos mismos, la clase política y los medios de comunicación.

Pero nos encontramos con los problemas de la socialización del voto, o de la capacidad de abarcar los encuadres de la sociedad. Los sistemas políticos tienden a exponer en sus procesos electorales a las personas, a su carisma, como ejes centrales de

---

<sup>980</sup> SCHEUFELE, Dietram, “Framing as Media Effects”, *Journal of Communication*, no. 40 (1) Invierno de 1999; p.p. 103-122. Disponible en url:  
[<http://www.asc.upenn.edu/usr/ogandy/c45405%20resources/scheufele%20framing%20as%20effects.pdf>]

<sup>981</sup> Cfr. SHEUFELE, Op.Cit. p. 107

la deliberación pública. Así, las actitudes políticas se configuran en las actitudes y conductas de los representantes público, como candidatos y como gobernantes. Así, la comunicación política se simplifica entre: el representante (candidato o gobernante) que se dirige a la “ciudadanía”. Y para esta función de simplificación, emerge la figura del denominado “Spin Doctor”, el integrante del partido político o del gabinete, que “masajea el mensaje” para dar una versión “adaptada” de la realidad, los acontecimientos o las decisiones de gobierno.<sup>982</sup>

La socialización política, o el proceso de adopción de conductas, los modelos de comportamiento y la transmisión de valores políticos de una generación a otra, habría de reproducirse en el encuadre de la realidad de los medios de comunicación, de la clase política y de los ciudadanos. Pero, ¿qué sucede cuando los problemas son enmarcados de manera inadecuada? Es decir, que en la agenda de gobierno y en la construcción social de la realidad por parte de los medios de comunicación, se producen deformaciones de escala, de forma y de prioridad.<sup>983</sup>

La comunicación política en general, pero especialmente aquella que se configura en el entorno de las elecciones y las campañas políticas, se ha convertido en una ciencia de la persuasión que combina la sociología y la psicología social, con elementos más típicos de la mercadotecnia. Como dice José Luis Dader, la disciplina de la Comunicación Política consiste en forjar símbolos y representaciones cognitivas. Algunos de estos símbolos y representaciones se orientan a expresar ideas, argumentos y discursos que relacionan al candidato, partido o actitud política (izquierda, derecha, centro, provincial, nacionalista, local, ambientalista, etc); pero la forja del universo persuasivo se compone de lo que él mismo dice como “la vertiente de intercambios simbólicos que se refiere a la transferencia de significados sintéticos y valores que de manera implícita se transmiten, no mediante proposiciones discursivas, sino condensados en rituales, objetos fetichizados (himnos, banderas...) y apelaciones emotivas que sin necesidad de explicitación discursiva contienen mensajes de apelación emotiva y naturaleza no-racional (plano intuitivo o sensorial).”<sup>984</sup>

Hay errores de escala, porque los problemas se deforman en términos nacionales

---

<sup>982</sup> MAZZOLENI, Gianpietro, *La Comunicación Política*, trad. P.Linares, Alianza, Madrid, 2010, p. 61

<sup>983</sup> Cfr. El capítulo “Los Efectos de la Comunicación Política” en Op. Cit. MAZZOLENI, Gianpietro, *La Comunicación Política*, p.p. 265-288

<sup>984</sup> DADER, José Luis, “Prólogo. Comunicación Política y Actitudes Ciudadanas”, en MUÑIZ, Carlos (coord), *Comunicación Política y Ciudadanía. Aportaciones actuales al estudio de la Comunicación Política*, Fontamara-AECID-UANL-Promep, Cd. México, 2011, p. 9

o demasiado locales, impidiendo una adecuada comprensión de asuntos como la violencia, la pobreza, el transporte público, la carencia de agua o los impactos medioambientales. Hay errores de forma, porque se suele manipular lo público y lo político con lo mediático, de manera muchos asuntos importantes son tratados desde el ángulo de la popularidad de un personaje, o las preferencias electorales de un partido político, en lugar de reconocer otras dimensiones más adecuadas de los problemas públicos. Los errores de forma también se producen cuando un problema público, como la seguridad, es adoptado unilateralmente desde el miedo, o desde una demanda específica (y previamente fijada) de más fuerzas armadas o policiales. Y hay errores de prioridad, porque se suelen soslayar derechos fundamentales por prerrogativas de mayoría, y los temas de mayoría suelen ser adoptados y equiparados como asuntos de alto impacto mediático.

Así, los espacios de socialización política electoral, como son descritos por Dormagen: la familia, el trabajo, la educación y la comunidad (entre otros), son manipulados conforme el “framing” de los medios de comunicación, y de acuerdo a determinadas estrategias de popularidad del gobierno y de los partidos políticos. La coyuntura electoral, entonces, se vuelve en una carrera demencial en busca de “centros” o espacios que atraerán votantes, ya porque se evitan las polémicas, o porque la polémica atraerá más votantes el día de la elección.

De esta manera, los temas nodales de derechos fundamentales, como puede ser la pobreza, el medio ambiente, el agua, la salud, o el acceso a la justicia, tienen que ajustarse a las modalidades de un debate que se encuentra previamente manipulado, y donde el ciudadano es el único de los tres agentes de comunicación que carece de voz, pues sólo es tratado como un referente sociológico de condiciones económicas y culturales, y un referente despersonalizado de preferencias.

Las acciones de altruismo y conmiseración que los gobiernos y partidos exponen en un entorno de comunicación política, se convierten en el formato mediático, cultural y cognitivo para comprender el problema de la pobreza. Con el mensaje se totaliza el debate y se cancela el derecho. El coste de los hospitales públicos o de los gremios de médicos y enfermería, suelen totalizar el tema del derecho a la salud, y la réplica a los mensajes es prácticamente nula. La persecución de los “malos”, o la difusa categoría del delito, basada en criterios étnicos, de clase social o identidad política, suele dominar el tema de la seguridad, aplastando los principios fundamentales del derecho al acceso a

la justicia.<sup>985</sup>

Cuando se reduce al ciudadano como mero votante, y de votante reducido a epifenómeno de la comunicación política, entonces se sumerge la esfera pública en una interacción exclusiva entre medios de comunicación y clase política, en donde se asumen a los ciudadanos como masas proclives a una preferencia partidista. La simplificación de la interactividad conduce de manera lógica a la simplificación de los asuntos públicos, y a los maximalismos deformantes de la realidad, con la mera intención de obtener votos.

Ante esa centralización de las campañas políticas y sus ofertas, la información ofrecida a los ciudadanos choca tangiblemente el funcionamiento hipotético del Estado. La simplificación de la oferta política en focos conservadores de un público votante, aparentemente ajeno de cualquier posición radical, difícilmente coincidirá con la agenda de gobierno que tiene un aparato de Estado moderno y complejo. El estudio de Capdevila, Pericot y Aubia demuestran una interesante diferenciación de los discursos políticos de los partidos en torno a las campañas electorales. Haciendo un análisis de las campañas para gobernar el municipio de Barcelona, la Comunidad Autónoma de Cataluña, las elecciones generales de España y las elecciones para el Parlamento de Europa, los mismos partidos políticos fragmentan sus discursos, aduciendo distintos mensajes al mismo electorado. Las campañas dirigidas al Parlamento Europeo, mucho más abstractas, más ideológicas, mientras que las campañas municipales son más concretas, menos ideológicas. Concluyen que “En un principio podría pensarse que los partidos usan su propaganda electoral para confeccionar una imagen del mundo posible del que parten y del que prometen. En este sentido, sería lógico pensar que en las elecciones europeas, el mundo posible de los partidos se refiriera a Europa, que en las elecciones generales sea España, etcétera. Tras el análisis se descubre que esto no es así.”<sup>986</sup>.

La información de partidos y candidatos que llegan a las elecciones estando en el gobierno “*construyen siempre mundos posibles positivos que pueblan preferentemente con hechos que ya han realizado o que pretenden realizar*”. Contra este discurso, la información que exponen partidos y candidatos que llegan a las elecciones estando en la oposición “*acostumbran a presentar mundos positivos pero también mundos negativos*

---

<sup>985</sup> Op. Cit. MAZZOLENI, Gianpietro, *La Comunicación Política*, p.p. 265–288

<sup>986</sup> Cfr. CAPDEVILA, A., PERICOT, J. GÓMEZ, L. AUBIAA, L., “Estrategias discursivas en las campañas electorales”, p. 409

que achacan al gobierno”.<sup>987</sup>

La información en campañas políticas, y los discursos de los candidatos y candidatas, buscan como estrategia mostrar los “ángulos radicales” del oponente, ocultando sus propios ángulos de discurso que puedan ser interpretados como “radicales” por sus oponentes. Finalmente, la información y los discursos se dirigen hacia auditorios neutralizados de supuestas “radicalidades”, y se enfocan a un “centro mayoritario”. En el caso de los regímenes presidenciales o semi-presidenciales se agudiza la tendencia, dado que las elecciones dan un ganador casi absoluto y un perdedor casi absoluto. Pero en todos los casos, los discursos tienden al conservadurismo: demonizando ángulos radicales, y ocultando posiciones supuestamente incómodas.

Una posición omisa frente a la libertad sexual, o una posición enemiga frente a la libertad sexual, posiblemente generará réditos en una sociedad predominantemente conservadora, pero implicará forzosamente otro posicionamiento del candidato “ganador” cuando esté al frente de la administración del gobierno. Los derechos fundamentales de quienes optan por la libertad sexual tendrán que ser asumidos y procesados en varios aspectos de la vida pública ordinaria, como el uso de espacios públicos, la libertad de expresión, la libertad de asociación, y el enfoque conservador tendrá que asumir nuevas posiciones, las cuales no se reflejaron en las campañas.

Esto quiere decir que desde los posicionamientos en las campañas electorales, se presentan sesgos de información que atentan contra la certidumbre del votante, e implican un acto de marginación en términos de derechos civiles y políticos. Otro de los sesgos de información más tangibles en los procesos electorales, es que los discursos generamente se configuran en torno a eventuales victorias de los candidatos, dejando fuera la posibilidad de conformarse como minoría parlamentaria y política. Esto es, que salvo los casos de partidos minoritarios en los regímenes parlamentarios, en todos los demás casos se observa un proceso electoral donde predomina la información de “ganadores”, de virtuales gobiernos, y no de “perdedores” o virtuales oposiciones.<sup>988</sup>

---

<sup>987</sup> Cfr. CAPDEVILA, A., PERICOT, J. GÓMEZ, L. AUBIAA, L., “Estrategias discursivas en las campañas electorales”, p. 413

<sup>988</sup> Uno de los elementos abordados a lo largo del libro es el de la “Información Incompleta” de los electores. CHEIBUB, José Antonio, PRZEWORSKI, Adam, “Accountability for Economic Outcomes”, en, MANIN, Bernard, PRZEWORSKI, Adam, STOKES, Susan, *Democracy, Accountability and Representation*, p. 241

## Democracia y poliarquías

El voto se desarrolla en un sistema de partidos, y se deriva en cargos de representación popular. A partir de esta legitimidad, los representantes nombran a ministros, directivos políticos y altos funcionarios, que se encargarán de los espacios de regulación del sector económico, o de la regulación de territorios, concesiones, protección ambiental, asentamientos humanos, permisos, licencias, aranceles, etc. en donde convergen el interés público con el interés privado. Ya observamos que el ejercicio del voto, como derecho civil y político, y como mecanismo de Rendición de Cuentas, carecen de cualquier incidencia, prerrogativa o derecho en este campo de juego.

Uno de los debates más importantes está en la “Poliarquía” de Robert Dahl, quien expuso una tesis de desarrollo político en las democracias, concibiendo la segmentación social que precede a la conformación de los gobiernos, y los regímenes de representación corporatistas. El dilema de Dahl vino a fortalecer las tesis previas de otros críticos de la Democracia Representativa, lisa y llana.

Con la expresión *pluralismo democrático* o *democracia pluralista* se refiere al ejercicio de la democracia en el ámbito de un Estado en donde conviven una pluralidad de organizaciones relativamente autónomas.<sup>989</sup> Pero estrictamente hablando, no estamos ante regímenes democráticos en la actualidad, sino en poliarquías. Desde esta visión crítica de la democracia, se dice que la metáfora de la poliarquía se dibuja con una serie de evolución de las élites y grupos de poder, que se adaptaron a la nueva realidad democrática. La democratización de las monarquías autoritarias, las colonias independizadas, los autoritarismos que colapsaron durante el siglo XX, todas se convirtieron en poliarquías. Las élites aprendieron a jugar sus cartas en la clase política mediante ciertas reglas básicas, como la elección de representantes mediante el voto popular, y donde emergieron nuevos grupos sociales con poder político a competir por el espacio de la representación.

Dahl apunta a nuestras realidades sociales, en donde las supuestas democracias funcionan en entornos corporatistas fuertes. Para comprender su afirmación, el corporatismo se entiende en el seno de los Estados-nación europeos, en el tránsito de los

---

<sup>989</sup> DAHL, Robert, *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus Control*. Alianza, trad. ASandoval, Cd.México, 1991. p. 16

siglos XIX y XX, especialmente después del colapso del Estado Liberal en el Crack de 1929: son aquellos pactos institucionales entre los sectores industriales y económicos, con los sectores obreros y agrarios, que permitieron la forja de una política de concertación, una representación plural en el Gobierno y la Administración Pública del Estado de Bienestar, y el mantenimiento del Estado de Bienestar en términos legislativos y económicos.<sup>990</sup> En lo que respecta a la historia política de México, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) desde su creación en 1929, que duró en el poder casi absoluto durante siete décadas, cooptó y controló los sectores obrero, campesino y popular, limitando la participación social y democrática en estos clivajes, y controlando las cuotas y movilización social.<sup>991</sup> Desde el punto de vista de la teoría de Schumpeter, el corporatismo del Siglo XX fue un momento crucial de la *Democracia Capitalista*, en donde las élites económicas no tuvieron más remedio que legitimarse ante la masa de votantes y ciudadanos, organizados en sindicatos y gremios,

El corporatismo, o la “participación organizacional en el gobierno” y la “estructura de intermediación de intereses” entre el Estado, la Sociedad y el Mercado<sup>992</sup>, han sufrido transformaciones radicales, especialmente después de la crisis fiscal de los años 70 en los países industrializados, y con la hegemonía de la doctrina neo-liberal durante tres décadas (1980, 1990, 2000). Hoy en día, sólo algunos corporatismos tienen alto componente estatal u oficial; en la mayoría de los casos, el corporatismo se refleja desde el ámbito privado con sus “redes de intermediación política” haciendo pactos con las “altas esferas de la política”, en lo que Martin Hughes denomina como Estado de Interés Privado.<sup>993</sup> Esto es, que la denominada “participación organizacional en el gobierno” y sus mecanismos de decisión, figuran en un entorno que escapa por completo de las condiciones de una *Democracia Representativa*.

---

<sup>990</sup> LEHMBRUCH, Gerhard , “Introducción: el corporatismo en perspectiva comparada”, p.p. 15- 44, en SCHMITTER, Philippe, STREECK, Wolfgang, LEHMBRUCH, Gerhard, *Neocorporativismo Vol. II*, trad.J.J.Utrilla, Alianza, México D.F., 1992

<sup>991</sup> Cfr. AUDELO CRUZ, Jorge Mario, “Sobre el concepto de corporatismo. Una revisión en el contexto político mexicano actual”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México DF, disponible en url. Oficial, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1627/5.pdf>

<sup>992</sup> LEHMBRUCH, Gerhard , “Introducción: el corporatismo en perspectiva comparada”, p.p. 15- 44, en SCHMITTER, Philippe, STREECK, Wolfgang, LEHMBRUCH, Gerhard, *Neocorporativismo Vol. II*, trad.J.J.Utrilla, Alianza, México D.F., 1992, p. p. 19-22

<sup>993</sup> HUGHES, Martin, “La desburocratización y el Gobierno de Interés Privado: El Estado Británico y la política de desarrollo económico”, p.p. 215-236, en SCHMITTER, Philippe, STREECK, Wolfgang, LEHMBRUCH, Gerhard, *Neocorporativismo Vol. II*, trad.J.J.Utrilla, Alianza, México D.F., 1992

Frente a la lejanía del ciudadano en estas estructuras de intermediación, se toma la permisa de Dahl dentro de los propósitos de la investigación: *¿no debemos completar el proceso democratizando las poliarquías?* Si las poliarquías estuvieran democratizadas más completamente se puede argumentar: las mayorías gobernarían más intereses de la mayoría, y los intereses generales estarían mejor servidos, en lugar del gobierno con intereses estrechos y grupos selectos en el mando.<sup>994</sup>

Si seguimos la línea argumentativa, desde la conformación de las actitudes políticas, los clivajes, el sistema de partidos, hasta la poliarquía, observamos que el voto ciudadano se encuentra someramente inter-mediado en organizaciones sociales, medios culturales, partidos políticos y colectivos, donde se desarrolla la identidad de los ciudadanos, y donde se conecta la esfera privada con la esfera pública. Si a partir de esta línea argumentativa, nos ubicamos en la *realpolitik*, observamos que estos intermediarios son bastante débiles frente a las redes de concentración económica, y frente a la capilaridad tecnocrática de los gobiernos, que no los toman en serio todo el tiempo.

La pregunta es cómo democratizar a los organismos y estructuras de un régimen representativo, que se dice democrático. Pero este ideal de democracia total, donde cada una de las voces vale igual, tendría que resolver algunas preguntas:

*¿cómo reconciliar la igualdad política entre ciudadanos individuales con las desigualdades entre las organizaciones?*

*¿cómo vincular un demos' con la agenda pública?*

En la medida que las organizaciones, cámaras y gremios decidan en la democracia, entonces habrán de existir oportunidades adecuadas e iguales para participar en las organizaciones. Y los recursos políticos para describir la agenda, deberán ser distribuidos de manera equitativa en todas las organizaciones que tengan una determinada actitud política.<sup>995</sup>

La “Democracia Competitiva” de Schumpeter establece que la selección de los representantes es secundaria al fin principal, que consiste en investir al electorado de un poder de organizar sus intereses en corporaciones. Las personas eligen a las

---

<sup>994</sup> DAHL, Robert, *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus Control*. Alianza, trad.ASandoval, Cd.México, 1991. p. 85

<sup>995</sup> DAHL, Robert, *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus Control*. Alianza, trad.ASandoval, Cd.México, 1991. p. 87

corporaciones que deciden; y las corporaciones se nutrirán de los votantes para gobernar. El método democrático, entonces, consiste en la competencia de algunas corporaciones gubernativas, que luchan por el voto popular para instaurar sus programas.<sup>996</sup> Este fenómeno, que en algunos casos fue comprendido desde el pluralismo, en otros casos fue reconocido desde el ángulo del corporativismo.

Esta visión de élites competitivas también es explicada por Deutsch. Las élites económicas disputan su poder de decisión con las élites políticas e intelectuales. Después de las cúpulas elitistas, se forjan las grandes corporaciones sociales en donde los ciudadanos se identifican. Entre estas corporaciones, se encuentran los partidos políticos.<sup>997</sup>

En el modelo ideal de Shumpeter, las élites y corporaciones se vuelven democráticos porque necesitan del voto popular para mantenerse en los espacios de poder político. El problema, entonces, más allá de la crítica de una democracia oligárquica o aristocrática, supone la capacidad real del voto para expresar la voluntad de una persona, conforme a sus convicciones individuales, y frente a un sistema que ofrece respuestas. Pero en lugar de respuestas, lo que surgen son más preguntas.

Held explica el corporatismo como una forma de comprender las democracias liberales, arrojando luz sobre la eficacia limitada que ofrecen las estructuras de representación formal, como los partidos políticos y los representantes en las administraciones y parlamentos. Nuevas vías de negociación flexibilizan las decisiones de gobierno, y remplazan muchos mecanismos de decisión legislativa y ejecutiva, en espacios políticos extra-parlamentarios y extra-administrativos. La democracia pluralista o la poliarquía, fomenta el crecimiento de las corporaciones que representarían a la sociedad, y los gobiernos comienzan a estructurarse desde la base de un trípode: gobierno, empresarios, sindicatos. Los acuerdos corporativos- dice Held- son por lo tanto estrategias políticas para garantizar el apoyo a los sindicatos, a las organizaciones empresariales dominantes, y a sus miembros”.<sup>998</sup> Hoy en día, es claro que las estructuras intermedias que señala Held han cambiado. Por ejemplo, el papel de las Organizaciones de la Sociedad Civil, en muchas sociedades y culturas, tienen más peso hoy en día que los sindicatos.

---

<sup>996</sup> SCHUMPETER, Joseph, *Capitalism, Socialism and Democracy*, p. 259

<sup>997</sup> DEUTSCH, Karl, *Política y Gobierno*, Fondo de Cultura Económica, México, 1972

<sup>998</sup> Cfr. HELD David, *Modelos de Democracia*, Trad. Alberó, Alianza, Madrid, 2002,, p. 258-259

Las democracias del siglo XX se centran en un corporativismo como medida necesaria ante la polarización entre liberalismo y marxismo. En lugar de decisiones individuales se comprenden las *élites decisoras*, como lo explica Schumpeter. Y en lugar de lucha de clases ofrecida por los marxistas, el escenario democrático incorpora grupos de interés que se organizan y centralizan los debates en torno a los representantes del Estado. Phillippe Schmitter lo resume describiendo “un sistema de representación de intereses en el que las unidades que lo integran están organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado y a las que se garantiza un intencionado monopolio de la representación dentro de sus respectivas categorías, a cambio de que observen ciertos controles sobre la selección de sus líderes y la articulación de las demandas y apoyos”<sup>999</sup>.

Pero si somos optimistas, como los seguidores de Schumpeter, y creemos que en el Siglo XXI el voto popular condicionará las decisiones y negociaciones entre las grandes élites y corporaciones, entonces merece la pena volver a observar a los partidos políticos como los garantes de la representación popular entre los cónclaves corporatistas. Desde hace mucho tiempo se ha cuestionado capacidad de representación de los partidos. Merece la pena atender la mirada que impuso Michaels sobre la “*Regla de Hierro de la Oligarquía*”, cuando explica las tendencias monistas y autoritarias que se gestan dentro de los mismos partidos políticos; entonces el espíritu optimista de Schumpeter se derrumba. El voto, así, se pierde en la representación de organismos eminentemente oligárquicos.<sup>1000</sup>

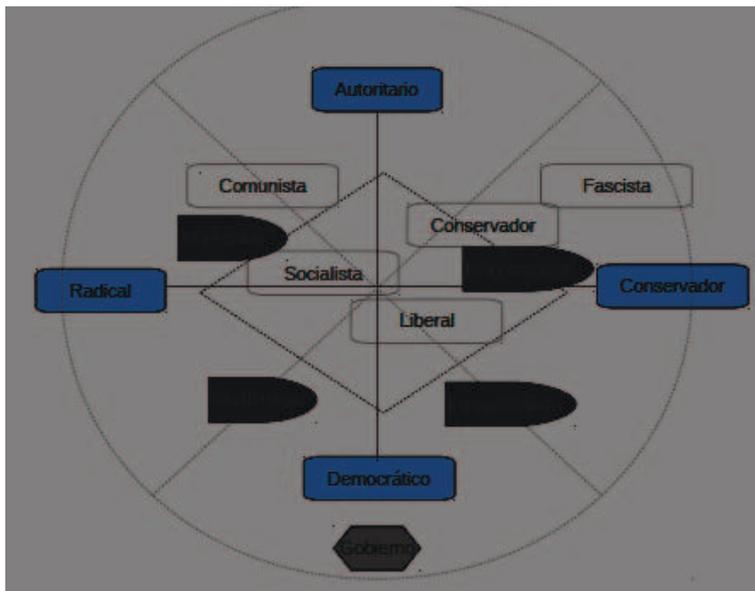
Si nos atenemos al modelo de *Democracia Representativa* y la *Democracia Capitalista*, el ejercicio del voto se convierte en una opción de elegir representantes, que a su vez elegirán a la clase técnico-política que intermediará con el Mercado y la Sociedad. Sartori reconoce este entorno como una *Poliarquía Selectiva*, en donde supone estas *minorías dirigentes* deben sujetarse a la meritocracia como una manera mínima de dar salida a la representación corporativa. En virtud de que no es posible que un Estado

---

<sup>999</sup> SCHMITTER, Philippe, *A dónde ha ido la teoría del neocorporativismo y hacia dónde puede ir su práctica. Reflexiones*, en SCHMITTER, Philippe, LEHEMBRUCH, Gerhard, STREECK, Wolfgang (coord), “Neocorporativismo II, Más allá del Estado y el Mercado”, trad. J.J. Urtila, Alianza, México D.F. 1992. p. 257

<sup>1000</sup> Cfr. MICHAELS, Robert, “The Iron Law of Oligarchy”, [p.p. 1125] en OLSEN, Marvin y MARGER, Martin, *Power in Modern Societies*, Westview Press, Boulder, 1994

tome decisiones de manera absolutamente participativa, entonces lo que se pide es una *Poliarquía Corporativista*, en donde los ciudadanos tengan derechos suficientes para pertenecer, ascender y decidir en torno a los grupos corporativos. Dice: “Visto que no existe ninguna contradicción “democrática” entre la regla de mayoría y mandato minoritario, así también la pregunta es si las minorías dirigentes son un mal necesario o una necesidad benéfica”<sup>1001</sup>



Actitudes políticas en la Poliarquía. Elaboración propia.

Desde esta perspectiva, el voto se orienta hacia la identificación del ciudadano con las clases dirigentes, las clases dominantes y la clase política. Satori refuerza esta idea al deducir “por la sencilla razón de que el poder transversal (de que la política) se avala con recursos extrapolíticos y que los políticos son influidos por el poder de otros.”<sup>1002</sup>

Se supone que los Estados Nacionales son organizaciones políticas dotadas de cualidades, tales como el monopolio de la fuerza física, la soberanía territorial y la autoridad irresistible en diversas materias. En este tenor, sobre el principio meramente doctrinal de los Estados Nacionales, cabe cuestionarse, siguiendo a Dahl, las siguientes inquisiciones:

“a) ¿Hay un monopolio absoluto de la fuerza, hacia todos los

<sup>1001</sup> SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la Democracia?*, trad.M.A.González y M.C.Pestellini, Taurus, Barcelona, 2003

<sup>1002</sup> SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la Democracia?*, Op.Cit. p. 143

espacios de acción humanos dentro de la sociedad que se rigen?  
¿Quiénes están autorizados para ejercer dicha fuerza? ¿los funcionarios? ¿El padre que reprime y corrige a su hijo, es un funcionario de Estado autorizado para ejercer la fuerza física?

b) ¿Qué sucede con los criminales a los que no se detiene? O mejor aun, ¿qué tanto afecta la impunidad de los agentes ilícitos en el rango de su autoridad validado por las elecciones?

c) ¿Qué sucede en las circunstancias de fuerza ampliamente extendida, como una guerra civil o una revolución?<sup>1003</sup>.

Estas preguntas se dirigen hacia el paradigma de un Estado Nacional, en el que sólo se ve amenazado por fuerzas militares extranjeras, frentes de disidencia civil desestabilizantes, y la delincuencia organizada. En términos muy generales, reflejan unas posibles grietas del uso legítimo y monopólico de la fuerza física sobre un territorio. Esto se ciñe a los ámbitos de control y obediencia sobre un Estado de Derecho [en el sentido más positivista del término]. Y el ejercicio de la fuerza se observa legítimamente mientras la “grieta” no sea lo suficientemente ancha, como en el caso de una guerra civil, golpe de Estado o revolución social. De modo que el uso de la fuerza estatal, en una grieta muy ancha, deja la connotación de “fuerza legítima y legal” y se convierte en un agente más dentro de la disputa por el privilegio de gobernar. Estos elementos de inestabilidad, como hemos visto anteriormente, juegan de manera permanente en países con polaridad social y Estados débiles.

Las relaciones entre fuerzas de este calibre, como se ha visto en Venezuela (2002), México (2006), Bolivia (2008), en Honduras (2009), Egipto (2011), Bahrein (2011), Libia (2011), España (2011), Ucrania (2014), Venezuela (2014), conducen a un resultado final claramente influenciado por las redes de concentración económica nacionales e internacionales, que ponen sus intereses en juego durante los conflictos.

Por esta razón, agrego la pregunta de *¿Qué sucede cuando esta realidad compleja vemos a un Estado peleando por el privilegio de gobernar?* En esta realidad compleja, alberga poderes y agentes de decisión diversos, supera con creces el ámbito de autoridad de los organismos políticos, y asimismo, supera el discurso de la democracia representativa y sus umbrales de acción.

---

<sup>1003</sup> Cfr. DAHL, Robert, *Análisis Político Moderno*, p.p. 37-44

## **Poliarquía y corporativismo.**

La democracia electoral puede llegar a convertirse en un mecanismo trivial. En opinión de Held la imagen del Estado como árbitro neutral que negocia entre los intereses, funciona como espejismo ante la clase dominante que posee y controla los medios de producción. Esta clase dominante tiene estrechas relaciones con instituciones de influencia y poder, entre ellas los partidos políticos, el ejército, las universidades y los medios de comunicación. “Esta clase dominante tiene una representación desproporcionada en todos los niveles del aparato de Estado, especialmente en las posiciones de mando”<sup>1004</sup>.

Esta realidad en la que los agentes económicos y grupos de presión, nacionales y extranjeros, ejercen influencia de manera superlativa. Siguiendo a Dahl *¿Acaso no abren esa grieta? ¿Acaso no disputan soterradamente un privilegio de gobernar?*

En un estudio sobre las redes de poder económico de Europa, publicado por Rodríguez, Cárdenas y Oltra,<sup>1005</sup> se analizan las redes económicas que definen las estructuras de propiedad en los países de Europa mediante la pregunta: ¿Existe una estructura de poder económico transnacional en Europa? en la que advierten que “Para ello analizamos la dinámica, la centralidad y los sectores dominantes en las estructuras corporativas y de propiedad”<sup>1006</sup>.

Lo que hacen estos investigadores, primero, es dibujar matrices de *concentración* corporativa del poder económico. Después hacen una investigación sobre cuántos *propietarios* físicos o provistos de nacionalidad existen en estas concentraciones de poder; y cuántos propietarios son de origen multinacional, y por tanto sin origen nacional.

El objetivo de estos investigadores es reconocer si existe (de hecho) una

---

<sup>1004</sup> Opinión de David HELD sobre el problema de la poliarquía, pero vista bajo la lente marxista de Ralph MILL en su obra “The State Capitalist Society”. En HELD, David, *Modelos de democracia*, trad. T. Albero, Alianza, Madrid 2002, p.p. 238-243

<sup>1005</sup> RODRÍGUEZ, Josep. A.; CÁRDENAS, Julián y OLTRA, Christian; *Redes de poder económico en Europa*, en “Sistema” No. 194, Septiembre de 2006, p.p. 3-44

<sup>1006</sup> Esto es parte de la justificación metodológica de los autores. Ídem. p.p. 4 y 5.

amalgama de poderes económicos europeos de suficiente densidad como para llamarse un *bloque económico*. Pero la lectura que se ha realizado para efecto de este tema no es ese, sino la observación de *concentraciones* de poder económico a manos de las corporaciones privadas.

En este estudio sobre redes de poder se hacen matrices de concentración por sectores estratégicos de una nación. Los enumero: Alimentación, Bancos, Siderometalurgia, Construcción, Energía, Química, Financieras, Inmobiliaria, Seguros, Textil/Papel, Comunicación, Servicios, Comercio, Autopistas. Estos autores grafican la presencia de redes económicas. El resultado de las concentraciones en España se refleja simplifícadamente de esta manera<sup>1007</sup>:

Esta misma matriz es aplicada en Italia, Portugal, Suecia, Francia y todos los países de la Unión. Y vale advertir que estas matrices de concentración por sectores se contrastan frente a matrices de concentración financiera; y luego se vuelve a contrastar haciendo una separación entre la red de propietarios nacionales y la red de propietarios multinacionales. Finalmente, sobre la hipótesis integrista de los investigadores, esto es: *hacia un bloque unificado de Europa*, concluyen que: “A nivel comparativo, Europa es un territorio diverso en términos económicos y de estructuras de poder. Las varias culturas capitalistas y de poder dispersadas por el continente, producto de procesos nacionales históricos, son clave para entender el complejo proceso (dinámica y formas) de la unificación económica y política en marcha”<sup>1008</sup>.

Hacia finales de 2007, Stefania Vitali, James B. Glattfelder y Stefano Battinson escribieron “The Network of Global Corporate Control”, que generó intensos debates acerca de los efectos de concentración de poder en un pequeño grupo de compañías transnacionales. La investigación demostró cómo 1318 transnacionales poseían en su capital, o en acciones de otras empresas, acaparando el 60 por ciento de los ingresos mundiales. De allí, un grupo más selecto de 147 compañías intensificaba la concentración de ingresos y poder del 40 por ciento total de los ingresos mundiales. La

---

<sup>1007</sup> La simplificación es del autor de este texto, dado que las líneas que representan vinculación son de tal cantidad y densidad, que harían imposible simbolizar el concepto en un espacio de muestra tan pequeño como el que se pone aquí. Como el objetivo es mostrar el efecto de concentración de poder en las corporaciones, entonces se juzga que no hace falta el detalle de los autores citados. Cfr. RODRÍGUEZ, Josep. A.; CÁRDENAS, Julián y OLTRA, Christian; *Redes de poder económico en Europa*, Op.Cit. p. 21

<sup>1008</sup> RODRÍGUEZ, Josep. A.; CÁRDENAS, Julián y OLTRA, Christian; *Redes de poder económico en Europa* Op.Cit. p. 40

conectividad de estas casi 1400 compañías dominan de manera secundaria los sectores tecnológicos, industriales y de servicios del sector privado mundial, y en tanto, tienen un manejo incontrastable de la regulación económica, medioambiental, financiera, de telecomunicaciones, minería y otros sectores estratégicos que supuestamente forman parte del núcleo regulador de los Estados-nación.<sup>1009</sup>

Pero a la lectura que se hace aquí, llaman la atención (de nuevo) aquellas ideas mínimas de Estado que se han formulado diversos investigadores para estudiar la *democracia* o la Rendición de Cuentas. En una frase de Manheim en que dice “*El Estado moderno es un Estado que proporciona servicios*”<sup>1010</sup>, basta para preocupar esta concentración. Sin necesidad de abogar por máximo poder estatal, o pedir la planificación centralizada de la industria, la tecnología, las finanzas y los servicios al estilo soviético; por lo menos nos encontramos con la preocupación sobre el control mínimo del Estado en los sectores concentrados. Frente a esta realidad, la pregunta sobre el privilegio de gobernar se vuelve más patente. Al menos, se debe entender que un Estado que resuelve sus desafíos a través de la Democracia Electoral, poco puede ofrecer a sus ciudadanos ante la magnitud de poder de las corporaciones.

En el debate de los Derechos Humanos y la Rendición de Cuentas, se pretende saber si existen *derechos-prestación* detrás de la cortina de los servicios del Estado. Frente a los embates de control económico y de recursos, el objetivo de los Derechos Humanos se orienta hacia la generalización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.<sup>1011</sup> En otros ámbitos como el Análisis Económico del Derecho, se centra la tensión sobre el coste de la rectoría del Estado sobre determinados sectores económicos y sociales.<sup>1012</sup> Pero en ambos casos, y desde perspectivas diferentes, lo que importa saber es qué condiciones presenta el Estado para regular la economía, el trabajo, el bienestar y las oportunidades frente al poder e influencia de las corporaciones.

---

<sup>1009</sup> VITALLI, Stefania, GLATTFELDER, James, BATTINSON, Stefano, “The network of global corporate control” disponible en url: arXiv:1107.5728v2 [q-fin.GN] 19 Sep 2011

<sup>1010</sup> MANHEIM, Karl, Libertad, *Poder y Planificación Democrática*, Op.Cit. p. 144

<sup>1011</sup> El debate tiene una riqueza y una extensión inabordable en los márgenes de este texto. Aquí solo cito una primera referencia de valor: PECES-BARBA, Gregorio (coord), *Curso de Derechos Fundamentales, Teoría General*, Op.Cit., p.p. 319 y s.s.

<sup>1012</sup> “The word “constitution” is rich in meanings, but in the American setting, where emphasis naturally is placed on the Constitution of the United States, it generally is used and will be used here to mean a type of legislation that (1) requires a supermajority to change and (2) sets forth the fundamental powers, duties, and structure of the government”. Ver en POSNER, Richard, *Economic Analysis of Law* (fourth edition), Little Brown, Toronto, 1992., p. 615

Debe haber preocupación en los “derechos” de las corporaciones, las cuales se concentran en redes cohesionadas, utilizan su poder asociativo para colonizar el poder público, y apelan por un “Estado de Derecho” que les garantice sus libertades de industria, propiedad y comercio, como si fueran principios universalizables.<sup>1013</sup>

Según estos autores, la concentración de relaciones y de poder se establece cuando entre ellos se proveen “medios pertinentes” para su crecimiento, que pueden ser clientes, trabajadores, generadores de tecnología, insumos; pero finalmente impacta sobre la presencia del Estado, y define su regulación sin más. Producen gobiernos de sector y gobiernos territoriales. Hollingsworth y Lindberg ubican la realidad “entre un conjunto limitado de empresas que mutuamente reconocen el estatus y los derechos de los demás y buscan alcanzar y aplicar compromisos relativamente formales y estables, favoreciendo sus intereses. Tales asociaciones y sistemas de asociaciones interrelacionadas pueden llegar a ser sumamente desarrolladas vertical y horizontalmente a través de toda una gama de actividades de las firmas de cualquier sector. Y se preguntan:<sup>1014</sup>

- *¿Porqué se desarrollan diferentes formas de gobierno en diferentes sectores?*
- *¿Cómo influye sobre su desempeño la mezcla de mecanismos de gobierno?*

Las redes de corporaciones articulan un discurso de Estado de Derecho, de Bienestar, progreso, crecimiento económico y libertades. El problema está en dirigir la macroeconomía en un Estado capaz de sopesar los dos mundos, dando el primer paso en la des-regulación de los sectores económicos bajo presión.<sup>1015</sup>

Sobre el escenario de la disputa económico-ideológica se reconocen a los neoliberales, los socialistas y los social-demócratas. En cualquiera de los posicionamientos, podemos encontrar una planificación (mínima si se quiere) en torno al funcionamiento del Poder Judicial, del Ejecutivo y Legislativo como árbitros y

---

<sup>1013</sup> Este es un interesante estudio sobre dos sectores productivos en EUA: el lechero y el de transportes, para relatar cómo se relacionan sus componentes y sus elementos para influir sobre aspectos clave. Ver: HOLLINGSWORTH, J. Rogers, y LINDBERG, Leon N., *La regulación de la economía estadounidense: el papel de los mercados, clanes, jerarquías y el comportamiento asociativo*, en SCHMITTER, Philippe C., STREEK, Wolfgang y LEHEMBRUCH, Gerhard (coord.), *Neocorporativismo (Vol II)*, trad. JJ. Urtilla, Alianza, México 1992

<sup>1014</sup> Ídem. p.p. 85, 86, 87 y 88

<sup>1015</sup> Este campo de debate es presentado en: CASTELLS, Antoni y BOSCH, Nuria, *El futuro del Estado de Bienestar: algunas líneas de reflexión*, en CASTELLS, Antoni y BOSCH, Nuria (edit.) *El futuro del Estado de Bienestar*, Primera Edición, Civitas 1998, p. 55

reguladores de las “terceras personas en estatus de libertad”, que indistintamente son corporaciones multimillonarias o pensionados. Por un lado, se argumentan los “enormes costes del Estado” y por otro, los “costes sociales de la des-regulación”. Manheim hace muy clara la importancia de tratar el balance de la intervención del Estado, aduciendo que es indispensable su presencia rectora para generar libertad en los ciudadanos como objetivo primordial.<sup>1016</sup> Pero desde la ideología neoliberal, se busca siempre un “mercado robusto”, dirigido por las grandes empresas, para que el crecimiento económico tenga efectos en la población. Así localizan el debate Castells y Bosch. “La discusión sobre el papel del Estado en la actividad económica se encuentra en el centro del debate político y académico, como mínimo, desde la crisis del petróleo que sacudió a las economías occidentales... Desde entonces el Estado de Bienestar -símbolo de materialización concreta de este mayor activismo del Estado- ha sido sometido a un escrutinio constante y riguroso.

(...)Sin embargo, a partir de mediados de los años setenta y hasta finales de los ochenta, el paradigma kelseniano fue rechazado por un gran número de economistas académicos, especialmente en los Estados Unidos, en favor de lo que ahora denominan como nueva economía clásica... hacia 1980 era difícil encontrar en América un economista por debajo de los cuarenta que reconociera ser un keynesiano..”<sup>1017</sup>.

Hacia el principio del Siglo XX surgió la voz del economista Joseph Stiglitz en todos los paralelos del debate (incluyendo el económico, el político y sociológico). Stiglitz hizo una referencia importante para los economistas y los políticos, tratando de describir cuándo se justifica la intervención del Estado sobre la economía:

“**i)** frente a los fallos en el mercado, **ii)** en detalles como los fallos de la competencia, **iii)** las prácticas monopolizantes, **iv)** los bienes públicos, **v)** las externalidades (principalmente las negativas, en el caso mínimo), **vi)** los mercados incompletos, **vii)** los mercados de capitales, **viii)** los mercados complementarios, **ix)** los fallos de la información, **x)** el paro, **xi)** la inflación y el desequilibrio; y lo que el mismo Stiglitz denomina como dos nuevas justificaciones de la intervención del Estado, abocadas a **xii)** la redistribución y **xiii)** los bienes preferentes libertad y la planificación”.<sup>1018</sup>

<sup>1016</sup> Es una de las principales tesis de su obra citada a lo largo de este trabajo.

<sup>1017</sup> CASTELLS, Antoni y BOSCH, Nuria, *El futuro del Estado de Bienestar*, Op.Cit.

<sup>1018</sup> La lectura de este texto siempre ha sido acompañada de los autores políticos que se refieren al tema, sin pretensiones de abordar el asunto desde sus discernimientos más ceñidos sobre la ciencia económica. Esta interpretación se ha hecho válida en muchos autores, como en este caso, para tratar el asunto de la intervención del Estado sobre la economía. Ver en STIGLITZ, Joseph, *La Economía del Sector Público*, Op.Cit., p.p. 63-90.

La posición de Stiglitz es bastante clara en torno a cuáles son los aspectos mínimos en los que el Estado habrá de intervenir sobre la actividad social, en un sentido de mínima intervención del Estado sobre las actividades sociales.

En términos meramente económicos, la intervención del Estado se debate entre una presencia *sustantiva* o de una presencia *reguladora*. En cuanto a la relación política y social, los mayores focos sociales del debate sobre la intervención del Estado se traducen sobre una re-distribución de la renta, en torno a “la existencia de amplios colectivos que permanecen al margen de la actividad productiva” o que se presenta un “aumento de las desigualdades de la renta primaria de aquellos que sí participan en la actividad productiva”<sup>1019</sup>.

En el seno de este debate ideológico, los Derechos Humanos se vuelven capitales simbólicos para entender el papel del Estado en las grandes decisiones económicas, financieras, industriales y de servicios. Surgen maneras de analizar, entender y cambiar las políticas económicas del Estado, proclives hacia la garantía y protección de los Derechos Humanos.<sup>1020</sup>

No obstante y existan esfuerzos en torno al abordaje de los Derechos Humanos en las políticas públicas y las políticas económicas, permanece la duda acerca del régimen político y sus ofertas formales de Rendición de Cuentas. El poder de las grandes corporaciones en el seno de las Poliarquías del Siglo XXI, lejos de crear las condiciones para un pacto social al estilo de un Estado de Bienestar, propicia las condiciones antes mencionadas de un Autoritarismo Competitivo, en donde las reglas y resultados de la democracia se pueden moldear y corromper hasta ajustarse al balance real de los poderes fácticos que dominan al Estado,

Sin embargo no es de soslayar que en cada uno de los aspectos estratégicos de una economía, de una sociedad y de un Estado, tal y como se simbolizan en el gráfico de concentración de poderes, debe entenderse la realidad precaria de los Estados-nación y su legitimidad basada en la Democracia Representativa. Se debe reconocer un problema real en los Derechos Humanos frente a las agendas de la política económica, financiera, tecnológica, industrial y de servicios:

- *¿qué autoridades públicas existen en cada uno de sectores estratégicos?*

---

<sup>1019</sup> CASTELLS , Antoni y BOSCH, Nuria, *El futuro del Estado de Bienestar*, Op.Cit. p. 28

<sup>1020</sup> BALAKRISHNAN, Radhika, ELSON, Diane, PATEL, Rajeev, *Rethinking Macro Economic Strategies from a Human Rights Perspective*, Marymount Manhattan College, disponible en url. <http://www.ushrnetwork.org/sites/default/files/mes-iifinal.pdf>



- *¿qué derechos (que pueden ser derechos-prestación o derechos abreviados como DESC) y qué intereses sociales están vinculados a estos sectores estratégicos?*
- *¿qué controles y poderes tiene la autoridad pública en torno al espacio de decisiones que radica en cada sector estratégico?*

En el modelo real de nuestros sistemas políticos es el de una *Poliarquía*: existen varios agentes, gubernamentales, privados, sociales, económicos, que se empoderan en la búsqueda de la influencia política. Esta influencia es sobre políticas públicas, sobre recursos naturales, recursos humanos, recursos fiscales, sobre leyes o decisiones gubernamentales, pero también son influencias sobre espacios de decisión en general, donde la voluntad del Estado sólo cubre una parcialidad. En la Poliarquía se suele observar una “desigual distribución de la influencia política. La influencia está desigualmente distribuida entre los miembros de un sistema político”<sup>1021</sup>, e incluso entre los agentes y actores que interactúan en un espacio de decisión.

Entonces, las preguntas complementarias a las anteriores serían:

- *¿Qué mecanismos de Rendición de Cuentas tiene el sistema político frente a estos sectores estratégicos?*
- *¿Son suficientes..., son influyentes..., son decisivos..., son poderosos..., son instrumentos reales de cambio?*

## **Liberalismo de élites y corporaciones.**

Este patrón de comportamiento corporatista y neoliberal en nuestros sistemas políticos, produce generalmente un debilitamiento de los cuerpos parlamentarios y los cuerpos administrativos: son penetrados por los intereses de las elites en forma de cabildeos, o directamente con “insiders” que son políticos que ascendieron por las dinámicas de distribución y re-distribución de intereses en la Poliarquía.

Las transacciones políticas y la denominada “*estructura de intermediación de intereses*” del corporatismo del Siglo XXI, se centra ahora en la capilaridad tecnocrática de los Estados, al mando de los denominados “Directivos Públicos”. Los *Senior Civil*

---

<sup>1021</sup> DAHL, Robert, *Análisis Político Moderno*, Op.Cit. p. 71

*Servants'* o los *Senior Executives'* tan vanagloriados en la doctrina de la Nueva Gestión Pública (New Public Management), se encuentran entre los representantes populares, electos en el procedimiento de la Democracia Representativa, y entre los operadores de la Administración, que formulan actividades planificadas y rutinarias. En sus manos recae el poder regulador del Estado; y figuran como posiciones clave entre la clase política y la clase corporativa del sector privado.<sup>1022</sup> Se han desarrollado modelos, teorías e interminables debates en torno a su profesionalización, liderazgo y capacidad de gestión, y poco se ha discutido en torno a su responsabilidad frente a la garantía, protección y cumplimiento de los Derechos Humanos.

Los instrumentos formales de Rendición de Cuentas que recaerían en esta zona de decisión, se limita a las comparecencias parlamentarias y las evaluaciones del desempeño de estos “líderes públicos”, pero poco se ha desarrollado en torno a la responsabilidad de estos directivos frente al ejercicio de un Estado de Derecho apegado a los Derechos Humanos.

Andrew McFarland nos comenta que esta penetración de la política entre la tecnocracia de los directivos públicos y los poderes fácticos, típica de las Poliarquías, a menudo genera que la legislación sea débil, que permite una debilidad sistémica de los órganos administrativos del Estado, los cuales operan desde la influencia y el control de las elites.<sup>1023</sup> Por eso algunos autores como Held han intentado mostrar pautas de buen funcionamiento dentro de las Poliarquías, donde se piden reglas de comportamiento para las elites que se disputan el poder como:

- el consenso sobre reglas para el procedimiento de sus conflictos
- el consenso sobre el margen de las opciones políticas
- el consenso sobre el ámbito legítimo de la actividad política

y aduciendo que las normas constitucionales pueden ser cruciales para determinar límites en las reglas y las prácticas de las elites en el poder, aunque -dice Held- las prácticas no-constitucionales son las que mantienen mayor control sobre estos requisitos de una poliarquía.<sup>1024</sup>

En palabras de McFarland, este fenómeno de delegación de autoridades reales

---

<sup>1022</sup> Ver las teorías clásicas de los “Directivos Públicos” en ECHEBARRÍA, *La Administración Pública en la Era del Management*, 2002

<sup>1023</sup> MCFARLAND, Andrew S., “Interest Groups and Theories of Power in America”, *British Journal of Political Science*; Vol 17, #2, (apr. 1987) p.p. 129-147

<sup>1024</sup> Cfr. HELD, David, *Modelos de democracia*, p.p. 236 y 237

genera “triángulos dorados” de control de elites sobre un territorio o materia específica. Estas cohesiones y patrones de comportamiento, una vez que pasan el tramo legislativo, resulta complicado reventarlos o disolverlos aunque esto sea adecuado para los intereses del mismo aparato de gobierno.

En palabras de McFarland, la consolidación de elites en el poder alrededor del poder político en sus “triángulos dorados” hace que el Estado se convierta, además de una Poliarquía, en un “Enorme dispendio de cerdo” del que disponen las elites poderosas. Es como un almacén en materia de presupuestos, extensiones fiscales, subsidios, programas de apoyo etc. Así es visible la red de concentraciones de poder apenas mostrada, como una red de influencia y de acción sobre los sectores estratégicos, en los que el Estado puede ser un mero trámite de justificación.<sup>1025</sup>

Esta imagen es favorable para pensar de otro modo los programas legislativos y las plataformas de acción que presentan los partidos políticos. Sabemos que las elecciones democráticas sólo representan la decisión de cambiar y circular los cargos en el poder público, sin que exista una relación con el ciudadano votante. Y por eso la cuestión hacia los partidos políticos ¿Hasta dónde son plataformas ideológico-prácticas de un organismo democrático y representativo, y hasta dónde son listados de intereses de triángulos dorados de elites?

La realidad de diversas constelaciones de poder, y de diversas cohesiones de elites a lo largo de las fronteras de un sistema político complejo, hace ver que tiene algo de razón McFarland cuando afirma que no es posible imaginar un sistema político bajo el dominio de una sola constelación organizada de elites en la cúpula del poder.<sup>1026</sup> Sartori y Schumpeter se equivocan si creen que su modelo ideal es respetado por las concentraciones de poder no-democráticas.

El problema que alberga el tema de la rendición de cuentas lo supone McFarland en su crítica del pluralismo, al agendar esta cuestión ¿como hacemos posible que nuestros órganos ejecutivos actúen independientemente de las presiones de grupos?<sup>1027</sup>

La vieja autoridad racionalista, formal y científica del Estado, codificada en sus normas y en sus discursos, tiene poco qué jugar sobre los espacios reales de poder. Los

---

<sup>1025</sup> McFARLAND, Andrew S., *Interest Groups and Theories of Power in America*, en su apartado “Why there is no general theory of plural elites?” Op.Cit. p.p. 132- 139

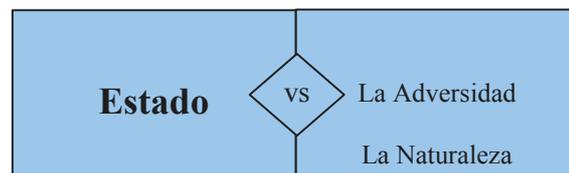
<sup>1026</sup> Este aspecto lo explica en la proposición #13 “Interest Group Liberalism” de su argumento principal “plural elites, the theory that will not be”. McFARLAND, Andrew S., *Interest Groups and Theories of Power in America*, Op.Cit. p. 133

<sup>1027</sup> Ídem. p. 136

neoliberales han colonizado los flancos del poder público para quitarles fuerza, y les conviene su posición debilitada, en aras de su devoción por la empresa privada como organización eficiente, y en aras del Mercado como lugar común para todas las aspiraciones humanas.<sup>1028</sup> El discurso neoliberal emprende una guerra sobre el enemigo vetusto: el Estado, criticado ferozmente desde la ideología de la eficiencia económica, y desde los mismos códigos políticos liberales del siglo XIX europeo.<sup>1029</sup>

En estas coordenadas de debate, se asume al Estado como ente monolítico, incapaz de salir de sus jaulas de hierro burocráticas. Prevalece la reacionalidad weberiana del poder público, que tiene como características:<sup>1030</sup>

1. Un ejercicio continuado, sujeto a la ley, de funciones
2. Dentro de una competencia, que significa:
  - a) ámbito de deberes y servicios objetivamente limitado en virtud de una distribución de funciones.
  - b) la atribución de poderes necesarios para su realización con fijación estricta de los medios coactivos eventualmente admisibles, y el supuesto previo de su aplicación.<sup>1031</sup>



Simplificación del Estado. Simbolización paternalista. Elaboración Propia.

El Estado ejercía toda su (indiscutible y monopólica) autoridad sobre las áreas de responsabilidad pública.<sup>1032</sup> Las adversidades económicas, sociales y ambientales, en

<sup>1028</sup> Cfr. LACLAU, Ernesto, MOUFFE, Chantal, *Hegemonía y estrategia socialista*, Siglo XXI, Madrid, 1987

<sup>1029</sup> Vale la pena leer (transversalmente) las motivaciones que trajeron la onda de la denominada “Nueva Gestión Pública”, que no es sino la gerencialización del modelo neoliberal. La crítica a este punto de vista, aquí se cita con: BRUGUÉ, Quim, *Modernizar la Administración: Burocracia, Nueva Gestión Pública y Administración Deliberativa*, Op.Cit.

<sup>1030</sup> WEBER, *Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva (1922)*, Trad.J.M. Echevarría, Fondo de Cultura Económica, México D.F. 1962, p.p. 173– 207

<sup>1031</sup> WEBER, *Economía y Sociedad*, Op.Cit. p.p. p. 174

<sup>1032</sup> “Las cualidades formales del derecho se desarrollan partiendo de una combinación del formalismo mágicamente condicionado y de la irracionalidad, condicionada por la revelación, del procedimiento jurídico primitivo, eventualmente a través de una racionalidad material y antiformalista material con

todo caso, serían las fuerzas de la naturaleza y las vicisitudes del progreso.<sup>1033</sup>

En verdad este debate está siendo abordado de una manera transversal, porque existe una profundidad importante sobre estos asuntos, principalmente en materia de análisis de políticas públicas y gobernabilidad. El artículo de Brugué indica un tanto de autoridad en esa materia, y asimismo una opinión fundada.<sup>1034</sup> Pero aquí vale destacar el horizonte Neoliberal como programa ideológico, con esta dicotomía reduccionista se aplica para calificar de ineficiente al “Aparato Público” como paradigma. El trabajo del neoliberal es descubrir la ineficiencia del Estado para asombrarnos con nuevas propuestas desde el mercado y los intereses privados. Para llegar a tan conveniente resultado, se aplica la fórmula monetarista: *¿cuesta mucho?* o *¿cuánto cuesta a la sociedad que este servicio público lo administre la empresa privada y el mercado?*<sup>1035</sup>

El gasto derivado de reducir el “costoso aparato público” ha sido una concentración de poderes privados sobre sectores estratégicos, y un Estado débil para regularlos o incluso influir sobre ellos. Y en materia de democracia, Ferguson tiene la mejor ilustración de la democracia en su natal Inglaterra:

*“¿Pero en qué sentido puede la victoria electoral ser un negocio como cualquier otro?* Tal vez la mejor manera de comprender esta analogía sería imaginando las elecciones como batallas por el control de algún servicio público fundamental; dada la naturaleza del negocio, podríamos llamar a la empresa “Bienestar S.A.”. Bienestar S.A. es un gigante con problemas, a pesar de tener prácticamente el monopolio en unos cuantos mercados de masas y una base amplia de clientela (sus contribuyentes y dependientes), la mayoría de los cuales es accionista (los votantes), y muchos de los cuales perciben dividendos (beneficios). La compañía provee a los clientes con una basta variedad de servicios. Administra hospitales, escuelas y una inmensa red de

---

arreglo a fines condicionada teocrática y patrimonialmente., hacia la sistematización y creciente racionalidad jurídica especializada y, por tanto, lógica y, con ello... hacia una mayor sublimación lógica y una creciente fuerza deductiva del derecho..” en WEBER, Max, *Economía y Sociedad*, Op.Cit. p.650

<sup>1033</sup> Si es posible el símil, confrontar el imaginario bi-direccional con el esquema binario de la Teoría de los Juegos. Cfr. ATTALI, Jaques, *Los modelos políticos*. p.p. 55-66

<sup>1034</sup> Es interesante la forma en que presenta su propuesta de “Administración Deliberativa”, pasando por el análisis de lo que se denomina como Administración Pública Tradicional (APT) y la Nueva Gestión Pública (NGP), para llegar a un nuevo estadio de la política gubernamental, que él propone como “Administración Deliberativa”. Ver BRUGUÉ, Quim, *Modernizar la Administración: Burocracia, Nueva Gestión Pública y Administración Deliberativa*, Op.Cit.

<sup>1035</sup> Sobre la racionalidad monetarista, han servido aquí las críticas de BRUGUÉ sobre la denominada “Nueva Gestión Pública” y el neoliberalismo. Cfr. Ídem.

carreteras. Es también una compañía de seguros que dirige a la policía, la prisión, el ejército. Y posee grandes intereses en una gran gama de otros negocios, desde universidades a compañías de medios de comunicación. El problema con Bienestar S.A. -para valernos del ejemplo británico- es que prácticamente desde 1973 ha dado pérdidas todos los años. Para continuar pagando los dividendos se ha visto forzada a: a) recortar la inversión del capital; b) realizar un aumento lineal de precios por los servicios; c) congelar los pagos a su inmenso sector laboral; d) reducir el valor real de los dividendos y dejar de pagarles a cierta clase de accionistas, y e) aumentar el control central sobre sus sucursales regionales y locales. De ahí que no sorprenda a los consumidores (cerca de 58 millones), los accionistas (43 millones) y los empleados (3,6 millones) estén insatisfechos<sup>1036</sup>.

### **Perspectiva Horizontal sobre el espacio de decisiones políticas.**

La verdad es que en estos temas, dadas las circunstancias y los poderes existentes, el imaginario de la racionalidad y del poder público no es el de un ajedrez: en el que tendríamos al Estado frente a la adversidad; sino que una *poliarquía* se parece más a un tablero de damas chinas. El Estado no es una autoridad absoluta, y además es muy relativa en diversos ámbitos. Tenemos un espacio vacío al frente, donde el Estado y muchos agentes buscan colonizar los espacios, representados en piezas de un sólo color. En uno de los flancos se encuentra el Estado, y así de relativa es su autoridad y gobierno sobre el espacio. Lo importante es constatar la relatividad del poder público frente a otros poderes fácticos sobre la agenda de los diversos temas. Aunque los textos jurídicos y las agendas políticas versen una retórica adecuada al primer imaginario, (el singularista y racionalista de cantera positivista), es hora de reconocer otra realidad y comunicárselo a todos sus defensores.

El tablero de pesos y contrapesos en el poder, con su juego de influencias en el actual imaginario político fue muy avanzado hasta el tercer cuarto del siglo XX, pero ahora es limitante. Los mismos procesos de federalismo y descentralización, que experimentan los Estados Nacionales en los cinco continentes, hace suponer que los

---

<sup>1036</sup> FERGUSON, Niall, *Dinero y Poder en el Mundo Moderno (1700-2000)*, trad. S. Marí, Santillana, Madrid 2001, p. 337

cuerpos políticos ya no funcionan ejerciendo su voluntad sobre una especie de espacio vacío (tablero de ajedrez), representado por las demandas y esperanzas de la ciudadanía en la investidura del Estado.<sup>1037</sup>

La perspectiva actual se inscribe en la complejidad. Tenemos muchos actores en la escena, y el gobierno se encuentra disperso. Así lo describe Agranoff: “La clásica función unitarista del Estado ha quedado superada (...) No estamos frente a una organización monolítica o ante un todo indiferenciado, sino en presencia de una realidad compleja en la que hay lugar para el conflicto, el juego político y las relaciones de intercambio. (...) La situación de interdependencia antes mencionada da lugar a las RIG (Relaciones Inter-Gubernamentales)”<sup>1038</sup>.

Las democracias, en el paralelo de los organismos autónomos de control (que describe Ackerman), hacen ver que los poderes se desarrollan con agendas abiertas. Pero asimismo, cuando las “agendas abiertas” de la Rendición de Cuentas influyen poco al desempeño de los aparatos del Estado, entonces prevalecen con agendas cerradas.<sup>1039</sup>

Más aún, Schmitter asegura que el vanagloriado “*pluralismo democrático*” bajo el cual convergen toda clase de presiones de grupos de interés, no sólo han reforzado la ruta del cabildeo y otros códigos de conducta más o menos visibles, sino que prácticamente han adoptado el camino de la colonización de las autoridades públicas. Así lo describe: “Un típico “camino” para el cual los intereses organizados pasan a ocupar puestos de incorporación y autoridad, comienza con disputas entre grupos de interés y dependencias del Estado sobre la necesidad y las condiciones de una intervención autoritaria del Estado en la conducta de los miembros de grupo”<sup>1040</sup>.

La realidad del “pluralismo de elites” consiste en que ellas han colonizado

---

<sup>1037</sup> Por ejemplo, Ackerman supone que la mejor forma en que un ciudadano puede defender la soberanía popular e influir en las políticas públicas sería por medio de la protesta social, lo que nos supone una apertura del tablero de los antagonismos políticos. Cfr. ACKERMAN, John, *El mito de la transición democrática. Nuevas coordenadas para la transformación del régimen mexicano*, Editorial Planeta Mexicana, México DF, 2015, p. 178

<sup>1038</sup> AGRANOFF, Robert, *Marcos para el Análisis Comparado de las Relaciones Intergubernamentales*, en Merino Huerta, Mauricio (ed), *Cambio Político y Gobernabilidad*, CNCPAP-CONACYT, México 1992, p. 180

<sup>1039</sup> STEPAN, Alfred, *Toward New Comparative Politics: Federalism, Multinationalism and Democracy (Beyond Rikerian Federalism)*, en Gibson, Edward L. (edit), *Federalism and Democracy in Latin America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore 2004., p. 43

<sup>1040</sup> STREEK, Wolfgang y SCHMITTER, Philippe C., *¿Comunidad, Mercado, Estado...Asociaciones?: La contribución prospectiva del gobierno de interés al orden social*, en: SCHMITTER, Philippe C., STREEK, Wolfgang y LEHEMBRUCH, Gerhard (coord.), *Neocorporativismo (Vol II)*, trad. JJ. Urtilla, Alianza, México 1992 p. 72

directamente los espacios de poder, no teniendo qué negociar, sino en todo caso **conducir**. Este efecto revierte claramente las pretensiones de algunos liberales de mitad del siglo XX, como Hayek, pues la concentración de poder corporativo llega a un espacio de colonización tal, que ahora es redituable la intervención alta del Estado. Así lo marcan por ejemplo las estadísticas de los países del OCDE, en que se registra en casi todos sus países miembros un alto porcentaje de intervención del aparato estatal, especialmente en materia de exenciones fiscales, acuerdos de tecnología, educación, subsidios y prestaciones.<sup>1041</sup> Pero ahora la intervención juega otro papel: el de los “derechos” de las corporaciones.

El denostado “pluralismo de elites” adquiere una dimensión realmente competitiva en las unidades y sub-unidades de gobierno que provee un Estado descentralizado. El problema de las decisiones, para las elites, ya no se encuentra en las reglas del juego de las elecciones democráticas, sino en las relaciones entre unidades de gobierno previamente colonizadas por diversas maneras.<sup>1042</sup>

Se proyectan representaciones a nivel local y central, de forma parlamentaria y ejecutiva. Esto es: gobiernos locales y federales, congresos locales y federales; haciendo un juego que previene el exceso de las asimetrías. Así como se palian asimetrías a nivel central y periférico desde las regiones hacia el poder federal, así también surgen alas políticas que “tapan” por decirlo de alguna manera, las tendencias de un gobierno local. La asimetría en el federalismo, permite romper con voluntades políticas y reinventar otras.<sup>1043</sup>

Sin embargo, el tema de la descentralización requiere un estudio central para la Rendición de Cuentas. En este texto no se incluye una reflexión digna de su importancia, pero es por razones de espacio, tiempo, lugar y pertinencia. Sin embargo, lo que se quiere destacar aquí es la importancia que adquieren las unidades políticas y las sub-unidades en el juego de las decisiones políticas.

Anteriormente se observaron algunos aspectos de este juego entre unidades y

---

<sup>1041</sup> Cfr. RUIZ-HUERTA CARBONELL, Jesús, *Consideraciones sobre la situación actual y perspectivas del Estado del Bienestar en España*, en CASTELLS, Antoni y BOSCH, Nuria, El futuro del Estado de Bienestar: algunas líneas de reflexión, en CASTELLS, Antoni y BOSCH, Nuria (edit.) El futuro del Estado de Bienestar, Civitas 1998.

<sup>1042</sup> Ver en la proposición 11, sobre el porqué **NO** existe un pluralismo de elites que se democratizan mediante las elecciones, en McFARLAND, Andrew S., *Interest Groups and Theories of Power in America*, Op.Cit. p. 133

<sup>1043</sup> STEPAN, *Toward New Comparative Politics*. Op.Cit. p. 40

sub-unidades en el entorno de la rendición de cuentas. O'Donnel radica en este juego la rendición horizontal de cuentas, y Ackerman dibuja el entorno de unidades políticas “pro-rendición de cuentas”. Este espacio de decisión es el que demanda aquello que se llaman Relaciones Inter-Gubernamentales. Y de esta manera las describe Agranoff: “La capacidad de las unidades individualizadas de adopción de decisiones para alcanzar sus objetivos depende no sólo de sus elecciones y acciones, sino también de las que realicen los demás. Las decisiones adoptadas a cualquier nivel estarán influidas por las relaciones que existan tanto entre los distintos niveles como entre las diferentes áreas funcionales de actuación. Una de las tareas fundamentales que ha de afrontar el sistema político de cualquier país industrializado es la de asegurar la coordinación de las actuaciones diferenciadas e interdependientes, redes en las que, o bien la resolución eficaz de los problemas pasa por la puesta en común de las capacidades de diversos participantes, o bien es preciso que las actividades de las distintas unidades se guíen por criterios de carácter más general”<sup>1044</sup>.

Schmitter critica la posición del “*pluralismo de elites*” porque las elecciones no hacen sino ejercer “un papel peculiarmente permisivo del Estado con respecto al gobierno de interés privado- que típicamente es muy indirecto, sutil y disimulado (y) no parece ser adecuadamente captado en términos de una relación entre otros.” Justifica la tesis del Corporativismo, diciendo que las autoridades públicas han de definir claramente cuáles son sus valores a seguir, y luego de dicha inflexión, inclinarse a negociar con los sectores de poder: “El apoyo de la autoridad pública a poderosas organizaciones intermediarias que representan grupos sociales específicos puede ofrecer un modo de aumentar la capacidad de autorregulación de estos últimos mas allá de los límites del voluntarismo y guiar la conducta colectiva de acuerdo con valores e intereses generales y no exclusivos de grupos específicos”<sup>1045</sup>.

A Schmitter le preocupan la Comunidad, porque el Estado propiamente ya se ha convertido en un Estado de interés privado. Por eso pone el acento sobre las colectividades sociales, las que advierte han de tener una autoridad más poderosa en la esfera de las negociaciones. En vista de que una enorme cantidad de decisiones

---

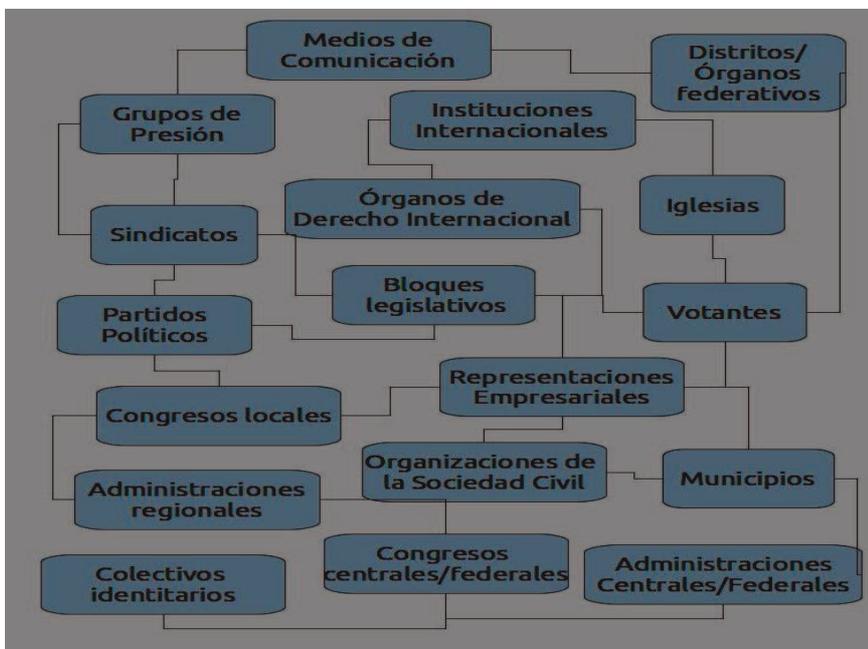
<sup>1044</sup> Definición de: Hanf, Keneth y Scharpf, Fritz, (eds.) *Interorganizational Policy-Making*, SAGE, Londres 1979, citado por AGRANOFF, Robert, *Marcos para el Análisis Comparado de las Relaciones Intergubernamentales*, en Merino Huerta, Mauricio (ed), “*Cambio Político y Gobernabilidad*”, CNCPAP-CONACYT, México 1992, p.p. 179- 215

<sup>1045</sup> STREEK, Wolfgang y SCHMITTER, Philippe C., *¿Comunidad, Mercado, Estado...Asociaciones?* Op.Cit. p.p. 76 y 79

cruciales de estas sociedades “democráticas” se establece en relaciones intergubernamentales, entre corporaciones y autoridades, entonces vale la pena apoyar la tesis de Schmitter en el sentido de fortalecer las “asociaciones intermediarias”, entre el mercado y entre el Estado, para definir los valores de la política pública y la eficacia de sus fines. Dice: “Los gobiernos de interés privado, por muy facilitados e institucionalizados que sean por la autoridad del Estado, deben estar arraigados en los valores y las percepciones de interés de las colectividades sociales existentes. Las colectividades (organizadas) que deberán estar contempladas en el estatus público no pueden ser arbitrariamente creadas por decreto de Estado; deben tener algún tipo de existencia y entidad independientes previas.”

Siguiendo a Jaques Attali, entonces podemos preguntarnos “¿Qué métodos van a emplear para hacer triunfar sus puntos de vista y tener acceso al poder? ¿Cómo podrá un procedimiento soportar la investida de los conflictos que obedecen las divergencias de intereses entre nuestros grupos sociales?”<sup>1046</sup>

Y entonces, el modelo de redes de poder económico y sus propietarios toma espacios de decisión sobre la idea del 'gobierno de interés privado' que describe Schmitter. Aquí, las elites competitivas han ensanchado su campo de redes, relaciones y antagonismos dentro de las autoridades públicas. Las han colonizado de tal forma que se requiere un ejercicio de análisis para separar los intereses de cierta unidad política respecto de un “cluster” o constelación de intereses privados. Entonces vale hacer una interpretación del esquema de Agranoff en torno a las redes de relaciones intergubernamentales, y observarlas como un ecosistema de competencia abierta de órganos privados, sociales, internacionales, regionales y comunitarios, que luchan por incidir en las decisiones políticas:<sup>1047</sup>



organizations, Public  
 diciembre 2006

Ecosistema de unidades, órganos y grupos de presión política. Elaboración Propia.

Esta teoría de redes y relaciones intergubernamentales es francamente densa. Su desarrollo es de profundidades inabordables en este texto. Incide desde la teoría de la organización, la teoría de la acción (colectiva, racional, instrumental), las redes de información y administración del conocimiento, hasta las teorías hoy en boga sobre gobernabilidad y *Rendición de Cuentas*.<sup>1048</sup> Así lo advierte Levy sobre su teoría del '*control social de resultados*': "La tarea de los gobiernos en las complejas sociedades contemporáneas es la auto-organización social complementaria... [que es] ...identificar la necesidad de contextos en los cuales estén presentes el Estado -representado por agencias, políticos e intereses públicos- y los diferentes actores interesados (stakeholders), indicando la necesidad de que la cooperación tenga lugar tanto en el plano de la formación como en el de la implementación de las políticas públicas"<sup>1049</sup>.

La crítica de Held hacia el corporativismo también es correcta. Es decir, que desde un punto de vista liberal y democrático no es posible atribuir representación general a organismos sociales privados.<sup>1050</sup> Esta atribución de representatividad suena a mucha o poca arbitrariedad. En segundo lugar, el favoritismo hacia ciertos grupos en lugar de otros conduce a la exclusión directa. En tercer lugar, Held critica los intentos de encontrar la "simetría de los intereses organizados" como si las corporaciones involucradas y el Estado pudiesen cristalizar la dinámica social y la negociación

---

<sup>1048</sup> ACKERMAN, John, *El mito de la transición democrática. Nuevas coordenadas para la transformación del régimen mexicano*, Editorial Planeta Mexicana, México DF, 2015

<sup>1049</sup> LEVY, Evelyn, *Control Social y Control de Resultados*: Op.Cit. p. 5

<sup>1050</sup> Ver los conflictos de interés en las oligarquías, las privatizaciones y el escenario de las democracias electorales. Cfr. ACKERMAN, John, *El mito de la transición democrática. Nuevas coordenadas para la transformación del régimen mexicano*, Editorial Planeta Mexicana, México DF, 2015. P.p. 295- 298

política.<sup>1051</sup>

El modelo corporativista funcionó adecuadamente en el escenario de post-guerra y sobre el esquema macroeconómico del Estado de Bienestar o las políticas del New Deal en EEUU. Los sectores obrero y capitalista eran más o menos visibles y los acuerdos eran posibles en el marco de problemas comunes que causaron consenso. Ahora ya no es así.<sup>1052</sup>

Pero Schmitter, Streek y Lehembruch<sup>1053</sup> reponen oportunamente el tema del corporativismo. No se trata de modelar esquemas que antes hicieran posible el control mediante un “*Consejo Económico y Social*” dentro de la estructura del Estado, sino bien, reconocer que la interacción entre organismos e instituciones implica el mayor margen de decisiones efectivas en una sociedad. Al reconocer esta realidad y abandonar las tesis idealistas de 'democracia competitiva', en la que debemos suponer que las elecciones democráticas significan un mecanismo de cambios efectivo, en cambio se pugna por calibrar el peso de ciertas asociaciones y grupos en el escenario.

## **La Guerra Cultural como escenario de las Poliarquías del Siglo XXI.**

La Guerra Cultural es una metáfora que se refiere al desplazamiento del antagonismo político clásico, que marcó los clivajes y actitudes políticas del siglo XX en las democracias occidentales, en los nuevos antagonismos políticos del siglo XXI. Los antagónicos no son comunistas contra capitalistas, liberales contra socialistas, sino frentes de tendencia cultural con rasgos de identificación moral, religiosa, vernácula y cultural. El término se le atribuye contemporáneamente al candidato republicano de EEUU Partrick Buchanan, que en 1990 impartió el ahora denominado “Discurso de la Guerra Cultural” en la Convención Nacional del Partido Republicano. Pero la relevancia sociológica, política y jurídica se observa con el trabajo del sociólogo James Davison

---

<sup>1051</sup> Esta crítica al corporativismo se desarrolla sobre el debate del pluralismo y la sociedad compleja. Cfr. HELD, David, *Modelos de democracia*, Op.Cit. p.p. 258- 261

<sup>1052</sup> Cfr. HELD, David, *Modelos de democracia*, Op.Cit..

<sup>1053</sup> De la suma de obras citadas sobre NeoCorporativismo, la introducción de LEHEMBRUCH es notable por su escenificación en el mundo contemporáneo y entre sus más acuciantes críticas. Ver LEHEMBRUCH, Gerhard, Introducción: El Neocorporativismo en perspectiva comparada, en SCHMITTER, Philippe C., STREEK, Wolfgang y LEHEMBRUCH, Gerhard (coord.), *Neocorporativismo (Vol II)*, trad. JJ. Urtilla, Alianza, México 1992, p.p. 15-45

Hunter, que escribió el libro “Guerras Culturales: La Lucha para definir América”<sup>1054</sup> y la obra de Morris Fiorina “¿Guerra Cultural? El mito de una América Polarizada”<sup>1055</sup>.

En el debate sobre la Guerra Cultural se hace un análisis del “votante medio” y las polarizaciones de la sociedad en torno a ciertos temas como el aborto, el medio-ambiente, la migración, la inclusión de las poblaciones afro-americana, asiática e hispana, las políticas de género, el matrimonio universal y las políticas de bienestar social. Tanto Fiorina como Hunter, hacen alusión a las pautas de identidad cultural de la población, como la pertenencia a las iglesias, clubes y centros, que forman parte del capital social primario de las ideologías partidistas.

La Guerra Cultural fija sus posiciones en lo que aquí se ha entendido como “racionalidad sociológica del voto”, y los factores culturales, identitarios e ideológicos que inciden en la lucha de los partidos políticos por el poder. Pero el elemento crucial para este análisis de Rendición de Cuentas, está en el juego de las “estructuras de intermediación de intereses” típicas de una Poliarquía.

En la Guerra Cultural, hay un punto nodal de análisis entre las actitudes morales de la población, su membresía e identidad en grupos sociales, y la conformación de actitudes políticas en torno a las elecciones. Se vuelve un aparato crítico mucho más favorable para entender la Polarquía más allá del corporatismo del Siglo XX y los acuerdos de antaño entre la clase burguesa, empresarial e industrial, con las clases obreras. Los actores intermediarios de la política son universidades, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, iglesias, fundaciones, clubs, ligas, federaciones, etcétera.<sup>1056</sup>

En la Guerra Cultural, la construcción de la política, y las reivindicaciones ideológicas superan por mucho el proceso electoral. La representación en el Gobierno y el Parlamento es sumamente importante, pero tan sólo es un corte de caja en estrategias de mediano y largo plazos, donde se incluyen acciones como demandas, controversias constitucionales, marchas, manifestaciones, estrategias de medios de comunicación,

---

<sup>1054</sup> Ver en DAVISON HUNTER, James, “La Guerra Cultural Americana”, en BERGER, Peter (edit), *Los Límites de la Cohesión Social*, Trad. J.L. Gil, Galaxia Gutemberg, Barcelona, 1999, p.p. 23-68

<sup>1055</sup> FIORINA, Morris, *Culture War? The Myth of a Polarized America*, Pearson- Bringham Young university, San Francisco, 1992.

<sup>1056</sup> Ver. EVANS, John H., “Worldviews or Social Groups as the Source of Moral Value Attitudes: Implications for the Culture Wars Thesis”, *Sociological Forum*, Vol. 12, No. 3 (Sep., 1997), pp. 371-404

producción académica, generación de informes y reportes, etc; en donde los ciudadanos tienen oportunidad de participar activamente en la política desde sus posiciones morales e ideológicas.

La racionalidad sociológica del votante, en la Guerra Cultural, se zanja en un entorno institucional mucho más rico y complejo de grupos de interés. Los partidos políticos, en este entorno, juegan un papel importante pero nunca definitivo. La identidad del ciudadano es más integral que la del mero votante; las posiciones ideológicas y políticas son construidas de manera permanente, con el juego de una variedad compleja de espacios de reproducción del discurso, que trasciende sobradamente los discursos partidistas y electorales. El sistema de partidos, en el entorno de una Guerra Cultural, es más reactivo a los resultados de la lucha entre actitudes políticas previamente configuradas en la cultura académica, religiosa, social y de los medios de comunicación. La esfera pública vuelve a tomar forma, para desburocratizar la política acartonada de la Democracia Representativa, y sujetarla a las opiniones, posicionamientos morales, ideológicos y políticos que la sociedad adopta en un espacio de intermediación mucho más nutrido.

La Guerra Cultural tiene en su concepción el problema de la crispación, la intolerancia y la polarización de la sociedad. Pero este problema, más allá de sus riesgos, representa genuinamente a las sociedades del Siglo XXI, y abandona cualquier metáfora de organicidad social a través de modelos estrechos de la Democracia y la Sociedad Liberal.

Para conducir una agenda de Rendición de Cuentas basada en Derechos Humanos, habría de considerarse que el sistema de partidos y la Democracia Representativa no son entornos que favorezcan su defensa y promoción. La Poliarquía es un entorno que exige la articulación de instituciones académicas, sociales y culturales, para que conduzcan un discurso de Derechos Humanos en el seno de las elecciones, pero también en el seno de las decisiones que adoptan los gobiernos por efecto de la presión.

## **Conclusiones incipientes: Poliarquía, Rendición de Cuentas y Derechos Humanos.**

La Poliarquía es una realidad que nos exige abandonar tesis idealistas como el

Liberalismo Político de Rawls, o el modelo de Democracia Capitalista de Schumpeter; y nos supone un campo de batalla político mucho más complejo del que nos ofrece la Democracia Representativa. Para la protección, garantía y cumplimiento de los Derechos Humanos, se exige una agenda mucho más organizada socialmente, y más nutrida de estrategias y líneas de acción, en donde aparece la prioridad de la Rendición de Cuentas como instrumento habilitador.

Ahora es cuando resalta la denominada “esclerosis teórica” en las obras clásicas sobre Rendición de Cuentas en las últimas décadas. En “Las Democracias Contemporáneas”, Arendt Lijphart trazó un texto clásico sobre el efecto de los contrapesos de la división de poderes y su influencia sobre la “calidad” de las democracias.<sup>1057</sup> Su punto de partida es el modelo de gobierno *Westminster*, de dos partidos políticos en un sistema parlamentario o presidencialista, hasta describir los detalles de un multipartidismo. En seguida de él secundan trabajos importantes como el de Held o el de Sartori sobre los modelos y posibilidades de las democracias. Sobre estas bases, conocemos las teorías de Rendición de Cuentas de Schmitter, O'Donnel, Prezeworski o Schedler, y de diversos autores que simplificaron la Rendición de Cuentas dentro de los regímenes de Democracia Representativa. Se multiplicaron modelos de Rendición de Cuentas (accountability horizontal) en torno al papel de los Parlamentos, de los órganos autónomos, las comisiones de Derechos Humanos, los órganos electorales y las agencias reguladoras dentro de los denominados “checks & balances”.

Son pocos los autores en temas de Rendición de Cuentas que exponen la posibilidad de cuestionar el funcionamiento de los regímenes políticos que resultaron de la 3ra Ola Democrática. Son minimizados los autores que enfatizan en la Rendición de Cuentas sobre los crímenes de Estado. También son pocos los autores que prestan atención sobre la exangüe capacidad de Rendición de Cuentas en la Democracia Representativa. Y pocos son también quienes apuntan una Rendición de Cuentas hacia los efectos de la denominada Economía de Mercado. En estas circunstancias, el papel de las corporaciones privadas y los poderes fácticos carecen de interés teórico desde la perspectiva mayoritaria.

---

<sup>1057</sup> Cfr. LIJPHART, Arendt, *Las Democracias Contemporáneas*, Op. Cit. Son interesantes las conclusiones sobre “governabilidad” entre los regímenes parlamentarios y los presidencialistas, pues durante su lectura nos sugiere que los regímenes presidenciales son más adecuados para tomar decisiones difíciles

El debate de la Rendición de Cuentas en instrumentos formales y rígidos como el voto, las comparecencias parlamentarias, las auditorías y los balances presupuestales, escapan de una realidad compleja que exige mecanismos más dúctiles, que permitan verdaderos instrumentos ciudadanos para juzgar a las instituciones.

Si retomamos el modelo teórico de Schumpeter, como al principio de este apartado, podríamos identificar una nueva emergencia en el sistema democrático: los grupos de interés, los grupos de presión, las organizaciones civiles, instituciones interaccionales, gremios, colegios, academia, como nuevas formas de incidencia en el mercado del voto. Sólo que en esta nueva realidad, contrario a lo que pensaba Schumpeter, el ecosistema de una Democracia relativiza el poder el voto, y supone un espacio complejo en donde existen diversos mecanismos para incidir en la política.

Como dice Ackerman en su libro “El Mito de la Transición Democrática”, *“al final de cuentas, lo verdaderamente importante no es lo que hagamos en solitario y en secreto dentro de una casilla electoral, sino lo que nos atrevamos a expresar en colectivo en las plazas y foros públicos, antes, durante y después de las campañas electorales. Si lo que queremos es cambiar la cultura política del país, los ciudadanos tememos que construir una alternativa independiente que de una vez por todas obligue a las autoridades a rendir cuentas y responder a nuestras demandas”*.<sup>1058</sup>

En una poliarquía, o en una “guerra cultural”, la pugna por las decisiones políticas, su agenciamiento y desarrollo, implica una constante reflexión de los Derechos Humanos en la denominada realpolitik, en donde deben conjugarse los valores subyacentes de un sistema simbólico basado en la prevalencia de los Derechos Humanos sobre otra clase de prerrogativas o juicios de valor; y posterior a la reflexión, la instrumentación de mecanismos, estrategias y procesos de incidencia sobre un terreno dominado por el pragmatismo de los grupos de presión.

La pregunta que surge, después de estas reflexiones es *¿cómo construir, en la Poliarquía, una agenda de Rendición de Cuentas que exija como principio la garantía, protección y cumplimiento de los Derechos Humanos?*

La opción en esta investigación, como se sugiere desde su posicionamiento, está en colocar la agenda de los Derechos Humanos en el terreno de la política:

---

<sup>1058</sup> Cfr. ACKERMAN, John, *El mito de la transición democrática. Nuevas coordenadas para la transformación del régimen mexicano*, Editorial Planeta Mexicana, México DF, 2015, p. 275

donde se toman decisiones administrativas, presupuestales, de regulación, control y protección. La agenda de los Derechos Humanos estará en permanente competencia con otras visiones de la política, gerenciados por partidos políticos, grupos empresariales, instituciones internacionales, gobiernos locales o centrales. Para posicionar los Derechos Humanos en el marco de las decisiones del Estado, exige entender el ecosistema de una poliarquía, las reglas del juego, y asumir posicionamientos estratégicos de incidencia entre diversos intereses; esto, por supuesto, induce a dejar las tesis simplificadoras de la Democracia Representativa.

La batalla civil y pacífica que propone John Ackerman, antes y después de los días de elección, enarbolan la idea de un Gobierno Popular.<sup>1059</sup> En esta sociedad compleja, matizada en un ecosistema de organizaciones civiles, sociales, grupos de interés, religiosos, étnicos, urbanos e ideológicos, importa decir que a muchos importa vencer el dominio de las corporaciones y la clase política en estos estados de Democracia Autoritaria, pero la clave está en crear mecanismos de Rendición de Cuentas lo suficientemente poderosos e incisivos como para ganar victorias en la Guerra Cultural, donde lo que importa primero es crear nuevas hegemonías.

Las clases sociales no son referentes epistémicos para entender la complejidad y el desafío de la primera parte del Siglo XXI. Las grandes marchas de los empresarios, o la profesía de la Huelga General de los Obreros, son imágenes que no sirven para entender ni suscribirse en las Guerras Culturales de la actualidad. En esta guerra, se ejerce la Rendición de Cuentas para desvelar las falsificaciones de la realidad, y se construye un nuevo sistema simbólico, una hegemonía de los Derechos Humanos.<sup>1060</sup>

---

<sup>1059</sup> ACKERMAN, John, *El mito de la transición democrática. Nuevas coordenadas para la transformación del régimen mexicano*, Editorial Planeta Mexicana, México DF, 2015.

<sup>1060</sup> LACLAU, Ernesto, MOUFFE, Chantal, *Hegemonía y estrategia socialista*, Siglo XXI, Madrid, 1987

## Capítulo 7. Rendición de Cuentas en la Sociedad de la Información.

### Horizonte y perspectivas.

En este aparato se abre una perspectiva y tiene como propósito mantenerla abierta a modo de clave de interpretación teórica. Es indispensable entender la Rendición de Cuentas en un sistema simbólico cuyos pilares de racionalidad son los Derechos Humanos.<sup>1061</sup> Se hace la proyección narrativa del mundo contemporáneo, entendida desde los postulados de la Sociedad de la Información, e interpretando sus elementos comunes a la Sociedad Liberal que se exige como mínimo para entender que Rendición de Cuentas es posible para cualquier persona, y en defensa de sus Derechos Humanos.<sup>1062</sup> Se hace una interpretación singular del mundo, que se ofrece en esta investigación en carácter de productor consciente de sus postulados ideológicos, y haciéndolos explícitos con el riesgo de ser refutado, pero intentando inscribir los debates sobre los medios de producción, el ecosistema económico y cultural, y la “ética normativa” que se le quiere imprimir desde la perspectiva de los Derechos Humanos.<sup>1063</sup> Esto implica, como se ha dicho, en un posicionamiento ideológico sostenible a lo largo de los análisis, argumentos y propuestas generadas desde la Rendición de Cuentas.

Es indispensable hacer lectura de las condiciones sociales, culturales, políticas, económicas y globales de nuestra época para suscribir un modelo teórico de Rendición de Cuentas conforme a un análisis de la realidad y su acontecimiento. En este proceso de dialéctica con nuestra época, aquí se decide adoptar principios liberales para entender el sentido de nuestra sociedad, y los Derechos Humanos como pilares de racionalidad y legitimidad en el Estado.

---

<sup>1061</sup> Un sistema simbólico, como se ha dicho anteriormente, se forja con la creación de una “aclimatación simbólica” de los Derechos Humanos en la política y la administración. Figurar palabras, procesos y valores clave que nos indiquen las vías de significación plena de los Derechos Humanos frente a las condiciones de la realidad, hasta crear un “código de significaciones”, un vocabulario y un discurso sostenible en diversos terrenos. Ver el concepto de “aclimatación simbólica” en. BADIE, Bertrand, HERMET, Guy, *Politique comparée*, Themis-Presses Universitaires de France, París 1990. Cfr. CASSIRER, Ernst, *Filosofía de las formas simbólicas*, trad. A. Morones, Cd. de México, 1971 (1964)

<sup>1062</sup> NINO, Carlos Santiago, “La fundamentación liberal de los derechos individuales básicos”, en *Introducción al análisis del Derecho*, Ariel, Barcelona, 1983

<sup>1063</sup> BENJAMIN, Walter, *El Autor como productor*; trad. B. Echeverría, Itaca, México DF, 2004

Las transiciones políticas y jurídicas que enmarcaron nuestro tiempo hacia el final del Siglo XX, se juzgan como insuficientes y marcadamente sesgadas conforme a doctrinas políticas, económicas y filosóficas que comparten poco, o sólo de apariencia, los fundamentos de los Derechos Humanos.

El modelo de Democracia Representativa, analizada en esta tesis y cuya fundamentación se centra en el voto como espacio nodal de la Rendición de Cuentas, no tiene alcances para crear una Sociedad Liberal robusta y sana, ni garantiza la posibilidad de Rendición de Cuentas cabal. La Democracia Representativa, en cambio, ha sido constantemente utilizada como modelo de legitimación para el ejercicio indiscutido de doctrinas neoliberales, o de gobiernos autoritarios disfrazados de demócratas.

Desde una posición liberal, y haciendo una observación sobre las condiciones de nuestra época, se atiende una condición sine-qua-non para la Rendición de Cuentas y los Derechos Humanos: una sociedad informada, una sociedad capaz de definir su propio mundo y suscribir los grandes problemas y desafíos que le atañen en el presente y le advienen en el futuro. Esto es, el análisis de la Sociedad de la Información como páramo de referencia para discutir las verdaderas condiciones para ejercer una Rendición de Cuentas a las instituciones y los poderes que nos gobiernan y figuran nuestros modos de vivir, de organizarnos, de entender el mundo. Se pregunta de nuevo: *¿Somos libres para juzgar, corregir, transformar o abolir las instituciones que gobiernan nuestras vidas?*

En esta realidad, debemos inscribir el propósito de una Rendición de Cuentas profunda: a partir de nuestra libertad de juzgar, criticar, corregir, modificar o cambiar las instituciones que afectan nuestra vida. Significa cuestionar: *¿quién tiene derecho a cambiar las instituciones, las políticas y las prioridades en un sistema social?* En esta pregunta, se aborda una perspectiva centrada en la Libertad de Expresión y el Derecho a la Información como instrumentos para ejercer la Rendición de Cuentas, y como Derechos Fundamentales que deben ser ejercidos lo más plenamente posible por el mayor número posible de personas.

## **Una nueva forma de organizarse.**

Estamos en la Globalización. Se ha escrito mucho acerca de ella. Uno de sus principales puntos de descripción es el de la pérdida de soberanía del Estado Nación. Lo

que importa aquí es entrever cómo se están comportando los gobiernos locales, las empresas y los Estados-nación dentro de esta nueva realidad. La globalización impone nuevas formas de decidir, descentrando el poder del Estado. Los poderes que influyen en la toma de decisiones se basan en redes de información y conocimiento que se transmiten en forma de red: no hay un centro o procesador central que genere y reproduzca todas las necesidades y soluciones de la política ni de la vida cotidiana, sino una disposición indeterminada de nodos de información y conocimiento donde juegan el Estado-nación, los gobiernos sub-nacionales, corporaciones privadas, instituciones públicas internacionales, universidades, think-tanks, organizaciones sociales, medios de comunicación y redes sociales.<sup>1064</sup> En realidad, la Poliarquía, como fuente de explicación de la descentralización del poder político, sólo es un umbral de demostración de los cambios profundos a nivel organizacional que están sucediendo en comunidades, economías, ciudades, empresas y sistemas sociales.<sup>1065</sup>

Cada país ofrece una estructura de trabajo diferente, y por tanto, una forma diferente para integrarse en la sociedad de la información y el conocimiento. Como bien lo mostraron los países asiáticos, la planeación estratégica de sus aparatos de gobierno tienen una sintonía proporcional frente a las redes des-centralizadas de empresas, industrias y las personas. Los tratados de libre comercio y planes regionales<sup>1066</sup>, los modelos interestatales del proyecto de la Unión Europea, y los acuerdos horizontales que se generan en Asia, son los ejemplos de este nuevo esquema de planificaciones.<sup>1067</sup> Castells opina que “no son más que dos caras del mismo modelo de organización

---

<sup>1064</sup> Cfr. AGRANOFF, Robert, *Managing in Networks, adding value to public organizations*, Public Administration and Change Series, Georgetown University Press, Septiembre 2006

<sup>1065</sup> GULATI, Ranjai, NOHRIA, Nitin, ZAHEER, Akbar, “Strategic Networks”, *Strategic Management Journal*, Vol. 21, No. 3 (2000), p.p. 203-215

<sup>1066</sup> Es de llamar la atención los planes regionales que se ciernen en Asia Central, con diversas iniciativas y ejes geo-estratégicos, donde destaca la iniciativa de la Unión Europea, de China, Estados Unidos y Rusia. El juego de nacionalidad, soberanía e ideología se relativizan. Los actores sub-nacionales y globales comienzan a tener una mayor influencia en la construcción de objetivos y la toma de decisiones. FEDORENKO, Vladimir, “The new Silk-Road Initiatives in Central Asia”, Re-Think Institute, Washington D.C., 2013

<sup>1067</sup> “Las compañías taiwanesas emprendieron un circuito aún más complejo. Para producir en China y sacar provecho a sus bajos costes de mano de obra, su control social y sus cuotas de exportación, instalaron firmas intermediarias en Hong Kong, que a su vez se vincularon con los gobiernos locales de las provincias de Guandong y Fuijian, estableciendo sucursales de fabricación en China. Estas sucursales dieron trabajo a pequeños talleres de los pueblos de los alrededores. La flexibilidad de este sistema permitió aprovechar las ventajas de costes de diferentes emplazamientos, difundir la tecnología por todo el sistema, beneficiarse en los apoyos otorgados por diversos gobiernos y utilizar varios países como plataformas de exportación.”Cfr. CASTELLS, *La Era de la Información [vol.I]*, Op.Cit. p.p. 189-190

económica”<sup>1068</sup>.

En un concierto, las redes determinan el nivel de riesgo para las inversiones en cualquier territorio, definen el nivel de confianza en la planta tecnológica y productiva locales, delimitan las expectativas de producción en determinado proyecto industrial, etc. En estos organismos se gestan las tendencias del desarrollo tecnológico, los mercados, la producción y el conocimiento dentro del territorio y la jurisdicción de los Estados, y ante los organismos privados locales. En este nivel *messo'*, entre el Estado, el mercado, las instituciones internacionales y las grandes corporaciones, es donde se diseñan y se gestan las grandes decisiones. Para responder a los alcances y necesidades de este nivel *messo'*, emergen los servicios tecnológicos, estratégicos y de especialidad, y es de donde se perfilan las empresas informativas y de servicios tecnológicos como afluentes de un ecosistema de información.<sup>1069</sup>

En vista de que el sistema económico y el político se han autonomizado, los gobiernos han tenido que reaccionar ante la diáspora de los poderes. En virtud de que la producción, la riqueza y el conocimiento se encuentra distribuido en redes, la distribución del poder político también se ha inclinado hacia la descentralización. El Estado-nación ha tenido que flexibilizarse y desprenderse de muchas de sus funciones. Pero dicha descentralización no sólo responde a los patrones territoriales, clásicos del federalismo, sino que también es proclive a crear circuitos, redes y formas de coordinación nuevas.

Así aparecen los modelos de gobernanza como nuevos escenarios del poder público a la vez que la diáspora de poderes está generando nuevos horizontes. Los gobiernos exitosos tienden a reaccionar con la creación de “cadenas de interdependencia”, con el afán de ampliar el control de la diáspora y por la institucionalización de las relaciones intergubernamentales.<sup>1070</sup> Este esfuerzo se le denomina “gobernanza” y explica la intención de que los órdenes sociales comiencen una incidencia más activa sobre las estructuras de gobierno, para incorporarse a la diáspora de poderes que supone la globalización, y negociar su presencia mediante un

---

<sup>1068</sup> CASTELLS. Op.Cit. p. 213

<sup>1069</sup> Cfr. SASSEN, Saskia, *Losing Control? Sovereignty in the Age of Globalization*, Columbia University Press, Nueva York, 1995

<sup>1070</sup> Cfr. KOOIMAN, Jan, “Gobernar en Gobernanza”, trad. A.Cerrillo, *Revista Instituciones y Desarrollo* No 16 (2004) p.p. 171-194

perfil de diversidad, complejidad y dinamismo.<sup>1071</sup>

Esta teoría de redes y relaciones intergubernamentales es francamente densa. Su desarrollo es de profundidades inabordables en este texto. Incide desde la teoría de la organización, la teoría de la acción (colectiva, racional, instrumental), las redes de información y administración del conocimiento, hasta las teorías hoy en boga sobre gobernabilidad y *Rendición de Cuentas*. Así lo advierte Levy sobre su teoría del '*control social de resultados*': "La tarea de los gobiernos en las complejas sociedades contemporáneas es la auto-organización social complementaria... [que es] ...identificar la necesidad de contextos en los cuales estén presentes el Estado -representado por agencias, políticos e intereses públicos- y los diferentes actores interesados (stakeholders), indicando la necesidad de que la cooperación tenga lugar tanto en el plano de la formación como en el de la implementación de las políticas públicas"<sup>1072</sup>.

Nos vale hacer una interpretación del esquema de Agranoff en torno a las redes de relaciones intergubernamentales, atendiendo el peso relativo que tiene el Gobierno del Estado respecto de los gobiernos sub-nacionales, los sectores económicos y productivos, los espacios de oposición (eventual o virtual) en los bloques legislativos y regidores, las instituciones de derecho internacional, organizaciones civiles internacionales, nacionales y locales, medios de comunicación globales y locales, etc.  
.<sup>1073</sup>

En su libro "El Mundo es Plano"<sup>1074</sup> Thomas Friedman describe la nueva economía del Open-Source frente a los modelos clásicos de producción. En este ambiente, los creadores son los que se vuelven los protagonistas económicos y culturales del mundo. Las decenas de miles de programadores de Linux no ganan un céntimo de sus contribuciones, sino en prestigio profesional que los ubicará en el mercado como técnicos valiosos. De Linux, hemos evolucionado en otros ambientes como Solaris o Web-OS que se abrieron al Open Source, y la imponente economía de contenidos en teléfonos celulares y tabletas, que son lideradas por Android, y tras él, decenas de miles de creadores de APP's para el mercado. La clave de la prosperidad no

---

<sup>1071</sup> Cfr. KOOIMAN Op.Cit.

<sup>1072</sup> LEVY, Evelyn, *Control Social y Control de Resultados: Un Balance de los Argumentos y de la Experiencia Reciente*, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000175.pdf> p. 5

<sup>1073</sup> AGRANOFF, Robert, *Managing in Networks, adding value to public organizations*, Public Administration and Change Series, Georgetown University Press, Septiembre 2006

<sup>1074</sup> Cfr. FRIEDMAN, Thomas, *The World Is Flat: A Brief History of the Twenty-First Century*, Farrar, Straus and Giroux, 2005

está en el producto, sino en el creador y su ubicación.<sup>1075</sup>

En otro lado tenemos la capacidad de penetración de las redes sociales en la esfera pública. Los usuarios han iniciado revoluciones políticas, y se han convertido en un protagonista de la agenda gobierno. Esta nueva realidad ha cambiado los patrones de difusión de los medios de comunicación, y en tanto, los medios no tienen otra opción sino de adaptarse y prosperar entre las redes sociales. Así, el tema de la propiedad se debe comprender desde el nuevo ambiente: la red. Yochai Benkler en su libro *La Riqueza de las Redes*<sup>1076</sup> expone el cambio de principios en la producción y la innovación mundiales, que Lawrence Lessig habría diagnosticado en obra *Code 2.0*<sup>1077</sup> y en la plataforma internacional *Creative Commons*.

La clave está en la inter-operabilidad: libertad de personas, instituciones, gobiernos y medios, de usar información y contenidos, de analizarlos, estudiarlos, compartirlos y modificarlos en obras derivadas y nuevas.

Lo que define una relación entre sociedad e información, es la relación entre la red y la persona. Castells la designa como vínculo la-red-y-yo. Personas, comunidades, organizaciones, instituciones y países son definidos por el nivel de interacción e inter-operatividad con los flujos de información.<sup>1078</sup> En esta realidad, es imperativo definir un campo de juego para incorporar a las personas (y sus derechos) a la Sociedad de la Información conforme a principios internacionales y mejores prácticas.<sup>1079</sup>

Los modelos industriales pioneros de esta sociedad-red (*Keiretsu*, *Chaebol* y *Jituanqiye*<sup>1080</sup>); los modelos reguladores *ECIS* europeo<sup>1081</sup>, la agencia nacional de conocimiento *NKC* en India; o los modelos territoriales *Sillicon Valley*<sup>1082</sup> en E.E.U.U.

---

<sup>1075</sup> “An adaptive response of agents from environment, and the chain of chosen decisions within the subsequent interpretations of environment”. Cfr. SEPÄNEN, Jane-Thomas, FORSMAN, Jukka T., MÖNKKONEN, Mikko, THOMSON, Robert L. “Social Information Use is a Process across Time, Space, and Ecology- Reaching Heterospecifics”, *Ecology*, Vol.88, No.7 (July, 2007), p. 1633.

<sup>1076</sup> BENCKLER, Yochai, *The Wealth of Networks. How Social Production Transforms Markets and Freedom*, Yale University Press, New Haven 2010.

<sup>1077</sup> LESSIG, Lawrence, *Code 2.0*, Basic Books, Nueva York, 2006.

<sup>1078</sup> Cfr. CASTELLS, Manuel, *La Era de la Información*, Vol. 1, Siglo XXI, México, 1997.

<sup>1079</sup> Cumbre Mundial de Sociedad de la Información. Documento WSIS-03/GENEVA/DOC/4-E, UN-ITU, Ginebra, Diciembre, 2003. Op. Cit.

<sup>1080</sup> Ver la descripción de estos modelos de “sociedad red” en CASTELLS, Manuel, *La Era de la Información*, Vol. I. Op.cit. Y en FRIEDMAN, Thomas, *The World is Flat, . A Brief History of the Twenty-First Century*, Farrar, Straus & Giroux, Nueva York, 2005

<sup>1081</sup> INTEROPERABILITY AND COMPETITION LAW I, European Committee for Interoperable Systems(ECIS), disponible en url: <http://www.ecis.eu/interoperability-competition-law/>

<sup>1082</sup> Cfr. Castells, Manuel, *La Era de la Información*, Op.Cit. Vol. II

y *Skolkovo*<sup>1083</sup> en Rusia, forman complejas infraestructuras de información y datos, en donde intervienen industria, academia pública y privada, sector servicios, TICs, y el sector público a través de gobiernos locales y nacionales. Para lograr una plataforma inter-operable de personas e instituciones en esta dimensión, se requiere la forja de una infraestructura de datos e información (provistos como servicios), que exigen la rectoría, regulación y protección del Estado.<sup>1084</sup>

Desde que Castells nos describió la Era de la Información a finales de los años noventa del Siglo XXI, comenzamos a comprender que la denominada “sociedad-red”: no es sólo un asunto de computadoras y de informática. La “sociedad-red” es un factor clave de esta sociedad, y agente de cambios económicos y organizacionales a escala global. La “sociedad-red” se caracteriza en las formas de descentralizar servicios, insumos, bienes en diversos puntos del planeta (también conocido dentro del fenómeno de la des-localización), los conglomerados de empresas asiáticas y las nuevas formas de producción a partir del “Toyotismo” (el Jituanqiye en China, el Chaebol en Corea del Sur y el Keiretsu en Japón), son ejemplos de producción colaborativa, donde convergen pequeños talleres fabriles con laboratorios de innovación, centros logísticos y administración de la tecnología.<sup>1085</sup> Esa visión de la “sociedad-red”, la comparte el economista nobel Thomas Friedman en su obra “El Mundo es Plano” con la descripción de diez elementos convergentes para un nuevo orden económico.

Friedman afirma que el mundo es plano, y desarrolla aquellos efectos “aplanadores” que hacen de nuestro mundo actual un sistema económico en donde las oportunidades de desarrollo pueden generarse desde cualquier espacio del planeta. El primer “aplanador del mundo” es la apertura de la información: de las computadoras como centros de datos, a entender las computadoras como terminales de una red masiva

---

<sup>1083</sup> Skolkovo Foundation, “*Criteria for legal entities getting Skolkovo status*,” <http://community.sk.ru/foundation/helpcenter/w/faq/criteria-for-legal-entities-getting-skolkovo-status.aspx>; y también; MIT News, “*Skolkovo Foundation and MIT To Collaborate on Developing the Skolkovo Institute of Science and Technology*,” news release, October 26, 2011, <http://web.mit.edu/newsoffice/2011/skolkovo-agreement-1026.html>

<sup>1084</sup> “La formación de redes innovación entre actores interdependientes abre una nueva forma de gobernanza basada en la colaboración a través de la negociación, de instaurar acuerdos mediante relaciones formales e informales. La capacidad de liderar esos procesos de acumulación e incorporación de conocimientos es lo que llevó a los países integrantes de la OCDE, a desarrollar estructuras de intermediación, capaces de colaborar de manera flexible con los sectores productivos y articular de forma creativa espacios públicos/privados para financiar nuevos desarrollos.” Cfr. CASALET, Mónica, “El Tránsito de México a una Economía Basada en el Conocimiento”, *Ide@* CONCYTEG 5(56): 2010

<sup>1085</sup> Cfr. CASTELLS, Manuel, *La Era de la Información*, Vol. 1, Siglo XXI, México, 1997.

de datos: todas las personas que contamos con un ordenador, somos capaces de recabar, reproducir y generar información. Otro “aplanador del mundo” es el denominado *work-flow*, o las plataformas de interacción de computadora a computadora, con el compartimento de archivos, funciones, datos, que transforman el modo de trabajar en esquemas semi-abiertos y colaborativos. Un “aplanador del mundo” más está en la capacidad de *bajar* información a través de motores de búsqueda y millones de bases de datos que proveen respuestas a preguntas. Otros “aplanadores” más se centran en el modo de organización y producción a través del out-sourcing, generando una descentralización radical de los servicios e insumos de las empresas, los mercados y los espacios económicos; lo que propicia nuevas lógicas de cadenas de insumo-producción-servicio. Estos elementos inducen al “aplanador” más radical: la denominada economía “open source” o de “código abierto” que ha cambiado sustancialmente el modo de generación del conocimiento, de la administración y de la colaboración entre personas, entre estados, empresas e instituciones.<sup>1086</sup>

Así se entiende la tesis revolucionaria de Lawrence Lessig en su obra “Code”: si en esta época se han abierto todos los códigos de la información, de la organización, de la colaboración, de la producción y la riqueza, entonces comenzarán a emerger los fundamentos de la libertad en la red, por la creación continua de valores emergentes a través de nuevos líderes y usuarios: una renovación de la sociedad liberal moderna, como antaño la emergencia de la sociedad liberal en aquellas libertades de producción y comercio que surgieron en los pequeños talleres fabriles, en los puertos y en las oficinas de profesionistas durante la Revolución Industrial del Siglo XIX. *El código es la ley*’, dice Lessig, y a partir de este teorema, es como debemos comprender la regulación de prácticamente todos los aspectos de la organización humana.<sup>1087</sup>

Don Tapsott y Anthony Williams realizaron un estudio a profundidad sobre las nuevas formas de organización y colaboración entre Estados, empresas y diversas instituciones; lo titularon “Wikinomics”, y demuestran cómo la producción de conocimiento convencional para múltiples fines (la innovación, la eficiencia y la expansión de los servicios y productos), se sirve de la apertura de los códigos de información en comunidades globales, ampliando las fronteras de los recursos

---

<sup>1086</sup> FRIEDMAN, Thomas, *The World Is Flat: A Brief History of the Twenty-First Century*, Farrar, Straus and Giroux, 2005,

<sup>1087</sup> LESSIG, Lawrence, Code v2, SocialText- Creative Commons, disponible en <https://www.socialtext.net/codev2/table%20of%20contents>

intelectuales en esquemas de colaboración que cambian el sentido de la propiedad, de la organización y del coste de los servicios y la toma de decisiones.<sup>1088</sup>

Volviendo a Friedman, en estas nuevas reglas del juego no todos tienen acceso (aún) a estas plataformas ni a estos campos de juego, pero su apertura es accesible hoy día a más personas, en más lugares y en más modos que nunca antes en la historia económica del mundo.<sup>1089</sup> Cuando Friedman afirma que “el mundo es plano” es justamente esa condición de posibilidad de acceder, producir e innovar desde cualquier sistema social.

La Sociedad-Red, entonces, supone que las redes son un espacio común en donde la innovación, la penetración, la expansión y el intercambio propician posibilidades de riqueza y desarrollo inéditas, en pleno crecimiento.<sup>1090</sup> El volumen de la información se refleja en una Sociedad de la Información, donde la producción y la distribución del conocimiento se convierten en la primera fuente de prosperidad.

En la Sociedad-Red, la información pública tiene proyecciones de valor social y económico en escenarios impredecibles, que dependen de la intensidad de los flujos e intercambios de datos de generación de conocimiento y la posibilidad de innovación a partir de la colaboración abierta y el código abierto. El paradigma, entonces, pasa de la estrategia de centros cerrados de información a un ecosistema poroso, capaz de generar mecanismos y esquemas de colaboración que generen valor.<sup>1091</sup>

Frente a estas estimaciones de información, se demanda la emergencia de nuevos administradores, innovadores, consultores de negocios, escuelas, diseñadores, especialistas en TIC, programadores y especialistas en redes sociales.<sup>1092</sup>

## **CopyLeft y Big Data: un nuevo ecosistema social y tecnológico.**

Con el puntal de la filosofía de Lawrence Lessig, surge una nueva forma de generar y distribuir conocimiento en forma de imágenes, sonidos, textos, programas y herramientas de software. La clave de esta nueva forma de distribución es el *CopyLeft*, o

---

<sup>1088</sup> TAPSCOTT, Don, WILLIAMS, Anthony, *MacroWikinomics*, trad. M.Pino, Paidós, Barcelona, 2011

<sup>1089</sup> FRIEDMAN, Thomas, *The World Is Flat: Op. Cit.*, p. 177

<sup>1090</sup> BENCKLER, Yochai, *The Wealth of Networks. How Social Production Transforms Markets and Freedom*, Yale University Press, New Haven 2010.

<sup>1091</sup> Pricing of Public Sector Information Study (POPSIS) - Open Data Portals (E) - final Published on Digital Agenda for Europe (<http://ec.europa.eu/digital-agenda>)

<sup>1092</sup> Cfr. FRIEDMAN, Thomas, *The World Is Flat: Op. Cit.*, p. 178

bien, la alternativa en el mercado de la Sociedad de la Información frente a las licencias propietarias, derechos de autor, patentes y marcas, que se sujetan a un régimen comercial estricto, improbable en las nuevas dinámicas de la red. En esta corriente, denominada “Cultura Libre”, se promueve la libertad de distribución y modificación de trabajos, arte, productos y objetos. *CopyLeft* es un método para que una contribución pueda circular en la red, en la industria y el mercado, dejando una huella de su creador en un ecosistema de consumidores, creadores y prestadores de servicios que pueden usar los contenidos *CopyLeft*, hacerle modificaciones, mejoras, nuevas adaptaciones y usos que no estaban registrados ni previstos por el autor inicial.<sup>1093</sup>

El sistema de Derechos de Autor vigente establece una nueva fórmula en el cual “todos los derechos están reservados”. En contraste, *CopyLeft* ofrece opciones que permiten a los autores, de manera libre y segura, por un esquema de “Algunos derechos reservados”.<sup>1094</sup> Este entorno jurídico, cultural, comercial y económico se ha ido desarrollando rápidamente en comunidades y plataformas globales. La que aquí merece atención es la plataforma denominada *Creative Commons*: un esquema abierto de otorgamiento de licencias, marcas y dominios de conocimiento desde la economía abierta y colaborativa del Open Source, en donde se regula el uso de contenidos, adaptándose a la legislación de cada país, albergando proyectos hoy día en más de 70 países.<sup>1095</sup>

En un gran número de los países que ya regulan el uso de *Creative Commons*, han empezado a mirar sus formas de licenciamiento hacia el *CopyLeft* y su régimen jurídico, que reduce costes, permite la interoperabilidad y la colaboración.<sup>1096</sup>

La utilidad y practicidad que se ha desarrollado en sectores de software, arte, cultura y ciencia con *Creative Commons* y *CopyLeft*, ha permitido la emergencia de grandes proyectos de contenidos abiertos como GNU o Canonical, como plataformas colaborativas.

---

<sup>1093</sup> Ver la exposición temática del concepto *CopyLeft* en el portal de Open Software GNU, en :  
<http://www.gnu.org/copyleft/>

<sup>1094</sup> Texto y explicación del portal *Creative Commons*- México. Ver url.  
<http://www.creativecommons.mx/que/>

<sup>1095</sup> Ver el listado con hipervínculos del CC-Global en: <http://www.creativecommons.mx/cc-global/>

<sup>1096</sup> Ver el apartado “Government Use of *Creative Commons*”, donde se observan plataformas en decenas de países, disponible en [http://wiki.creativecommons.org/Government\\_use\\_of\\_Creative\\_Commons](http://wiki.creativecommons.org/Government_use_of_Creative_Commons)

Esto que parece sólo una modalidad jurídica de la propiedad intelectual, es en realidad una clave de bóveda. Es la herramienta que se adopta a los nuevos modos de producción global, y es el enlace en las nuevas formas de creación del conocimiento. Y su carácter de “código abierto” supone la apertura progresiva de la información tradicionalmente encerrada en Estados, gremios, corporaciones, colectivos y minorías.

El Quantum de medición sobre los valores de la información es un tema polémico, y que merece atención propia. No obstante, sí podemos rescatar que desde la mitad del siglo XX hasta la actualidad, la economía y la información han tenido sinergias importantes, de manera tal que se figura el tema de la “*Economía de la Información*” basada en una eventual “*Sociedad de la Información*”.

El “*Joho Shakai*” de Tetsuro Tomita en Japón-1953, o la “*Producción y distribución del conocimiento*” de Fritz Malchup en EEUU -1962, son los puntos de partida hacia la medición de la información como un valor económico y del mercado. Desde entonces hasta ahora, se han medido los sectores sociales, culturales y económicos que producen y distribuyen información como un bien que tiene valor en sí mismo, y se mide la suma, la cantidad y la calidad de la información desde el punto de vista económico.<sup>1097</sup>

Después de estos dos primeros puntos de partida, abundan hoy las mediciones de la Sociedad de la Información y sus vinculaciones con la economía. Se mide la relación económica entre la información con los Estados, con las organizaciones internacionales, y las multinacionales. Se mide la información relacionada con los nuevos mecanismos de producción y el crecimiento económico, entre otros temas. Se mide el sector económico de la información a partir del número de trabajadores especializados, de innovaciones tecnológicas y la capacidad de inter-operación.<sup>1098</sup> Tenemos por ejemplo el “*ICT Indicators Project-OECD*” de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico<sup>1099</sup>, o la plataforma denominada “*Monitoring the Digital-Divide Project*” de Orbicom y Unesco<sup>1100</sup>, el “*Digital Access Index*” de ITU<sup>1101</sup>, entre otras

---

<sup>1097</sup> Cfr. DUFF, Alistair, *Information Society Studies*, Routledge, Londres, 2000

<sup>1098</sup> Ver en TAYLOR, Richard, “The Nature and Measurement of Information: Two ‘Grand Challenges’ for the Field,

<sup>1099</sup> Ver los indicadores de la OCDE en su página oficial, disponible en el url. [http://www.oecd.org/document/23/0,3746,en\\_21571361\\_31938349\\_33987543\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/23/0,3746,en_21571361_31938349_33987543_1_1_1_1,00.html)

<sup>1100</sup> Ver el reporte de Orbicom y Unesco, disponible en url. <http://www.orbicom.ca/projects/ddi2002/ddi2002.pdf>

<sup>1101</sup> Ver el índice en la página oficial, disponible en el url. <http://www.itu.int/ITU-D/ict/dai/>

muchas mediciones de la economía con el sector de la información.

Pero lo más importante a rescatar aquí, consiste en el valor económico, político y cultural que la información ha tomado desde la segunda mitad del siglo XX, con la denominada sociedad pos-industrial (Bell 1974)<sup>1102</sup>, y que sigue la veta del clásico de Castells “*La Era de la Información*” hasta el primer tercio del Siglo XXI. Los contenidos, los flujos y las tecnologías de la información son una variable de cambio que penetra en todas las esferas de la actividad humana.<sup>1103</sup> Sólo como botón de muestra, y para proporcionar más dimensión al asunto, se expone el cálculo del sector informacional denominado Cloud Computing, que se estima en un margen de 2.1 trillones de dólares para el año 2014, y el crecimiento de plataformas, servicios de memoria, herramientas de búsqueda y administración de datos, irá drenando continuamente las memorias en los discos duros de los ordenadores, para sólo convertirlos en pequeños centros de intercambio.<sup>1104</sup> Este crecimiento exponencial se da cuando todavía no existe regulación adecuada en torno al flujo de datos por el protocolo Bi-Torrent.<sup>1105</sup>

De esta circunstancia nace la demanda del denominado Big Data. Y esto es, la capacidad de extraer, disponer y administrar grandes volúmenes de información, pública, privada, social, local, regional, nacional y global, a efecto de reproducir el conocimiento, y de generar marcos de referencia para tomar decisiones, y para crear nuevos valores. La clave de bóveda en el Big Data es la capacidad de transacción de los datos y la información entre una institución y otra, un sector y otro, de un cluster a otro, a efecto de crear nuevos canales de provisión de servicios, de herramientas y contenidos.<sup>1106</sup>

---

<sup>1102</sup> La concepción de una Economía de la Información, y de una Sociedad de la Información, van de la mano entre los estudios de Malchup sobre el sector económico del “conocimiento”, y los trabajos de Bell sobre las nuevas concepciones del trabajo en la sociedad pos-industrial. Ver el capítulo 1 “The Information sector versión of the information society thesis” de DUFF, Alistair, *Information Society Studies*, Routledge, Londres 2000, p.p. 19- 70

<sup>1103</sup> Cfr. CASTELLS, Manuel, *La Era de la Información*, 3 volúmenes, trad. C. Martínez Gimeno, Siglo XXI, México DF, 2000

<sup>1104</sup> “**IDC Predicts 2014 Will Be a Year of Escalation, Consolidation, and Innovation as the Transition to IT's "3rd Platform" Accelerates**”. Ver en página oficial de International Data Corporation (IDC), disponible en el url. [www.idc.com/getdoc.jsp?containerId=prMY21726709](http://www.idc.com/getdoc.jsp?containerId=prMY21726709), y en

<sup>1105</sup> El sector informacional reacciona de diversas maneras frente al dictamen que hiciera un juez de California en contra del servidor de música Napster. Hay varios fondos en el asunto, uno de ellos, la legalidad del servicio Bi-Torrent. Ver nota en: [http://news.cnet.com/Tech-giants-slam-Napster-injunction/2100-1023\\_3-244976.html?tag=mncol;3n](http://news.cnet.com/Tech-giants-slam-Napster-injunction/2100-1023_3-244976.html?tag=mncol;3n)

<sup>1106</sup> European Commission (2011), “Pricing of Public Sector Information Study”, disponible en url. <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/pricing-public-sector-information-study-popsis-open-data>

La información generada o administrada por el Estado es clave en el ecosistema de información que usan corporaciones, ciudadanos, sectores económicos, industriales y de servicios. Dicha información consiste en un insumo necesario para la toma de decisiones estratégicas, para la definición de valores monetarios, de uso e intercambio. Esto quiere decir, que la información pública tiene un valor en el mercado, en la sociedad y en el mismo gobierno; y a su vez, significa un recurso común capaz de generar valores nuevos.<sup>1107</sup>

El Big Data, aplicado en una Sociedad de la Información, podría estimarse en el volumen de transacción de la información, generada y administrada por las unidades de gobierno a los diversos sectores económicos, de mercado y sociales. Esto es, la estimación de acceso permanente, registro y grabación de archivos, y convenios de transacción.<sup>1108</sup>

La información es un insumo, es un bien y un servicio, y presenta diversos modos de valor en el sistema económico y cultural de nuestra época. Hay diversas formas de comprender su valor:

- El valor directo de la información de los productores y proveedores en relaciones directas de servicio.
- El valor indirecto de la información, generada por los proveedores en nuevas cadenas productivas.
- El valor directo de consumidores de información pública. Este valor es calculado en empresas, ciudadanos, sociedad civil y el mismo sector público.
- El valor del ecosistema de la información pública en la sociedad en general, como factor de fortalecimiento de una esfera pública informada y robusta, donde la libertad de expresión es el motor.<sup>1109</sup>

El CopyLeft como herramienta particular, y el Big Data como nodo de producción, son las claves de esta Sociedad-Red, de estas nuevas formas de organización y conocimiento que han transformado los modos de producción económica

---

portals-e-final-report

<sup>1107</sup> OECD, Recommendation of the Council for Enhanced Access and more Effective Use of Public Sector Information [C(2008)36]

<sup>1108</sup> Department of Bussines and Innovation Skills, Market Assesment of Public Sector Information, realizado por DELOITTE,URN BIS / 13 / 173, Londres, 2013

<sup>1109</sup> Department of Bussines and Innovation Skills, Market Assesment of Public Sector Information, realizado por DELOITTE,URN BIS / 13 / 173, Londres, 2013

y las formas de organización social. Sobre estas realidades, la pregunta es, si el Estado se exime de este fenómeno de transformación, si participa de él, o bien, si se trata de un factor más que proicia su desaparición y su crisis.

La indicación en la economía global y en los modos de producción son sólo una dimensión de cambio en la Sociedad de la Información. En verdad, la Sociedad de la Información indica cambios de paradigma: la transformación progresiva de nuestro sistema de creencias y, en consecuencia, el cambio radical en la forma de construir, articular y ejercer el poder. Así, la Sociedad de la Información configura una nueva definición del Estado y de la persona en nuevas realidades.

## **La Sociedad de la Información: construcción del “nosotros”.**

La información está relacionada con el poder y la dominación. La característica más importante de la información, según Melucci, es la de comportarse como recurso cognitivo y simbólico, indispensable para reproducir el horizonte del futuro, y para configurar escenarios, para aprovechar los recursos disponibles, para modificar tendencias, y para coptar ciertas oportunidades.<sup>1110</sup> El futuro es ambivalente, pues requiere los horizontes que le proporciona la información.

En este tenor, Foucault observa la prevalencia de ciertos discursos dominantes que lo definen todo: las cosas, las cualidades, los tiempos, las normas. Entonces la información es un recurso administrado por sistemas de poder invisibles (que no metafísicos), y a partir de estos centros discursivos de información se organizan nuestras vidas.<sup>1111</sup>

La principal característica de la Sociedad de la Información (en esta beta foucaultiana) es la de garantizar definiciones y palabras, lo que conduce a determinados comportamientos sociales y conduce a dibujar los escenarios posibles para las personas.<sup>1112</sup> Con la información nos representamos, nos clasificamos, determinamos

---

<sup>1110</sup> MELUCCI, Alberto, *Challenging Codes, [collective action in the information age]*, Cambridge University Press, Cambridge 1997, p.p. 176 y s.s.

<sup>1111</sup> FOUCAULT, Michel, *El Orden del Discurso*, trad. A. González, Tusquets, Barcelona, 2005.

<sup>1112</sup> La información, desde sus zócalos profundos, estructura el mundo desde la comprensión del territorio, la comunidad, los poderes que regulan la vida y el orden cosmológico que rige nuestras vidas. Dichos paralelos cambian con la historia y el desarrollo de las culturas, y se configura desde

nuestras propias posibilidades y prohibiciones. Nosotros creamos los discursos, los ordenamos y miramos el mundo bajo condicionamientos semióticos: nos comportamos en una determinada “logofilia”.<sup>1113</sup>

La Sociedad de la Información tiene una historia propia sobre la historia de la sociedad en general. Armand Mattelart explica porqué el siglo XX se caracterizó por la “*formación de creencias en el milagroso poder de las tecnologías informacionales*”<sup>1114</sup>. La historia de la Sociedad de la Información es también la historia de la construcción de un “nosotros”: lo que somos, lo que creemos, lo que debemos hacer, lo que podemos esperar.

Se puede decir que la Sociedad de la Información se comprende como una sociedad en donde se produce y se consume información. Se requieren agentes, géneros, tecnologías, recipientes y sistemas.

En todo caso, la información sirve para crear certidumbres: certidumbres de lo que somos como personas y como colectivos, de lo que son los otros, certidumbre del mundo y sus objetos clasificados, analizados y definidos previamente; certidumbre de los valores instituidos y del sentido de nuestros comportamientos; certidumbre de lo que dicen gobiernos, empresas, asociaciones, instituciones, científicos, líderes carismáticos, etc.

Pero la Sociedad de la Información, además de proporcionar esta red de certidumbres, también tiene por función la de socializar, normalizar, instituir a los productores de información. Como lo dicen Berger y Luckman, tenemos un proceso de separación social, entre los productores y los consumidores de información. El rol de “productor” o de “consumidor” es variable en cada persona, y se condiciona a las reglas de un sistema social.

Por un lado estamos las personas comunes y corrientes ejerciendo una vida cotidiana, en la que todos tenemos un “stock” de conocimiento suficiente para llevar a cabo nuestras vidas en una sociedad masificada. Es decir, tenemos información

---

los mitos y los símbolos de integración, hasta la formación de instituciones, formas de vida y normas reguladoras del comportamiento. “*La razón primaria de estar el hombre sujeto a las leyes del cosmos no está tanto en que vuelva siempre a experimentar nuevas influencias de éste, sino en que, a escala reducida, aquél es el cosmos mismo.*” (p. 45) Cfr. CASSIRER, Ernst, *Esencia y efecto del concepto de Símbolo*, trad. C. Gerhard, Fondo de Cultura Económica, México DF. 1975

<sup>1113</sup> FOUCAULT, Michel, *Les mots et les choses*, Gallimard, París, 1967.

<sup>1114</sup> MATTELART, Armand, *Historia de la Sociedad de la Información*, trad. G. Multigner, Paidós, Barcelona, 2002, p. 13

suficiente para comportarnos en la cocina de casa, información suficiente para dialogar con el mecánico de coches, para discutir con el contador, información suficiente para comprar alimentos en el supermercado, para reconocer las conductas criminales e indebidas, para entender lo que se narra en el tele-diario, para reconocer el “stock” intelectual de los profesionistas, técnicos, políticos, empresarios; y en general, tenemos un “stock” de información suficiente para juzgar el mundo en recipientes pragmáticos de conocimiento.<sup>1115</sup>

Sin embargo, para que una sociedad funcione bajo un sistema de información más o menos estable, es necesario crear una idea objetiva de realidad (*Paramount Reality*) en donde las certidumbres se conjuguen de manera coherente.<sup>1116</sup> Esto es lo que Berger y Luckman entienden por “maquinarias conceptuales” que tienen por función “mantener el universo simbólico” que normaliza la información en procesos aceptados por todos.<sup>1117</sup>

En tanto, en la Sociedad de la Información se requiere normalizar los géneros informativos y los agentes productores de información. Es decir, se requiere de un proceso de legitimación institucional. Toda Sociedad de la Información requiere producir ciertas instituciones y espacios sociales [iglesias, ayuntamientos, supermercados, agencias calificadoras, bancos, medios de comunicación, policías, jueces, sistemas de autopistas, innovaciones tecnológicas] en las que todas las personas puedan acudir a realizar sus actividades cotidianas, dando por buena la información que reproducen dichas instituciones.

También, la Sociedad de la Información ha de producir instituciones productoras de información, que sean capaces de legitimar al sistema institucional completo. Por ejemplo, tenemos las leyes, la constitución, los informes científicos, los informes financieros, artículos periodísticos, convenciones, innovaciones tecnológicas etc, que dan certidumbre al sistema en general. La clave en este espacio normativo consiste en lograr que el sistema confíe en sus propias instituciones, y que su información sea dada

---

<sup>1115</sup> BERGER Peter, LUCKMAN, Thomas, *The Social Construction of Reality [a treatise in the Sociology of Knowledge]*, Penguin, Londres, 1991, CFR. cap. 3, Lenguaje and Knowledge in Everyday Life.

<sup>1116</sup> Cfr. CASSIRER, Ernst, *Esencia y efecto del concepto de Símbolo*, trad. C.Gerhard, Fondo de Cultura Económica, México DF. 1975,

<sup>1117</sup> “The conceptual machineries that mantain symbolic universes always entail the systematization of cognitive and normative legitimations, which were already present in the society in a naïve mode, and which crystallized in the symbolic universe in question”. Ver. BERGER y LUCKMAN, Op.Cit. p. 127.

por buena (taken for granted).<sup>1118</sup>

## **Sociedad de la Información: escenarios históricos.**

Esa construcción del “nosotros” en la Sociedad de la Información tiene muchos perfiles importantes. Uno de ellos es la configuración de un paradigma de comportamiento. El segundo es la configuración de una frontera que clasifique objetos, personas, procesos, territorios y espacios. Ambos perfiles se fusionan, como dice Taylor, para configurar un *imaginario social*.<sup>1119</sup>

La Sociedad de la Información produce diversos géneros de certidumbre: tenemos desde el paradigma científico al paradigma político y económico. Los paradigmas nos otorgan un techo de conocimiento bajo el cual se justifican y comportan normalmente nuestras instituciones; y por tanto, es un rasgo de fe en nuestro mundo.

En su “Historia de la Sociedad de la Información”, Mattelart observa la influencia que tuvo Francis Bacon y sus proyectos denominados “Gran Restauración” o el de “Nueva Atlántida”. Con Bacon, la ciencia emerge como paradigma estructurador de la sociedad: creador de certidumbres. A partir de aquí reconocemos el género de la información científica como uno de los principales géneros en la sociedad moderna. Desde Francis Bacon hasta la actualidad, vemos la intención de programar y planificar el progreso científico bajo ciertas corrientes de investigación, que producirán información disponible para el conocimiento de todos; y se estará retroalimentando y reconfigurando de manera permanente.<sup>1120</sup>

Pero este género total, la ciencia, además de proporcionar certidumbres hacia el futuro de la sociedad, también ejerce una influencia determinante en la descripción del mundo actual. Con este aspecto de la ciencia, vemos la Sociedad de la Información como clasificación de objetos, personas, procesos, instituciones y espacios. Esto es: a) qué es una ciudad, qué es un libro, qué es una ley, qué es el dinero; b) qué significa ser hombre, mujer, padre, hijo, obrero, empresario, político, intelectual, anciano,

---

<sup>1118</sup> “Institutionalization occurs whenever there is a reciprocal typification of habitualized actions by types of actors. Put differently, any such typification is an institution.” CFR. BERGER y LUCKMAN, Op.Cit. p.p. 72 y s.s.

<sup>1119</sup> CFR. TAYLOR, Charles, *Modern Social Imaginaries*, Duke University Press, Londres, 2004.

<sup>1120</sup> MATTELART, Armand, *Historia de la Sociedad de la Información*, trad. G. Multigner, Paidós, Barcelona, 2002, p.p. 19

inmigrante, pobre, discapacitado, criminal, héroe, o qué significa ser nacional, ciudadano, persona de bien; c) qué significa un negocio, un juicio, una operación militar, una política de salud, qué significa el crecimiento económico o qué significa un Estado de Derecho; d) qué es un tribunal, un periódico, un parlamento, un gobierno, una empresa, un canal de televisión, un taller mecánico o un banco; d) qué es Europa, España, Cataluña, Crimea, Bolivia, el Río Ebro, el mar, qué es la ciudad, qué son las frecuencias radio-eléctricas, la comunidad, vecindad, sociedad.

Los objetos, personas, procesos, instituciones y espacios, según Mattelart son cuantificados y calificados constantemente. El culto al número ha sido un factor de cambio decisivo en la modernidad: la estadística, la aritmética y la anatomía política se convirtieron en la *episteme* de la época moderna desde el siglo XVI. El cálculo y la probabilidad se convirtieron en la información objetiva para los burgueses y comerciantes. Los negocios dejaron de ser un mero intercambio de sumas y restas, y de especulaciones retóricas, y empieza a ser un debate sobre escenarios de certidumbre o incertidumbre que se objetiva mediante la información de los números.

Esta vez los números dibujan almacenes con alimentos, armas, autos, dibujan la fuerza de trabajo existente en otra ciudad, dibujan una capacidad de riesgo, dibujan navíos y costes de patentes: dibujan tiempos y formas para el comerciante burgués, que a la postre dibuja el mundo. Aquí vemos la configuración de horizontes bajo la tutela de los científicos y burgueses, que combinan una cepa cartesiana de conocimiento, y que se conecta con la emergencia de un poder social. Burgueses y científicos son los actores que empiezan a medir y normalizar, y por tanto, a disponer del mundo. Esta es la combinación que pronto les dará el poder absoluto del Estado.<sup>1121</sup>

Pero además del giro puramente liberal de la Sociedad de la Información, tenemos por decirlo de una manera, la beta más hegeliana y colectivista: la que define las formas simbólicas de nuestro espacio vital.

Tenemos el desarrollo de la estadística, o la “ciencia del Estado” que empieza a contar, trazar, organizar y clasificar el repertorio de ciudades, personas, fábricas, lagos, toneladas de alimentos, kilómetros de frontera, etc. Diversos científicos y expertos empiezan a esbozar un lenguaje elaborado para que lo aprovecharan los gobiernos de

---

<sup>1121</sup> El cartesianismo fue la fuente de creación de conocimiento y de poder que hizo posible la Revolución Francesa, y la que explica una sociedad liberal. CFR. SARTRE, Jean Paul, *Search for a Method*, trad. H. Barnes, Vintage, Nueva York, 1977.

entonces. Se reinventa el censo y la topografía. Mattelart explica al descubridor de nuevas certidumbres, y por tanto pionero de la Sociedad de la Información, en el General Vauban, en Francia y hacia el último tercio del siglo XVII. Vauban quiere crear un sistema de información para el ejército francés y con el objetivo de defender a Francia. Vauban se aboca en clasificar información en torno a la revolución organizacional de los ejércitos, que se empiezan a reconfigurarse mediante la innovación tecnológica (armas de fuego, vehículos de transporte, etc). Recaba entonces información territorial, orográfica, el empadronamiento de pueblos, la disposición de mano de obra, los flujos de mercancías, etc. Con la combinación de todas estas informaciones, Vauban dispone su sistema de “Plazas Fuertes” en donde organizará al ejército de Francia.

Los propios ingenieros de Vauban empiezan por cuenta propia a representar topográficamente el territorio de Francia. Así fue posible lo que Mattelart describe por una “*perspectiva reticular de una nueva visión del uso estratégico del territorio*”<sup>1122</sup>.

En un principio, la visión estratégica del territorio (con el General Vauban) expresa información geográfica de Francia a través de sus “ramales y troncales” de caminos, ríos, montañas. Es decir, que Francia se describe bajo una metáfora de árbol: su noción del mundo es aperturista, descentralizada. Después empieza a configurarse como un espacio más cerrado y delimitado: la República Francesa. Los ingenieros empiezan a clasificar los ríos, caminos, ciudades y plazas militares, pero en la metáfora de una red (red de caminos, red de ciudades, red de plazas militares). Esto nos indica que la Sociedad de la Información (ya de manera incipiente) comienza a cerrar los espacios en fronteras delimitadas.<sup>1123</sup>

La medición y normalización del mundo, bajo la mirada de las matemáticas y la ciencia natural, empieza por colonizar los espacios sociales. Mattelart explica este salto de las ciencias puras a las ciencias sociales con la Revolución Francesa. La norma jurídica empieza a ser motivo de nivelación igualitaria, lo que afecta a todos los franceses del territorio. Algunos crearon los Derechos del Hombre como fundamento moral de la sociedad, pero otros lo vieron como una certeza geométrica: la nivelación igualitaria de la sociedad requiere la normalización del mundo francés bajo el Código Civil, el cual estará denominado en territorios administrativos y juzgados. Entonces la

---

<sup>1122</sup> Op.Cit. MATTELART, p. 26

<sup>1123</sup> Cfr. MATTELERT, Op.Cit.

Revolución se desarrolla en una trama constitutiva, en un espacio coherente y jerarquizado. Se distribuyen derechos, se reparten competencias legales, se disponen juzgados y se ejecutan las normas producidas desde la Asamblea. Es decir, que la Revolución significa la creación de un nuevo centro de información para la República, mediante leyes y decretos, y donde por cierto los jueces son “voces mudas” de una racionalidad prestablecida por el Poder Legislativo.

Dicha visión es sostenida por el sociólogo post-moderno Pierre Bourdieu. La perspectiva geométrica y reticular del Derecho se convierte en una ciencia que distribuye al mundo con espacios simbólicos nuevos. El Derecho, en la opinión de Bourdieu, capitaliza las formas de poder y les da un valor en la lucha social de todos los días. El mercado, la política, las relaciones laborales, ahora tienen formas jurídicas que interactúan entre sí, otorgándose un determinado sentido de coherencia. Con el derecho, los obreros, los nobles, los burgueses, ahora saben quiénes son, porque el Derecho les define jurídicamente. La norma se vuelve un espacio vital de interacción. El centro de toda esta coherencia es la Asamblea, quien distribuye, reforma, crea nuevos espacios de definición social.<sup>1124</sup>

Con la explicación de Mattelart de la Sociedad de la Información desde la historia de la modernidad occidental, podemos constatar la configuración de un sistema dominante que produce discursos, ordena el mundo, dispone y crea horizontes de certidumbre. El nuevo sistema (moderno) es visible porque suplanta un sistema (Ancien Regime) por medio de una revolución. Foucault y Cassirer (por separado) también observan la historia de la Sociedad de la Información a partir de este cambio de “operadores” en la sociedad europea. Ya hay nuevos definidores del mundo. Tenemos un antes y un después.

Para contrastar a la Sociedad Moderna y sus nuevos definidores, Cassirer describe a los operadores de la información en la Edad Media: son los jefes de la iglesia católica, quienes describieron un imaginario social religioso. Los operadores medievales describen a las personas y a su propia sociedad como cuerpos carnales provistos de un espíritu inmaterial. Así, la disposición de las vidas personales y sociales del mundo se encuentran sometidas a un imaginario de sometimiento: se desarrolla la industria de la salvación, y en tanto, su dios habla a través de información sagrada e

---

<sup>1124</sup> Cfr. BORDIEU, Pierre, *Poder, Derecho y Clases Sociales*, trad. M.J. Bernuz, Desclée Brouer, Bilbao, 2000. Cap C. “La Fuerza del Derecho. Elementos para una sociología del campo jurídico”.

irrebatible con la Biblia. Los comunicadores son los sacerdotes que hablan desde los púlpitos del templo. El centro del sistema se encuentra en la cúpula papal, que reproduce formas de legitimación política en los reinos, feudos y clases nobles (que tienen la tarea de administrar el mundo material). Cassirer explica entonces el mensaje original y central de los operadores medievales: “La vida es en sí misma algo cambiante y fluyente, pero su verdadero valor hay que buscarlo en un orden eterno que no admite cambios”.<sup>1125</sup> Entonces, la Sociedad de la Información reproduce un imaginario colectivo que ahora le denominan “Agustinismo Político”.<sup>1126</sup>

Para Foucault, hay un rompimiento con este mundo cuando surgen nuevos operadores de conocimiento. El mundo ya no se explica a través de un proyecto de salvación, y por tanto no es necesaria la negación de sus elementos, ni la negación de sus propios cuerpos, ni la negación de sus propios sentimientos. La persona reivindica su protagonismo en el mundo. Comienza el fin de la teología que deja sombras de separación detrás de las palabras. Los científicos y burgueses empiezan la narración de un mundo distinto, donde cada objeto tiene un significado en el presente. El mundo y sus cosas ya no son ese espacio deleznable para el espíritu, tal como nos informan los administradores medievales de la salvación. Entonces se reconfigura un nuevo significado de las cosas y las palabras. Las palabras, dice Foucault, dejan de confundirse con el mundo; y entonces se reorganiza la *episteme* [o configuración] del conocimiento de la cultura occidental.<sup>1127</sup>

Sobre esta nueva *episteme* en marcha, existen esfuerzos por trazar un nuevo imaginario social. Se intenta relacionar al hombre con su cultura, y también un imaginario donde se explique ese motor de cambios económicos y sociales que están sucediendo, como en “Atlantida” o la “Gran Restauración” de Francis Bacon. Así surgen sociedades nuevas como la “Física Social” de Comte, que define la sociedad en términos biológicos, con el afán de relacionar al hombre y su cultura desde la teoría de la evolución darwiniana. También son ilustrativas las propuestas de Saint Simon, quien pide a los franceses del siglo XIX que se logre una alianza entre los industriales y los “sabios positivos” [fisiólogos, químicos, geómetras] para que juntos reorganicen el cuerpo político. Así lo cita Mattelart: “Es la única forma de salir de la crisis de

---

<sup>1125</sup> CASSIRER, Ernst, *Antropología Filosófica*, trad. E. Imaz, FCE, México, 1974. p. 25

<sup>1126</sup> PECES-BARBA, Gregorio, *Curso General de Derechos Fundamentales*, Dickinson, Madrid, 1998, p. 82

<sup>1127</sup> Cfr. FOUCAULT, *Les mots et les choses*, Op.Cit.

civilización que padece la sociedad: tratarla como una industria”<sup>1128</sup>.

Otra vertiente más hegeliana del lenguaje viene con el romanticismo europeo. Además de desprenderse de la teología, los modernos también se desprenden del latín como lingua franca, y se desprenden de la historia de la Iglesia Católica y del Imperio Romano como continuaciones naturales de su identidad. La sociedad busca definiciones en sus mitos grecolatinos, pero junto a sus rasgos vernáculos. La nacionalidad comienza la búsqueda de su identidad mediante una arqueología de su pasado “original”. Entonces se fija atención sobre los mitos griegos, los linajes romanos, sus propias leyendas galas, germánicas, célticas; y finalmente evidenciamos un esfuerzo de los lingüistas románticos por buscar el *etymon* de todas las palabras de sus lenguas vernáculos [alemán, francés, inglés].<sup>1129</sup>

El sentido del nacionalismo empieza a cobrar una funcionalidad social con Carlyle y su culto al héroe: se practica la forma cívica de divinizar la modernidad. Entonces las ciudades se llenan de monumentos y héroes ilustres.<sup>1130</sup>

## **Sociedad de la Información: red de certidumbres.**

La historia de la Sociedad de la Información, como se entiende en Mattelart, es la historia de los constructores del “nosotros” en términos de confianza y certidumbre. Información es la definición del escenario, definición de la acción, del evento, del proceso, del futuro. Entonces surgen creadores de lenguajes y códigos nuevos; unos de ellos asumen un perfil crítico (apocalípticos), y otros un perfil orgánico sintético (integrados).<sup>1131</sup> Entonces, mientras unos proyectan un futuro providencial con el progreso científico-técnico (integrados), otros perfiguran escenarios políticos que resguarden la identidad perdida (apocalípticos); algunos figuran una sociedad conservadora de los valores cristianos y algunos otros apelan por una sociedad secular; algunos apelan por el capitalismo como columna vertebral de la organización social, y otros apelan por una sociedad igualitaria. En todos los casos se intenta asumir el control simbólico e ideológico en una sociedad moderna e industrial, que por cierto se somete a

---

<sup>1128</sup> Ver. MATTELART, Op.Cit. p. 36

<sup>1129</sup> CFR. CASSIRER, *Antropología Filosófica*, Op.Cit. p.p. 170 y s.s.

<sup>1130</sup> CFR. CASSIRER, Ernst, *El Mito del Estado*, trad. C. Gancho, FCE, México, 2002, cap XVI “*Del Culto de los héroes al culto a la raza*”, p.p. 264 y s.s.

<sup>1131</sup> Ver. MATTELART, Op. Cit.

cambios sociales demasiado drásticos y en ocasiones dramáticos. En este entorno de debates, la sociedad da crédito y legitimidad a los operadores que les otorguen certidumbre en sus vidas y en sus comunidades. La ansiedad por la certidumbre es el motor de la Sociedad de la Información.

Entre los críticos de su propio mundo tenemos a Jeremy Bentham, con una teoría (por cierto) relevante para la hipótesis de este trabajo. Bentham asegura que los discursos de la sociedad (discursos científicos, económicos, políticos, artísticos) no son más que meras ficciones, que tienen por objeto otorgar un determinado sentido al mundo. Las normas jurídicas y los derechos, a pesar de lo que opinan los humanistas, no son más que discursos retóricos, que tienen la misma función social que cualquier otro discurso. Las normas y derechos son ficciones. La diferencia de las normas jurídicas en nuestra sociedad, es que son capaces de establecer compromisos sociales y obligaciones coercitivas.

Bentham desarrolla una “Teoría de las Ficciones” para la búsqueda de sentido en el mundo, y así también de certidumbres para una sociedad en continuo cambio. Dentro de su juego de ficciones, Bentham apunta un repertorio ingenioso (más o menos complicado) y en donde clasifica, entre otras categorías, a las “*entidades ficticias políticas y cuasi políticas*”. Entre estas encontramos algunas <ficciones de efecto> en donde destacan las *obligaciones*, el *derecho*, el *poder*, el *privilegio*, la *prerrogativa*, la *posesión legal*, la *propiedad*; que se vinculan a ciertas <ficciones de causa>, que son el *orden*, la *prohibición*, la *inhibición*, el *castigo*, el *perdón*, la *autorización*, la orden judicial, la *sentencia*, etc.<sup>1132</sup>

Pero lo innovador en Bentham consiste en que, en lugar de construir una teoría del Estado y una teoría del Derecho, como hicieran coetáneos suyos de corte iusnaturalista o positivista, este pensador optó por desarrollar una incipiente teoría del discurso que hoy día recobra una relevancia insospechada. Al darle calidad de discurso a la norma jurídica, como cualquier otro discurso, y por tanto productor de certidumbres para la sociedad, fue como inscribió una teoría influyente.<sup>1133</sup>

Ser, hacer, tener, presuponen mecanismos lingüísticos para expresar realidades, las cuales no tienen mayor función que dar un panorama discursivo al mundo; y no

---

<sup>1132</sup> BENTHAM, Jeremy, *Teoría de las Ficciones*, trad. H. Goicochea, Marcial Pons, Madrid, 2005 p. 89 y s.s.

<sup>1133</sup> SUZUMURA, Kotaro, “Introduction”, en: ARROW, Kenneth, SEN, Amartya, y SUZUMURA, Kotaro(edit), *Handbook of Social Choice and Welfare [Volume 1]* Elsevier, Amsterdam, 2002.

necesariamente significan verdades científicas. Así, todo sistema jurídico y código moral se basa en presuposiciones de lo que las personas tienen y/o hacen. Son valoraciones hechas discurso: ficciones. El propósito del discurso es otorgar sentido al mundo. La medida de su veracidad estriba en sus consecuencias. Y la justicia es una ficción más entre otras que entran en juego con la sociedad.<sup>1134</sup>

Los doctrinarios del neoliberalismo, hacia el final del siglo XX y principios del XXI, utilizan este sentido utilitario de las normas jurídicas para calificar a cualquier Estado como Estado de Derecho. La certidumbre que debe otorgar el Estado, a través de sus normas, políticas y regulaciones, es la salud y expansión del mercado. En estas ficciones utilitarias, lo que importa no es la certidumbre de los derechos de las personas, sino que importa la certidumbre fiscal y laboral de las empresas privadas.<sup>1135</sup>

Al respecto, el estudio introductorio a la Teoría de las Ficciones nos da una lección y nos obliga a reflexionar en torno a la Sociedad de la Información. Cito:

“La ingenuidad de Bentham y, en general, de los reformistas de su época está en no reconocer que la verdad de la representación es lingüística, que todo discurso no es más que representación arbitraria, pactada de acuerdo con un “fabular compartido”, que la distancia que se abre entre el discurso y la realidad es intransitable y, finalmente, que estamos condenados a urdir ficciones. Admitir esta trágica condición no implica afirmar, a su vez, con más o menos nobleza, que no todas las ficciones valen lo mismo, que el valor de una ficción se mide por los efectos críticos que es capaz de producir, por las mentiras oficiales que es capaz de desplazar.”<sup>1136</sup>

Entonces podemos reconocer que el arsenal terminológico del Derecho es producto de ficciones jurídicas complejas, las cuales se expresan en formas lingüísticas de corte retórico, valorativo, y con una función performativa [ordenan, mandan, determinan, cancelan, validan, etc]. Con el Derecho se define el “nosotros” mediante valores, cosas, situaciones y compromisos, y en cualquier caso de castigos.<sup>1137</sup>

Lo que sucede con esta teoría es que Bentham no reconoce las relaciones de poder que se establecen mediante el uso de las ficciones; y más aun, no se puede ver qué

---

<sup>1134</sup> CFR. Estudio introductorio en BENTHAM, *Teoría de las Ficciones*, p.p. 36 y s.s.

<sup>1135</sup> “Se globaliza el triunfo definitivo de <la razón instrumental y de la racionalidad universal del mercado y del capital>, así como <la hegemonía de los conceptos neoliberales en materia de relaciones económicas, a saber: privatización del mercado, libre mercado intencional, economía sin fronteras y límites proteccionistas estatales, desregulación jurídica”. CFR FARIÑAS DULCE, María José, *Globalización, Ciudadanía y Derechos Humanos*, Dickinson, Madrid, 2003, p.p. 12 y s.s.

<sup>1136</sup> Op.Cit. BENTHAM, *Teoría de las Ficciones*, [Estudio Introductorio de Manuel González Piñero], p, 38.

<sup>1137</sup> CFR. BENTHAM, Op,Cit.

tanta dominación, qué tanta asimetría y qué tanto poder adscrito en el Derecho tenemos desde su misma sintaxis. Sin embargo, Foucault entró en escena para re-escribir el asunto. Dice:

“Me doy cuenta de que es muy abstracto separar, como acabo de hacer, los rituales del habla, las sociedades de discursos, los grupos doctrinales y las adecuaciones sociales. La mayoría de las veces, unos se vinculan a otros y constituyen especies de grandes edificios que aseguran la distribución de los sujetos que hablan en los diferentes tipos de discursos y la adecuación de los discursos a ciertas categorías de sujetos”.<sup>1138</sup>

La Sociedad de la Información de la actualidad (como antes) se compone por un imaginario dominante y algunas construcciones simbólicas del mundo. La Sociedad de la Información se compone de productores y consumidores, de críticos y productores. Los hegemónicos dominan y los críticos contrastan con el mundo. Lo que importa en todo caso es decir que la Sociedad de la Información puede resumirse como un sistema de producción de discursos. Estos discursos tienen como finalidad la creación de escenarios: la definición del mundo, la asignación de roles tareas y a cumplir para todos, la autoridad y guía de las instituciones (públicas y privadas) y la construcción de certidumbres para la población en general.<sup>1139</sup>

Sobre la línea de Bentham y Foucault, podemos ver la senda de la sociología del Derecho de la actualidad, donde destacan los trabajos de Pierre Bourdieu. El Derecho es un discurso que define, traza, clasifica, asigna y quita el poder en la sociedad. El Derecho es un género discursivo de la Sociedad de la Información en donde se estructura la dominación cotidiana de los agentes de poder.<sup>1140</sup>

También vemos otros géneros de gran importancia, como la *propaganda* y la *publicidad*, que tienen por intención la de *persuadir*. En el caso de la propaganda, se persuade a la población para validar cierto régimen de gobierno; y en la publicidad se persuade a las masas ante determinadas prácticas de consumo. No es gratuita la proclividad de la propaganda y la publicidad en fundirse en algunos proyectos de régimen estatal, con efectos superlativos de ordenamiento, restricción social y conservación del poder establecido.<sup>1141</sup> En los Estados de Interés Privado (Lehembruch)

---

<sup>1138</sup> FOUCAULT, Michel, *El Orden del Discurso*, Op.Cit. p.45

<sup>1139</sup> FUNNEL, Warwick, The narrative and its place in the new accounting history: the rise of the counternarrative , “Accounting, Auditing & Accountability Journal” Vol. 11 No. 2, 1998, pp. 142-162

<sup>1140</sup> CFR. BORDIEU, Pierre, *Poder, Derecho y Clases Sociales*, trad. M.J. Bernuz, Desclée de Brower, Bilbao, 2000

<sup>1141</sup> “Toutes les sociétés que nous avons connues ont eu une représentation de soi comme *quelque*

o en el Capitalismo de Estado (Chomsky) la propaganda estatal y la comunicación social del gobierno no tienen muchas diferencias respecto a la publicidad privada.<sup>1142</sup>

Otro aspecto importante de la *propaganda* y la *publicidad*, además de construir una idea de imaginario social, incide directamente sobre la subjetividad: la participación de las personas en la maquinaria conceptual de la sociedad. La *propaganda* y la *publicidad* buscan persuadir para que las personas decidan, supongan, consuman, validen; y para tal finalidad no se usa información objetiva (o científica), sino que fabrican la certidumbre social mediante la explotación de información emocional.<sup>1143</sup>

Berger y Luckman, en su obra sobre “La Construcción Social de la Realidad” dicen que el componente emocional es el principal aglutinante de la sociedad como colectivo, porque refuerza los hábitos de la vida diaria en un espacio de certidumbre.<sup>1144</sup> Y así juegan la *publicidad* y la *propaganda* dentro de la Sociedad de la Información: inciden, marcan la pauta emocional, persuaden, influyen sobre los espacios privados y la opinión pública.<sup>1145</sup>

En su libro sobre “Literatura y Propaganda”, Foulkes nos dice que la *propaganda* de la segunda mitad del siglo XX en el bloque “occidental” se conduce con la doble misión de hacernos creer en su propio régimen político-institucional, a la vez de incitar a las masas a consumir como instrumento de satisfacción y felicidad. De ahí la construcción de los “*mitos de integración capitalista*”, en donde Foulkes advierte que los gobiernos, corporaciones y medios de comunicación despliegan muchos niveles de lenguaje y mensaje, que oscilan desde los planos míticos de la nación y la libertad, hasta

---

*chose* (ce qui, entre parenthèses, montre bien qu’il s’agit de significations imaginaires): nous sommes le peuple élu; nous sommes les Grecs opposés aux Barbares; nous sommes les enfants des Pères fondateurs; ou les sujets du roi d’Angleterre. A cette représentation est indissociablement lié un *se vouloir* comme société et comme *cette* société-là, et un *s’aimer* comme société et comme cette société-là, c’est-à-dire un investissement à la fois de la collectivité concrète et des lois moyennant lesquelles cette collectivité est ce qu’elle est.” CASTORIADIS, Cornelius, *La montée de l’insignifiance*, Seuil, Paris, 1996, p.p. 153-54

<sup>1142</sup> Cfr. CHOMSKY, Noam, *El nuevo orden mundial (y el viejo)*, Crítica, Barcelona 1996,

<sup>1143</sup> Cfr. MAZZOLENI, Gianpietro, *La Comunicación Política*, trad. P.Linares, Alianza, Madrid, 2010.

<sup>1144</sup> “It should hardly be necessary to add that primary socialization involves more than purely cognitive learning. It takes place under circumstances that are highly charged emotionally. Indeed, there is good reason to believe that without such emotional attachment to the significant others the learning process would be difficult if not impossible.” BERGER Peter, LUCKMAN, Thomas, *The Social Construction of Reality*, Penguin, Londres, 2001, p. 151.

<sup>1145</sup> Cfr. WALSH, Katherine. “The Effect of Social Class Identity on Presidential Vote Choice: The Role of Identity Stability and Political and Economic Context” *Paper presented at the annual meeting of the The Midwest Political Science Association, Palmer House Hilton, Chicago, Illinois, Apr 20, 2006*

los hábitos de consumo más ordinarios y vulgares.<sup>1146</sup> Tenemos entonces dos grados de socialización de la información. Empieza con la adquisición del lenguaje en el sistema escolarizado y el sistema familiar, donde se promueven valores “liberales”; y sigue con un segundo grado de socialización en los medios de comunicación, donde los bienes de consumo se convierten en motores de movilidad social, satisfacción y objetivo de las personas. La *propaganda* y la *publicidad* se desarrollan sobre el segundo género de socialización.<sup>1147</sup>

Desde diferentes ángulos, ésta ha sido un señalamiento constante y crítico de algunos pensadores, desde la escuela de Teoría Crítica de Francfort<sup>1148</sup>, las teorías de la dependencia, hasta la escuela post-estructuralista de París.<sup>1149</sup> Así pues, dos géneros dominantes y dos contra-géneros actuales; la *publicidad* y la *propaganda* producen “certidumbres” a las masas, y las teorías críticas las cuestionan la autoridad, legitimidad y validez del orden social vigente.<sup>1150</sup>

Hay además otros géneros de gran influencia en nuestra sociedad, que son los científicos. Para comenzar a explicar ésto, baste repetir la máxima de Thomas Khun, al decirnos que la ciencia no es aquella (mera) suma de innovaciones y descubrimientos del método científico hechas por profesionales desinteresados, ajenos a la cultura y con la mera intención de explicar el mundo objetivo. La ciencia es un producto cultural como cualquier otro, sometida a la idiosincracia de sus operadores, quienes la desarrollan bajo “paradigmas científicos” determinados.<sup>1151</sup>

---

<sup>1146</sup> Atender lo visto en las ideas de Félix Ovejero. Cfr. OVEJERO, Félix, *La Libertad Inhóspita: modelos humanos y democracia*, Paidós, Barcelona, 2002

<sup>1147</sup> CFR. FOULKES, A.P., *Literature and Propaganda*, Methuen, Londres, 1993

<sup>1148</sup> Los trabajos de Habermas en torno a la crisis del sistema capitalista son claves, pero en este caso, los trabajos de Herbert Marcuse son claves para comprender el papel de la propaganda y la publicidad como géneros rectores de la sociedad post-industrial. CFR. MARCOUSE, Herbert, *El Hombre Unidimensional*, Ariel, Barcelona, 1990

<sup>1149</sup> Si bien el mismo Foucault es una referencia sobrada, hay variados ejemplos que siguen su escuela y hacen crítica social desde la teoría del discurso. Pero Cornelius Castoriadis es probablemente el más cercano a la ciencia política. CFR. CASTORIADIS, Cornelius, *La montée de l'insignifiance*, Seuil, París, 1996

<sup>1150</sup> Sólo por poner el ejemplo más emblemático de la crítica al discurso capitalista. CFR. CHOMSKY, Noam, *El nuevo orden mundial (y el viejo)*, trad. C.Castells, Grijalbo-Mondadori, Barcelona, 1996. Asimismo, ver en CHOMSKY, Noam, RAMONET, Ignacio, *¿Cómo nos venden la moto? Información, Poder y Concentración de Medios*, Trad. J. Soler, Icaria, Barcelona, 2010.

<sup>1151</sup> De nuevo, ver las críticas a la racionalidad formal weberiana, de Habermas y de Marcuse. Ambas críticas se reconocen en el libro compilatorio de BARNES, Barry (comp), *Estudios sobre sociología de la ciencia*, Op.Cit. El de Marcuse “La racionalidad tecnológica y la lógica de la dominación” (p.p. 323-343), y el de Habermas titulado “La Ciencia y la tecnología como ideología” (p.p. 344-364).

Cassirer ya advierte creaciones de paradigmas científicos desde Descartes, y rupturas a dicho paradigma desde Pascal.<sup>1152</sup> Los imaginarios citados de la “Física Social” de Comte, o la “sociedad como industria” de Blanc, son apenas los primeros esbozos de lo que pueden llamarse “Teorías de Desarrollo Científico”. Bajo estos discursos-paraguas, las naciones y colectivos comienzan a construir una red de certidumbres. Como vemos en Jon Elster, las ideologías hacen su espacio dentro de la ciencia, y vemos que el marxismo por un lado, y el capitalismo por otro, desarrollan teorías comprensivas del desarrollo científico. En ambos casos, se intenta construir una idea de certidumbre ante el fenómeno de cambios sociales, económicos y políticos que genera por sí mismo el denominado “cambio tecnológico”. El cambio tecnológico dirigido al bienestar de las masas, entonces, se hace una “Teoría de Desarrollo Científico”.<sup>1153</sup>

Esta conexión entre cambio social, cambio científico y certidumbre para las masas, no es más que un paraguas discursivo, una forma de comunicar y convencer a los habitantes de una sociedad, para que participen o en todo caso consuman alegremente dentro de un determinado orden del cambio. Así lo plantea Schumpeter desde el capitalismo. Según él, el sistema político de cualquier nación se hace sostenible con un control democrático a las élites empresariales, quienes a cambio producen riqueza y cambios tecnológicos al beneficio de todos. Las teorías marxistas, en cambio, desconfían de los empresarios, a los que aducen un interés superior hacia sus ganancias personales. Los teóricos marxistas apuestan por la planificación estatal mediante el desarrollo de fuerzas productivas y la orientación del cambio tecnológico.<sup>1154</sup>

En ambos casos, la sociedad, las empresas, el gobierno y la clase política se guían por certidumbres científicas de corte naive, pero finalmente usados en un nivel propagandístico desde la Sociedad de la Información.<sup>1155</sup> Frente a esto tenemos dos

---

<sup>1152</sup> Afirma que “No hay nada en la naturaleza que resista al esfuerzo de la razón científica; pues nada hay en ella que resista la geometría”, pero pesar de que Pascal sigue la senda de Descartes, establece ciertos límites a la estructuración naturalista. Dice: “El pensamiento racional, el pensamiento lógico y metafísico, no puede comprender más que aquellos objetos que se hallan libres de contradicción y que poseen una verdad y una naturaleza consistente; pero esta homogeneidad es precisamente la que no encontramos jamás en el hombre”. Citado por CASSIRER, *Antropología Filosófica*, Op.Cit. p. 29

<sup>1153</sup> CFR. ELSTER, Jon, *El Cambio Tecnológico*, trad. M.Misraji, Gedisa, Barcelona, 1990

<sup>1154</sup> CFR. LANGLOIS, Richard, *The Dynamics of Industrial Capitalism, [Schumpeter, Chandler, and the New Economy]*, Routhledge, 2003.

<sup>1155</sup> Cfr. MENÉNDEZ VISO, Armando, *Las ciencias y el origen de los valores*, Siglo XXI, Madrid,

científicos que rompen el esquema antes que Thomas Khun. Ambos ven las Teorías de Desarrollo Científico con un punto de vista fuerte en la información y la comunicación. Se crean los ya mencionados “Colegios Invisibles” de científicos, universidades, Think-Tanks y los instrumentos del denominado “Soft-Power” de los Estados, quienes venden paradigmas científicos como mercancías consumibles en todos los sistemas sociales.<sup>1156</sup> Estos “Colegios Invisibles” se convierten en los productores de modelos sociales, que se fincan sobre relaciones de colonización, dominio e influencia en aquellas sociedades más vulnerables o precarias.

El tratamiento directo de la ciencia como ideología no es común. Cuando se aborda esta condición de la ciencia y de sus productores, se desvelan aquellos propósitos de dominación frente a los propósitos de liberación o desarrollo.<sup>1157</sup> Uno de ellos es R. Buckminsterfuller, quien acusa dos coeficientes usados por los gobiernos y la industria para realizar innovaciones tecnológicas. Un coeficiente está orientado al mejoramiento de la vida (*livingry model*) y el otro coeficiente se desarrolla a partir del modelo bélico (*weaponry model*). En ambos casos se recaban, se crean y se comunican informaciones para la guerra o la vida. Buckminsterfuller se hace reconocido en el mundo por fundir las dos corrientes en lo que denominó el “Critical Path”. Buckminsterfuller crea un complejísimo sistema de información hacia diversos centros del gobierno, de la educación y de la empresa, en las que encomienda la tarea de resolver un millón de problemas a resolver, los cuales han de ser escalonados, comunicados y llevados a cabo para que sea posible aterrizar un cohete en la Luna.<sup>1158</sup>

---

2005

<sup>1156</sup> ZUCCALA, Alesia, “Modeling the Invisible College”, Working Paper M5S, Facultad de estudios sobre Información, Toronto, 2005

<sup>1157</sup> Ver, de nuevo, la ideología y la dominación soterradas en la industria de la producción científica. Se reconocen en el libro compilatorio de BARNES, Barry (comp), *Estudios sobre sociología de la ciencia*, Op.Cit. El de Marcouse “La racionalidad tecnológica y la lógica de la dominación” (p.p. 323-343), y el de Habermas titulado “La Ciencia y la tecnología como ideología” (p.p. 344-364).

<sup>1158</sup> BUCKMINSTERFULLER, R. *The Critical Path*, Westview Press, Philadelphia, 1981. Otro exponente de época es Gerard Piel, uno de los fundadores de Scientific American. Desarrolla una Teoría de Desarrollo Científico denominada “*Aceleración de la Historia*”. Piel hace una exposición sobre la historia de los inventos técnicos desde la edad de piedra hasta la actualidad. El teórico asegura que el desarrollo científico ha propiciado una aceleración inventiva sin precedentes, de sumas exponenciales. No obstante, ya supone la necesidad de orientar el desarrollo científico hacia fines correctos. La ciencia, como otros motivos de asociación social, se somete a determinados “ritos de intensificación”, que en el siglo XX han seguido el curso de la guerra y la producción de armas destructivas. En tanto, Piel apunta la creación de comités de creación científica que ayuden al crecimiento económico, pero que cambien el sentido del Producto Interno Bruto hacia la superación del hambre y la desigualdad. PIEL, Gerard, *The Acceleration of History*, Alfred. A. Knopf, Nueva York, 1972. Ver especialmente los capítulos “Acceleration of History” [17-41], “And end to Welfare

## **Sociedad de la Información: sistema de interacción.**

En otra frecuencia encontramos las denominadas “Teorías de la Modernización”, o bien, la combinación de certidumbres científicas, económicas y políticas que establecen Estados Unidos y Europa capitalista. Las Teorías de la Modernización, como bien lo dice Gil Calvo, son andamiajes de información que intentan demostrar que las Democracias Industrializadas tienen un potencial de cambio sociopolítico superior a cualquier otro modelo. La certidumbre en estas teorías, consiste en crear un determinado crecimiento económico que garantice la confianza de los empresarios, y garantizar a su vez el progreso económico y social a sus poblaciones.<sup>1159</sup>

Un episodio destacado para la Sociedad de la Información, y crucial para este trabajo de investigación, se registra después de la crisis fiscal de los años 70, que comienza el deterioro y final del Estado de Bienestar, y por tanto, de las teorías comprensivas de la modernización. Surgen corrientes científicas cargadas de ideología, como la denominada “Economía neoclásica” también conocida como Neoliberalismo, surge el “Neo-Institucionalismo” y la “Nueva Gestión Pública”, como ideografías científicas que producen y reproducen un panorama ideológico del mundo, del orden social y del papel del Estado frente a las empresas, corporaciones y la globalización.<sup>1160</sup>

Después de la crisis fiscal de los países desarrollados y el quiebre del modelo de Estado de Bienestar, es cuando cobran fuerza teorías sobre el “accountability” y los sistemas de información que se implementaban en el sector privado, para su aplicación en el sector público. El desarrollo de la empresa privada en los países industrializados comienza a generar sistemas de información autónomos. Las corporaciones necesitan hacer balances de costo-beneficio en economías de escalas, requieren enterarse sobre los parámetros fiscales, los costes laborales, las negociaciones entre países, etc. El

---

Medicine” [p. 168-177], “We Good Americans” [293-303]

<sup>1159</sup> GIL CALVO, Enrique, “Modernización y cambio sociopolítico”, en BENEDICTO, Jorge y MORÁN, María Luz, *Sociedad y Política [Temas de Sociología Política]*, Alianza, Madrid, 1995, Cap.IV, p.p. 327-368

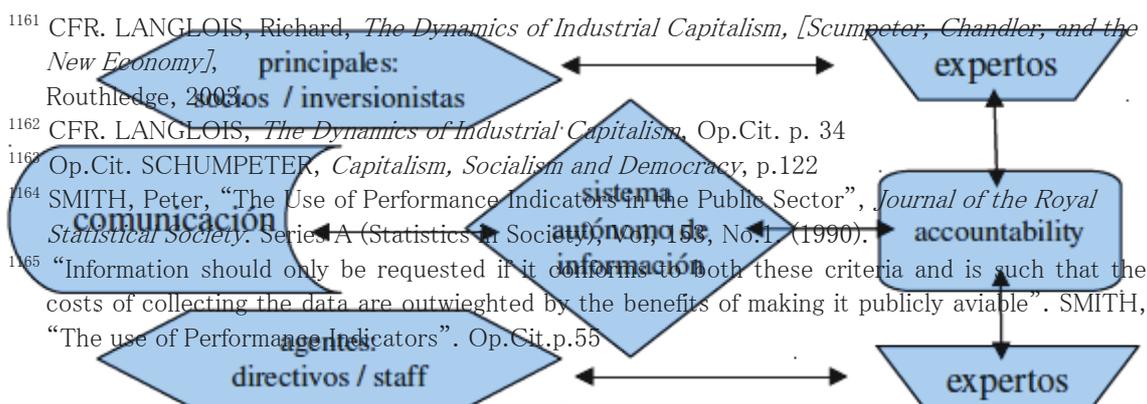
<sup>1160</sup> Ver, lo dicho en torno a las “ideografías” en CASSIRER, Ernst, *Filosofía de las Formas Simbólicas*, trad.A.Morones, Fondo de Cultura Económica, Cd.México

crecimiento de la economía industrial supone una continua especialización de los trabajos, supone el comercio de insumos, productos semi-terminados, pre-fabricados, supone el cálculo económico de procesos de producción en comparación con otros sectores industriales.<sup>1161</sup>

Schumpeter conoce bien este momento, en el que surge una clase profesional a resolver los problemas de las grandes corporaciones y las empresas medianas. Vuelve el culto a los números que nos menciona Mattelart hacia el siglo XVII con los comerciantes, burgueses y científicos de la época. Las grandes corporaciones crean controles imperativos para la eficiencia y la productividad de la empresa.<sup>1162</sup> La racionalidad lleva consigo la estabilidad, la disciplina, la precisión, el cálculo y las mejoras de los procesos.<sup>1163</sup>

La Sociedad Industrial empieza a crear nuevos espacios de información y conocimiento. Las grandes corporaciones y las empresas medianas empiezan a zanjar un espacio entre los socios capitalistas y los inversores (por un lado) frente al consejo directivo, administradores y equipo de profesionales de la empresa, (por el otro lado). Los administradores, directivos y profesionales necesitan demostrar que su trabajo está teniendo buenos resultados. Y a veces esto no se refleja en las ventas, los dividendos o las ganancias finales, sino en explicaciones que tienen cabida en economías de escala, en mercados cambiantes, en ajustes estructurales, en planificaciones de mediano y largo plazo, etc. A su vez, los socios e inversores necesitan contrastar la información vertida por su clase administradora y profesional, y necesitan un equipo de expertos para lograr una comunicación.<sup>1164</sup>

El resultado de esta interacción es el “accountability” y lo que Peter Smith reconoce como la creación de indicadores de resultados. Se desarrollan desde entonces, los indicadores de gestión, de contabilidad y desempeño. Y los sistemas de información se compilan, por lo general, en Informes, Reportes, Memorias.<sup>1165</sup>



Estructura dialógica de Rendición de Cuentas.  
Elaboración propia a partir de Peter Smith

Entonces comienza a desarrollarse un espacio de sistematización de la información para todos los agentes privados, e incluso públicos, de los entornos industriales y económicos avanzados. El Sistema de Información, como relatan Collier y Dixon, debe tener las siguientes características:

- El Sistema ha de reproducir sus propios estándares, de manera que sean contrastables por todos los agentes involucrados en el entorno económico. Esto se refleja en un repertorio de indicadores, índices, medidas, y un formato de comunicación: un Informe, Reporte o Memoria.
- + El Sistema de Información ha de mostrar análisis financieros, económicos o de coste/beneficio para que se tomen medidas presupuestales adecuadas, así como las inversiones necesarias.
- + El Sistema de Información debe demostrar que las decisiones tomadas con anterioridad fueron exitosas, o si por el contrario no cumplieron sus objetivos.
- + El Sistema de Información debe proyectar los imperativos tecnológicos y organizativos para superar sus problemas, así como la proyección de estrategias y ventanas de oportunidad.
- + El Sistema debe presentarse en forma didáctica, y debe tener una inclinación pragmática, en un lenguaje comprensible para los tomadores de decisiones.<sup>1166</sup>

Otros aspectos esenciales del Sistema de Información en el “accountability” consisten en su necesidad de *autonomía*. Es decir, han de ser ajenos al interés particular de los inversionistas y los administradores, porque esto puede distorsionar la explicación de las cosas. Además, han de producirse Informes con *eficiencia*; o decir, que describan procesos y decisiones operativas con alta probabilidad de éxito. Los Informes han de ser *relevantes*, en el sentido de confirmar los cambios positivos y negativos de la organización ante las decisiones que han tomado. También debe mostrar una dimensión de *completud* y de *conciencia* sobre el entorno. Es decir, que deben demostrar que la eficiencia o la relevancia está siendo observada desde un plano

---

<sup>1166</sup> COLLIER, Paul, DIXON, Rob, “The evaluation and audit of management information systems”, *Managerial Auditing Journal*, Vol.10 No.7, 1995, p.p. 25–32

general, en toda la extensión y complejidad que albergan la economía, el mercado y hasta la complejidad que alberga la misma organización.<sup>1167</sup>

Todos estos desarrollos de la Sociedad de la Información, derivados derivados en clave de “accountability” en las Sociedades Industriales avanzadas, empiezan a migrar en el interior de los Estados y sus aparatos burocráticos. La migración de estos sistemas de información y de Rendición de Cuentas empiezan a ser más acelerados desde la quiebra fiscal del Estado de Bienestar. Su forma de expresión más clara se despliega en las teorías de la Nueva Gestión Pública.

### **Sociedad de la Información: frecuencias, agentes y estructuras.**

Así como la burguesía y la ciencia del siglo XVII empieza a tomar poder por su conocimiento del mundo, así sucede ahora con los operadores de la Sociedad de la Información. El culto al número, que sirvió entonces para describir situaciones, trazar rutas comerciales, para anticipar eventos y calcular riesgos, vuelve ahora con fuerza para crear nuevos espacios, apenas controlados por los Estados. Habermas describe los espacios públicos que fueron el termidor de la modernidad: eran los cafés y salones, donde los burgueses hablaban de negocios y política. En dichos espacios surgió el *diario* o *rotativo*, en el que se reproducen noticias comerciales, económicas y políticas, todas para el interés de los nuevos agentes del poder. John Hartley ha desarrollado una teoría sobre las frecuencias espacio/temporales de la información pública (o autónoma). Su teoría es demasiado amplia, abarca la información pública contenida en las pirámides de Egipto, pasando por los textos clásicos de la modernidad, hasta los correos electrónicos. Pero lo que importa detallar aquí es su forma de clasificar la “frecuencia” de los textos y mensajes públicos que produce una Sociedad de la Información. La <frecuencia alta> corresponde a la información pública rotativa, noticiosa, de continuo cambio, como los periódicos y los telediarios. Le sigue una <frecuencia media> donde encontramos formas más estables de información; y finalmente tenemos la <frecuencia baja>, que ya tiene carácter de paradigma o modelo.<sup>1168</sup>

---

<sup>1167</sup> CFR. COLLIER y DIXON, Op.Cit.

<sup>1168</sup> La teoría de Hartley tiene un espectro de análisis mucho más amplio, en donde, por ejemplo, explica el papel comunicativo de la arquitectura; además, sus rangos de tiempo son muy amplios.

La teoría de Hartley se aboca a explicar la incidencia de los diferentes tipos de frecuencia de información. Estas frecuencias explican el comportamiento de las personas desde los espacios cotidianos [el mundo de la vida], hasta la configuración de los imaginarios sociales y sus entramados institucionales.

Los niveles de frecuencia en la información no son ajenos en la teoría política, tal como lo expone Deutsch en sus argumentos sobre el “Autogobierno” de los sistemas políticos:

La capacidad para disociar -para separar piezas de información y clasificarlas- es esencial para el pensamiento crítico; la capacidad para combinarlas en patrones nuevos es esencial para la creatividad.<sup>1169</sup>

Debemos mirar al Estado como un sistema que funciona en una determinada estructura social. El sistema político se conjuga internamente en entre las demandas de diversos actores sociales. Externamente, el sistema político convive con otros sistemas culturales, económicos o ambientales. Es decir, que el sistema político es un sistema que responde al entorno de la estructura social y se modifica en él mediante códigos pre-establecidos. Deutsch hace un esquema clásico sobre este aspecto, en el mencionado “*Diagrama funcional de flujo de información en un sistema político*”<sup>1170</sup>

Ahora podemos proyectar los niveles de información (en el modelo teórico de Hartley) que circulan en un sistema político, de acuerdo a sus “frecuencias”.<sup>1171</sup>

<b><i>frecuencia alta</i></b>	Periódicos impresos, tele-diarios, internet. Redes Sociales.	Las noticias confirman un sentido de la vida cotidiana (nowness) entre declaraciones de políticos, con eventos polémicos, celebraciones, notas.
-------------------------------	--	---

---

Aquí se ponen en contexto par explicar el quid de su propuesta. CFR. HARTLEY, John, *The Frequencies of Public Writing [Tomb, Tome and Time as Technologies of the Public]*, texto presentado en el ciclo de conferencias “*Media in Transition*” en el Massachusetts Institute of Technology [MIT], octubre de 1999; disponible en la web de MIT: [http://web.mit.edu/m-i-t/articles/index\\_hartley.html](http://web.mit.edu/m-i-t/articles/index_hartley.html) .

<sup>1169</sup> Op.Cit. DEUTSCH, p. 182

<sup>1170</sup> DEUTSCH, Karl W. *Política y Gobierno*, Op.Cit. p. 185

<sup>1171</sup> El margen de los tiempos empleados en este esquema son ilustrativos. Son distinttos a los que utiliza Hartley, pero con los mismos espacios de diferenciación. Con un poco más de detalle, es posible precisar que los textos de <frecuencia baja> pueden expresarse en monumentos y obras de arquitectura permanentes, como el Congreso, el Palacio Real, o el Palacio de la Generalitat, la oficina de gobierno del Lehendakari, etc. También se podría inscribir, por ejemplo, el debate mexicano sobre la des-regulación del petróleo. Hay temas de la <frecuencia baja> relacionadas con el petróleo que no pudieron modificarse con el discurso oficial del gobierno. La sociedad desconfió del discurso, y la reacción política de la oposición, contraria a la des-regulación del sector petrolero, comenzó su dicurso desde ese nivel: la identidad nacional relacionada con el petróleo.

<i>frecuencia media</i>	Textos académicos, tendencias de la opinión pública, tensiones políticas de episodios largos. Campañas publicitarias. Programas y políticas públicas.	Las <preocupaciones> o <problemas> de la sociedad, como son la inmigración, el desempleo, la inseguridad, el terrorismo, la recesión económica, las confrontaciones entre comunidades autónomas y partidos políticos.
<i>frecuencia baja</i>	Formas de Estado, Monarquías. Leyes Fundamentales. Teorías Políticas, científicas, económicas. Tratados. Estatutos.	Aquí entran en juego los paradigmas, las identidades colectivas, los consensos normativos básicos, las validaciones al sistema.

Calibre de frecuencias de comunicación. Elaboración propia a partir de Hartley

Con la descripción de la <frecuencia baja> en la estructura social, podemos anticipar los cambios que avizora la globalización: hay un desplazamiento de paradigmas, identidades, sistemas y realidades que enmarcan una época; y por tanto, la Sociedad de la Información empieza a comportarse diferente: las guías, las instituciones y las referencias cambian, y las personas comienzan a creer en nuevas cosas, personas, procesos e instituciones que no forman parte del orden social imperante. Así, la información de frecuencia media comienza a figurar un andamiaje de pensamiento sobre los pilares de la frecuencia baja. Comienza la institucionalización. En la frecuencia alta, emergen y se dispersan las opiniones y comunicaciones en los hogares, centros de trabajo, redes sociales y espacios públicos.

Los Estados-nación, nacidos de la modernidad y exportados a todas las sociedades del mundo, ahora sufren el quiebre del modelo de dirección. La globalización supone un comportamiento nuevo en las corporaciones privadas, en los gobiernos locales y nacionales.<sup>1172</sup> La información, el poder, las decisiones trascendentales y la legitimidad se han descentrado en una red de múltiples actores.

Todos estos cambios suponen nuevos desafíos a la hora de crear certidumbres. Nos encontramos probablemente en el mismo nivel de cambios sociales que los sufridos por Europa durante el siglo XIX con la modernidad y la Revolución Industrial. La orientación de la sociedad ya no se encuentra en la Administración del Estado. El espacio de incertidumbres se ensancha con mucho más magnitud frente a la posibilidad de reparar con los imaginarios actuales, que ya no generan las certidumbres de antes, cuando estaban centralizados en la Iglesia o el Estado.<sup>1173</sup>

La pobreza, la insuficiencia alimentaria, el fin del Patriarcado y la emergencia de

<sup>1172</sup> CHOMSKY, Noam, *El nuevo orden mundial (y el viejo)*, Crítica, Barcelona 1996,

<sup>1173</sup> Cfr. LUHMAN, Niklas, *Confianza*, trad. A.Flores, Anthropos-UIA, Barcelona, 1996.

los derechos de género, la Seguridad Humana, el medio ambiente, los derechos de la ciudad, etc, significan a su vez escenarios que exigen certidumbre, que demandan el desarrollo de modelos científicos y teóricos basados en un sistema simbólico basado en los Derechos Humanos como pilar, y en el desarrollo de una Sociedad Liberal como resultado.<sup>1174</sup> Los resultados no se resuelven en un programa ideológico o en un programa de gobierni, ni en una campaña publicitaria o una estrategia de mercado. Serán las redes, creadoras de certidumbres, las que irán urdiendo la forma y fondo de nuestras necesidades humanas.

De nuevo, la Sociedad de la Información es la sociedad que produce datos, conocimiento, referencia, código, comunicación. Pero la producción de datos, como bien lo dice Foucault, establece una distribución de conocimientos y competencias que a la postre son figuraciones de poder. La Sociedad de la Información determina entonces los imaginarios sociales de certidumbre, y fija las condiciones para acceder y reproducir el conocimiento. Melucci lo dice claramente: la información condiciona las relaciones entre las personas, como agentes, con los sistemas, o las estructuras de poder en una sociedad.<sup>1175</sup>

Las estructuras de poder se consolidan en instituciones que son locales o internacionales, públicas o privadas. Y entonces la Sociedad de la Información se hace consistente en las redes de instituciones que hacen posible la existencia de gobiernos, empresas, comercio, mercado, religiones y sistemas políticos.<sup>1176</sup>

Para intentar enmarcar la complejidad en una Sociedad Liberal y en un Estado de Derecho, resulta indispensable re-pensar la noción de la Esfera Pública, asequible a nuestros tiempos.

Como resumen incipiente, quisiera volver a destacar que la Sociedad de la Información se puede entender:

- Desde sus agentes: productores y consumidores, instituciones y sociedad, expertos y fiscalizadores.
- Desde sus géneros: los géneros paradigmáticos (orientan), los géneros

---

<sup>1174</sup> NINO, Carlos Santiago, “La fundamentación liberal de los derechos individuales básicos”, en *Introducción al análisis del Derecho*, Ariel, Barcelona, 1983, p. 417 y siguientes.

<sup>1175</sup> “..(T)his branch of knowledge and inquiry provides a useful training for those who wish to adress the central problem of social theory concerning the relationship between the actor and the system.” MELUCCI, *Challenging Codes*, Op.Cit. p. 381

<sup>1176</sup> LUHMAN, Niklas, *Los Derechos Fundamentales como Institución*, trad. J.Torres Nafarrete, Ibero-Iteso-Colección Teoría Social, Ciudad de México, 2008

taxonómicos (clasifican y definen), los géneros científicos y numéricos (describen, verifican), los géneros persuasivos (propaganda y publicidad) y los géneros contrastivos (rinden cuentas, fiscalizan).

- Desde sus frecuencias: alta, media y baja.
- Por su capacidad de configuración de imaginarios sociales.
- Por su capacidad de prescripción de conductas y códigos morales.
- Por su capacidad de generar certidumbres y cambios.

## **Sociedad de la Información: inclusión digital y brecha digital.**

Existe un vínculo innegable entre la Sociedad de la Información y los Derechos Humanos. Un primer vínculo está directamente integrado con el modelo de desarrollo económico y la garantía de los Derechos Humanos en general. Un segundo vínculo se zanja en el factor de igualdad de todos los habitantes de una sociedad en estar informados, en su derecho a generar información e incidir en el debate sobre los problemas públicos de su entorno. A través de la resolución 56/183 aprobada por la ONU se reconoció la urgencia de orientar el potencial del conocimiento y de la información derivados del crecimiento de la tecnología para promover los objetivos establecidos en la Declaración del Milenio.<sup>1177</sup>

Pero el referente internacional más directo se encuentra en la denominada *Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información* (CMSI). La Cumbre fue resultado de un proceso de discusión global propuesto por el *Consejo de la Unión Internacional de Telecomunicaciones*, y patrocinada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Para su elaboración y organización, se fincó en un carácter tripartita, integrando a representantes de los gobiernos, del sector privado, y representantes de la sociedad civil; todos ellos con el fin de incentivar el desarrollo efectivo de la sociedad de la información y acotar la brecha digital.

La Cumbre logra la adopción de dos importantes documentos internacionales sobre el tema: la *Declaración de Principios* y el *Plan de Acción*, debatidos y adoptados por los jefes de Estado firmantes. Los Derechos Humanos son la piedra angular de la

---

<sup>1177</sup> ONU, Resolución 63/202 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Las tecnologías de la información y las comunicaciones para el desarrollo.

*Declaración de Principios* como del *Plan de Acción* de la CMSI.<sup>1178</sup> Los cambios sociales que se generan con los cambios tecnológicos, hacen que la inclusión o la exclusión a las tecnologías, sea un factor de garantía de los Derechos Humanos, o al contrario, de su privación. En tanto, se tienen que entender las políticas y acciones encaminadas a la Sociedad de la Información en un sentido de cumplimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y los Derechos Civiles y Políticos. Por esta razón, las acciones se deben encaminar a concretar las oportunidades de acceso a las TIC a toda la población, y facilitadas en cooperación del Gobierno con la Sociedad Civil.

*“Las innovaciones tecnológicas tienen un doble impacto con respecto al desarrollo, por una parte, incrementan de manera directa y acelerada las capacidades humanas gracias a sus aportaciones en diversos sectores tales como la educación, entre muchos otros y, por otro lado, representan un medio para lograr el desarrollo mediante sus repercusiones positivas en el crecimiento económico. Además, el Desarrollo Humano es indispensable para mejorar y perfeccionar el desarrollo tecnológico, debido que persigue como principal fin el aumento de capacidades”*.<sup>1179</sup>

Ya sea por los medios físicos y técnicos, o por los servicios y canales de comunicación, en esta Cumbre se declara que es un objetivo primordial la construcción de una Sociedad de la Información centrada en la persona, conforme a la Declaración Universal de Derechos Humanos, inclusiva, orientada al desarrollo y la prosperidad social, en donde todos tengan capacidad de acceso, uso, reproducción, interpretación, conocimiento y creación de información, de manera que habiliten el máximo potencial posible de participación en el desarrollo tecnológico, económico y social de sus comunidades y países.<sup>1180</sup>

---

<sup>1178</sup> Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, Ginebra 2003, Túnez 2005, Naciones Unidas, Unión Internacional de Telecomunicaciones, Documento WSIS-03/GENEVA/DOC/5-S

<sup>1179</sup> AMIPCI, Asociación Mexicana de Internet, Fortalecimiento del marco normativo de trabajo legal y regulatorio relativo al subcomponente de revisión del marco de trabajo regulatorio a la etapa de monitoreo, especialmente aquí "1.7 Revisión de Tratados Internacionales", el componente "Desarrollo Humano", p.56, Proyecto de Desarrollo de la Industria de las Tecnologías de la Información (PROSOFT 2.0)

<sup>1180</sup> *“We, the representatives of the peoples of the world, assembled in Geneva from 10-12 December 2003 for the first phase of the World Summit on the Information Society, declare our common desire and commitment to build a people-centred, inclusive and development-oriented Information Society, where everyone can create, access, utilize and share information and knowledge, enabling individuals, communities and peoples to achieve their full potential in promoting their sustainable development and improving their quality of life, premised on the purposes and principles of the Charter of the United Nations and respecting fully and upholding the Universal Declaration of Human Rights.”* World Summit on the Information Society, Document WSIS-

Uno de los principales desafíos de una Sociedad Liberal, zanjada en libertades y derechos, debe consistir en la inclusión del mayor número de personas en la Esfera Pública, su capacidad de analizar, deliberar e incidir en el universo de los diagnósticos, estadísticas, opiniones, noticias, políticas y decisiones colectivas del mundo al que pertenece. Así, la inclusión en esta Sociedad de la Información, indica claramente la capacidad de cualquier persona en participar en las frecuencias <alta>, <media> y <baja> de la información que circula. Esto implica la accesibilidad a las tecnologías e infraestructura de comunicación (ordenadores, tabletas, teléfonos, acceso a internet y a servicios de datos), y asimismo, la capacidad cultural para entender, conocer, acceder y participar en aquellos debates sobre la política, economía, cultura y sociedad.

Es así como debe comenzar la interpretación de la Rendición de Cuentas en un ecosistema que permita la mayor igualdad posible en torno a la participación de todas las personas en la información y conocimiento sobre su entorno, sobre sus problemas y potenciales, y cuyos acápites son la Libertad de Expresión y el Derecho a la Información.

La Brecha Digital es una pregunta que incide sobre las privaciones, la exclusión y la pobreza implícitas en las zonas marginales de la Sociedad de la Información. Es un asunto de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC's), pero también es un asunto de educación, cultura y de participación ciudadana.

A la pregunta ¿quiénes son los marginados de la Esfera Pública?, merece una respuesta derivada en los Derechos Civiles y Políticos, y la privación de las personas por la inaccesibilidad y la incapacidad de participar en los asuntos públicos. A la pregunta ¿quiénes son los excluidos o marginados de la Sociedad de la Información?, merece una respuesta derivada en los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, porque la infraestructura y equipamiento en una sociedad caracterizada por la gestión del conocimiento, exige la mayor disponibilidad posible en todos los integrantes de la sociedad. La inaccesibilidad a la infraestructura, el equipamiento y los servicios de la Sociedad de la Información, implica la exclusión a la educación, a la cultura, el trabajo, la profesionalización y a la prosperidad económica.

## Rendición de Cuentas sobre un “sistema consciente”. Una aproximación cibernética de la conducta del Estado.

Nuestra sociedad actual, como en las sociedades de la antigüedad o del Siglo XX, se caracteriza por su medio ambiente político, económico y tecnológico, y por evolucionar en un ecosistema de problemas sociales. Los grandes problemas figuran en la explosión de la población, la economía global, el medio ambiente, el crecimiento de las ciudades, la gobernanza y su consecuente pérdida de soberanía estatal, en el denominado Fin del Patriarcado o la brecha de género, la pobreza endémica, los cambios culturales y políticos sobre los conceptos de “educación”, “salud”, “seguridad”, etc. Ante estos grandes problemas, las preguntas nodales u operativas son: *¿podemos orientar al Estado, o su cuerpo político-administrativo en este entorno complejo?, ¿podemos exigirle al Estado que responda razonablemente ante estos grandes problemas?*.

La misión y proyecto del Estado en una Sociedad de la Información, adopta la noción del vocablo “información” como *informatum'*, o el *acto-de-dar-forma*, para convertirlo en su perspectiva metodológica.<sup>1181</sup> Desde la información se puede *dar forma'* a un Gobierno más consciente de las dimensiones económicas, sociales, físicas y globales en las que enmarcan su comportamiento. Desde la información se puede conducir a un esquema óptimo de Rendición de Cuentas con los ciudadanos, con los grupos de interés, oposiciones políticas y los órganos públicos de contrapeso. La información se sirve para una Rendición de Cuentas de la Administración consigo misma a través de indicadores, informes, reportes, estadísticas, cuentas públicas. El *informatum*, o *acto-de-dar-forma* del Gobierno se genera y se reproduce en códigos, lenguajes y plataformas que no son disponibles y didácticos para todos, sino sólo para las contrapartes con el poder suficiente para obligarle a rendir cuentas. Desde la información es posible *dar-forma* a los problemas públicos, dimensionarlos y exigir su solución.<sup>1182</sup>

Según Melucci, la información tiene la capacidad de comportarse como recurso

---

<sup>1181</sup> CAPURRO, R., Hjørland, B., “The Concept of Information”, en B. Cronin, ed., *Annual Review of Information Science and Technology*, 37, 343-411, 2003, disponible en url. <http://www.capurro.de/infoconcept.html>

<sup>1182</sup> HUYSMAN, Marleen and WULF, Volker, *Social Capital and Information Technology*, The MIT Press, Cambridge MA. 2004; and also, LESSER, Eric (ed), *Knowledge and Social Capital- Foundations and Applications*, Butterworth-Heinemann, Woburn MA. 2000, p. 121

cognitivo y simbólico, indispensable para reproducir un horizonte en el futuro, para configurar escenarios, aprovechar los recursos disponibles, para modificar tendencias y para abrir brechas de oportunidades.<sup>1183</sup>

Este punto de partida lo conducimos desde una perspectiva liberal de la Sociedad de la Información, como ha sido declarado en instancias internacionales: al deseo y compromiso de crear una sociedad centrada en la persona, en donde cualquiera podrá desarrollar la capacidad de acceder, usar y compartir información y conocimiento, integrando así a individuos, comunidades y sociedades a la consecución de sus mayores potenciales, en la promoción del desarrollo y la mejora en su calidad de vida.<sup>1184</sup>

La gran pregunta que se cierne sobre esta investigación, consiste en vincular la Rendición de Cuentas y los Derechos Humanos. Se han abordado posiciones en torno a los Derechos Humanos como un sistema simbólico, a partir del cual se puede construir una determinada idea de sociedad, de poder y de organización del Estado.<sup>1185</sup> ¿Podemos instaurar los Derechos Humanos como símbolos de integración y estructurantes de la Esfera Pública? ¿Pueden los Derechos Humanos significar una agenda de preocupaciones sociales y de asuntos públicos prioritarios?<sup>1186</sup>

Podemos identificar aquellos signos, señales, elementos e información de nuestro mundo y de nuestra sociedad, y de las instituciones del Estado que den respuesta a las exigencias de garantía y protección de nuestros Derechos Humanos. El en proceso de identificación de la información relevante, el problema principal consiste en la creación de un canal de comunicación estable con los poderes del Estado, a efecto de entablar protocolos de respuesta, seguimiento y conocimiento mutuo de la situación.

En esta circunstancia, el abordaje de las condiciones de nuestra época y de nuestro tiempo se ciñen aquí sobre una Sociedad de la Información, que genera condiciones inapelables de organización, conocimiento y certidumbres. Así, entra en contexto el debate sobre las teorías cibernéticas y de la información como respuesta a

---

<sup>1183</sup> MELUCCI, Alberto, *Challenging Codes. Collective action in the Information Age*, Cambridge University Press, 1999, p. 22

<sup>1184</sup> *World Summit on the Information Society*, Document WSIS-03/GENEVA/DOC/4-E, UN-ITU, December, 2003. Disponible en : (<http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/dop.html>)

<sup>1185</sup> Volvemos a lo dicho por Gregorio Peces-Barba en cuanto a los Derechos Humanos como limitantes al poder, como configuradores del poder y como principios de organización de la sociedad, el Estado y las instituciones que afectan nuestras vidas. Cfr. PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio, *Ética, Poder y Derecho*, Fontamara, México DF, 2000

<sup>1186</sup> HUYSMAN, Marleen and WULF, Volker, *Social Capital and Information Technology*, The MIT Press, Cambridge MA. 2004; and also, LESSER, Eric (ed), *Knowledge and Social Capital- Foundations and Applications*, Butterworth-Heinemann, Woburn MA. 2000

una necesidad: sujetar a las instituciones y poderes a validar su funcionamiento a partir de una red de certidumbres cuidadosamente elegida: los Derechos Humanos,. En los Derechos Humanos observamos las normas que formalizan su existencia, y el sistema de compromisos, deberes y responsabilidades que implican una Sociedad Liberal y un Estado de Derecho, cuya racionalidad y validez radica en la protección, garantía y cumplimiento de los Derechos Humanos como prioridad, como norma de normas, como centro del sistema neurálgico del poder que se construye desde la sociedad, que se refleja en la política y se formaliza en normas y procedimientos.<sup>1187</sup>

El matemático Claude Shannon, precursor de la cibernética junto con Norbert Wiener, nos dejó el legado de un concepto que se le denomina “entropía informativa”<sup>1188</sup>, y que sirve aquí para explicar nuestro tema. Este concepto define la consciencia de todos los sistemas: los vivos, los sociales y los tecnológicos. La conducta de un Estado, entonces, se podría medir en torno a su capacidad de asimilar información del exterior, de su medio ambiente, y luego tomar decisiones pertinentes en un espacio de decisión.<sup>1189</sup> Y esta es una forma de comprender el ámbito en que se desarrollan los mecanismos de Rendición de Cuentas: un sistema, una conducta, un espacio de decisión y un medio ambiente.

Para entender en qué ámbito recaen los mecanismos de Rendición de Cuentas, debemos observar al Estado como un agente que actúa en el ámbito de un espacio de decisiones. Esto es, que estamos observando al Estado que funciona como un “ser” y que ejerce una conducta. La Teoría de la Información y la Cibernética son disciplinas que nos ayudan a entender el marco de decisiones, signos e interpretaciones en el seno de una conducta; esta puede ser la conducta cibernética de los seres vivos, de computadores, robots, tecnologías de la información, y también de la conducta de los sistemas en general, como es adoptado por diversos autores para representar la conducta del sistema político, del Estado, o de los sistemas sociales.<sup>1190</sup>

Desde esta mirada, la Rendición de Cuentas se vuelca hacia la evaluación y al

---

<sup>1187</sup> “palabras símbolo de los derechos fundamentales (...) y los correspondientes artículos de la Constitución simbolizan expectativas de comportamiento institucionalizado”, Cfr. LUHMAN, Niklas, *Sociedad y Sistemas: la ambición de la teoría*, trad. S.López, Paidós, Barcelona, 1990, p. 86

<sup>1188</sup> Cfr. SOLANA ORTEGA, Alberto, “La verdadera revolución de la información aún no ha llegado”, *Nueva Revista*, No. 77, septiembre–octubre 2001.

<sup>1189</sup> Ídem.

<sup>1190</sup> SINGH, Jagit, *Teoría de la información, del lenguaje y la cibernética*, trad.A.Garringa, Alianza, Madrid, 1982

cambio de la conducta del Estado frente a un espacio de decisión, y el medio ambiente de las decisiones se calcula con el lenguaje, con la información, signos, señales y evidencias que representan la forma en que el Estado adopta sus decisiones, y del impacto o consecuencias de sus decisiones.<sup>1191</sup> La “consciencia” es un conjunto de análisis de la información elaborado por los operadores del Estado, y por otro lado, de los ciudadanos. Eso sería en palabras de Deutsch un gobierno y una *autovigilancia*, que funcionan para la mejor coordinación del sistema político, y concluye como un *autogobierno*<sup>1192</sup>. Y se intentará explicar ahora mismo.

En su primera aproximación cibernética, Deutsch compara al sistema político frente a la conducta de una liebre en plena carrera y a campo abierto. Esto es: la liebre corre escapando de un zorro, lidiando obstáculos a través de la estepa, y mientras tanto, está moviendo los cientos de músculos de su cuerpo (incluyendo sus ojos y oídos) que corrigen su funcionamiento general al percibir cambios de rumbo o peligros inusitados. Ahora brinca, luego gira, después trepa, ahora finge ir hacia un lado del árbol, luego gira hacia el otro lado: es una coordinación de dos ambientes, uno es el interior de su cuerpo, provisto de decenas de músculos motores y sensores; otro ambiente es el exterior, que está provisto de superficies y de actores inter-actuales (que por cierto intentan matarle). Y no es muy diferente con la conducta de un sistema político. El Estado es una representación material de la Sociedad, que ejerce un poder público a través de todo su aparato administrativo-político, y en cuya conducta se espera la atención frente a las amenazas, riesgos, ataques y detonaciones que suceden en contra de la sociedad que el mismo Estado representa. No obstante, en su imaginario cibernético, Deutsch no personifica al Estado en el como un robot, un animal (un Leviatán) o un ordenador. Proyecta un espacio de decisión, donde los valores subyacentes de la política se enfrentan a las condiciones del mundo, y se toma consciencia de los instrumentos que el Estado tiene para actuar frente a los riesgos, daños, oportunidades y desafíos. En su imaginario cibernético, Deutsch nos dibuja el boceto de la consciencia de un sistema: **inspección, análisis, coordinación y decisión** simultáneas; y replica: “Esta es la consciencia. La consciencia significa el procesamiento de resúmenes grandemente simplificados y condensados de mensajes de *segundo orden*

---

<sup>1191</sup> Cfr. SINGH, Jagit, *Teoría de la información, del lenguaje y la cibernética*, op.cit. Ver capítulo “Información y Entropía”, p.p. 86-94

<sup>1192</sup> Cfr. DEUTSCH, Karl W. *Política y Gobierno*, Op.Cit. cap. VII “Autogobierno: como se orienta un sistema político, 172-188

(es decir, mensajes reflexivos de la conducta inmediata, del Gobierno en sus acciones de *primer orden*), para una inspección y decisión simultáneas.”<sup>1193</sup>



Sistema de información para la toma de decisiones públicas. Elaboración Propia.

Otro autor que se apoya en la teoría cibernética es Jean Lapierre. Y su postura sirve para describir el análisis del sistema político. Para Lapierre, el Estado es expresión del sistema político, y el sistema político es un subconjunto de la estructura social, donde hay varios sistemas interactuantes, que exponen los riesgos, daños y oportunidades dados conforme a sus valores subyacentes.<sup>1194</sup>

En la estructura social, coexisten el sistema político con el sistema social, el sistema económico, el sistema cultural, el sistema jurídico, el sistema etnológico, etc: todos imbricados e interactuantes. Lapierre, igual que Deutsch, nos dejan claro que para entender la actuación del Estado hay que entender una interacción de sistemas. Y entre los sistemas hay un intercambio de acciones que definen la estructura de un medio ambiente<sup>1195</sup>.

Ahí es donde Lapierre reconoce un sistema y un ambiente cibernético. El Estado se conjuga internamente en entre las demandas de diversos actores, entre los recursos existentes y las implementaciones posibles de ejecutar. Externamente, el sistema político convive con otros sistemas culturales, económicos o ambientales. Conforme a

<sup>1193</sup> Cfr. DEUTSCH, Karl W. *Política y Gobierno*, Op.Cit.. p. 186

<sup>1194</sup> Cfr. LAPIERRE, Jean-William, *L'analyse des systèmes politiques*, Op.Cit. p.p. 49-91

<sup>1195</sup> Ver en el capítulo “¿Qué es un sistema político” Cfr. Cfr. LAPIERRE, Jean-William, *L'analyse des systèmes politiques*, Op.Cit. p.p. 22-33

una visión de la Poliarquía, el subsistema económico recibe demandas e información de los actores empresariales, industriales, sindicatos, multinacionales, bancos, etc; del subsistema cultural recibe demandas y mensajes de los medios de comunicación, partidos políticos, organizaciones civiles, colectivos indígenas, de género, comunitarios, etc.<sup>1196</sup> Es decir, que el sistema político es un sistema que responde al entorno y se modifica en él mediante códigos pre-establecidos.<sup>1197</sup>

Deutsch hace un esquema clásico sobre este aspecto, le llama “Diagrama funcional de flujo de información en un sistema político”<sup>1198</sup> y Lapierre lo repite con una mayor simplificación<sup>1199</sup>. Ahora se esboza de esta manera<sup>1200</sup>:

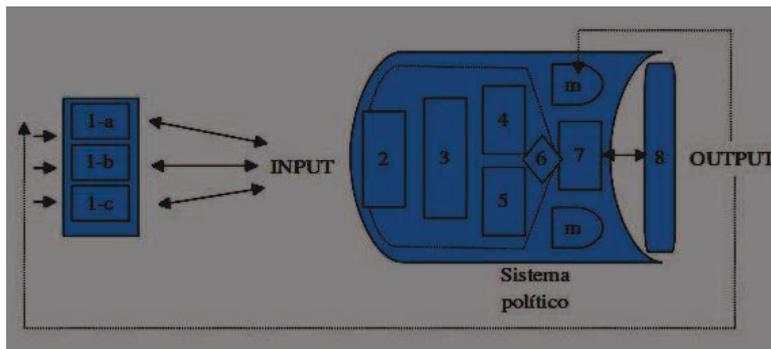


Diagrama funcional de flujo de información en un sistema político. Elaboración propia a partir de Deutsch y Lapierre.

Se describen los componentes del esquema:

- [1-a, 1,b y 1-c], representan a los diversos sistemas interactuantes con el sistema político. Por decir algunos ejemplos de diversa naturaleza se mencionan: sistema económico, sistema jurídico, sistema cultural, sistema religioso o el sistema

<sup>1196</sup> Ver. EVANS, John H., “Worldviews or Social Groups as the Source of Moral Value Attitudes: Implications for the Culture Wars Thesis”, *Sociological Forum*, Vol. 12, No. 3 (Sep., 1997), pp. 371-404

<sup>1197</sup> LEHEMBRUCH, Gerhard, Introducción: El Neocorporativismo en perspectiva comparada, en SCHMITTER, Philippe C., STREEK, Wolfgang y LEHEMBRUCH, Gerhard (coord.), *Neocorporativismo (Vol II)*, trad. JJ. Urtilla, Alianza, México 1992

<sup>1198</sup> DEUTSCH, Karl W. *Política y Gobierno*, Op.Cit. p. 185

<sup>1199</sup> LAPIERRE, Jean-William, *L'analyse des systèmes politiques*, Op.Cit. p. 44

<sup>1200</sup> Se sigue la lógica de los diagramas de Deutsch y Lapierre, y se utiliza la señalética y simbología de los diagramas de flujo que tiene el programa informático. Cfr. *OpenOffice.org Writer* del paquete *Ubuntu-Linux-Kernel*.



internacional y transnacional.

1. Es el filtro de las demandas que producen todos los sistemas interactuantes. El sistema político recibe, aún sin depurar, las acciones colectivas e institucionales que le exigen atención.
2. El sistema político moviliza sus recursos administrativos, jurídicos, políticos y económicos para responder a las demandas que hacen los otros sistemas interactuantes.
3. Tenemos una competición de las demandas que vienen de fuera; y por cuestiones de tiempo, personal, espacios y recursos, se empiezan a priorizar las demandas.
4. Hay una reducción de las demandas, una sustitución de unas por otras, una consolidación de demandas en aspectos comunes y una priorización.
5. A partir de la depuración, se agenda un itinerario de soluciones a las demandas priorizadas.

[m]. Memoria del sistema político. Se comparan situaciones políticas y demandas del pasado frente al proceso actual.

6. Se elaboran formalmente las soluciones bajo parámetros de coherencia económica y jurídica.
7. El sistema político ejecuta las decisiones que surgen del proceso (outputs).<sup>1201</sup>
  - Las decisiones tomadas causan un determinado efecto sobre la realidad inmediata. Se observan los outputs, y es la actuación visible del Sistema Político.
  - Las decisiones tomadas han de trastocar la condición de todos los sistemas interactuantes (social, económico, jurídico). Empieza un proceso de **retroalimentación**. A este efecto se le denomina “*outcome*” o impacto. Los sistemas interactuantes, entonces, quedan posicionados de una forma diferente frente al Sistema Político.<sup>1202</sup>

---

<sup>1201</sup> La explicación de los puntos en el diagrama de flujo son similares a los dispuestos por Lapierre. Ver en LAPIERRE, Jean-William, *L'analyse des systèmes politiques*, Op.Cit. p. 45

<sup>1202</sup> Es importante reconocer esta matización. Es recurrente ver esta diferenciación entre los teóricos de la fiscalización, o en los diseñadores de las políticas públicas. Una cosa es el producto final de una decisión gubernamental (output), y otra cosa es el efecto real que causa sobre la estructura (outcome). En este caso se toma a un teórico del accountability, que presta mucha atención a la descripción de las consecuencias (outcomes) que derivan de los actos de gobierno. Su matización es en torno al discurso de justificación: cuando describen las consecuencias de la realidad, las acciones del gobierno se expresan en una narrativa; y cuando las consecuencias de los actos gubernamentales se limitan a un idealismo de buenos deseos, o una retórica de objetivos

Así se observa un imaginario cibernético del Estado. Los sistemas económico, jurídico, ecológico, cultural (...) forman parte del entorno o el ambiente bajo el cual se desarrolla el sistema político. Bajo la misma metáfora que la liebre, el Estado es una conducta en un medio ambiente con estas características:

- el sistema político está abierto a las demandas de otros sistemas bajo una estructura de funcionamiento
- el sistema económico, cultural o ecológico juegan un papel de roles políticos dentro del Estado
- los sistemas interactuantes deponen información y acción al sistema político (inputs)
- el sistema político procesa, reflexiona y toma decisiones determinantes
- el ambiente se modifica, y los sistemas interactuantes adoptan una nueva postura como rol político, y envían nuevas acciones al interior del sistema político (retroacción)<sup>1203</sup>

Tomando en consideración de que el sistema político nunca cesa de responder a demandas, el ejemplo de Deutsch sobre una liebre en plena carrera resulta una magnífica ilustración: ¿como prestar atención a todas las demandas del entorno, (las ramas, árboles, hoyos, suelo mojado) y al acecho de un victimario que corre detrás, y sin dejar ordenar a todos los músculos a que corran a toda velocidad para alejarse del peligro? Ambos, Lapierre y Deutsch, entienden al sistema político como un cuerpo homeostático. En palabras de Lapierre “es la capacidad de un sistema para mantener las variables esenciales de interacción con otros sistemas. Es decir, que un sistema homeostático ha de traducir correctamente las demandas de otros sistemas [inputs] y producir decisiones compatibles con las exigencias del medio ambiente”<sup>1204</sup>.

Desde una posición similar, de Asís explica oportunamente que los derechos fundamentales no son meros actos de protección, o de limitación del Estado, sino en

---

legaliformes, entonces estamos dejando la narración de la realidad para caer en un discurso de simulacros. Ver en: FUNNEL, Warwick, “The narrative and its place in the new accounting history: the rise of the counternarrative”, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 11 No. 2, 1998, pp. 142- 162

<sup>1203</sup> Este aspecto se observa de una forma sobresaliente en Lapierre, en el capítulo titulado “Demandes, resources, contraintes”, LAPIERRE, Jean-William, *L'analyse des systèmes politiques*, Op.Cit., p.p. 49-91

<sup>1204</sup> Ídem. p. 43

todo caso los derechos fundamentales configuran las necesidades de un Estado: promueve y remueve las estructuras estatales. Al respecto dice que *“La función promocional del Derecho supone una actuación positiva por parte del Estado, quien no se limita sólo a proteger sino que promueve y remueve. [los derechos fundamentales].. habrá que concebirlos para realizar su finalidad última que es permitir el desarrollo integral de las personas y alcanzar su libertad moral, con la intervención de los poderes públicos en la satisfacción de necesidades radicales..”*<sup>1205</sup>.

Por eso, los Derechos Humanos no han de ser meras resistencias de segundo orden, como si fuesen exámenes del poder, sino los primeros objetivos del poder del Estado. Peces Barba lo comenta diciendo: *“Así, los derechos fundamentales son la prolongación subjetiva de los valores superiores y los principios de organización y de interpretación.”*<sup>1206</sup>.

Los trabajos realizados en este sentido recaen en temas clave, que describe Ansuátegui, como 'los derechos fundamentales como subsistemas', o bien como 'normas de normas' en el Ordenamiento jurídico. Estos “subsistemas” deben funcionar como voces y como demandas permanentes para el Estado, para que agende, organice y distribuya sus decisiones y ejercicio de poder en torno a la protección, garantía y promoción de los Derechos Humanos como valores subyacentes de un sistema simbólico en el Estado.

Aquí podría sintonizarse este debate como las “acciones de segundo orden” que define Deutsch en la noción de “subsistemas” de Ansuátegui, como especialista en el tema, para introducir el debate en este texto: *“La presencia de derechos en un determinado Ordenamiento implica la existencia de dimensiones limitativas respecto al Poder político (..) Los derechos, en ese sentido, se manifiestan como autolimitaciones en relación con el ejercicio del Poder. Esta circunstancia nos sitúa frente a la cuestión de los rasgos que han de caracterizar un Poder capaz de sacrificar sus posibilidades de actuación.”*<sup>1207</sup>

Poniendo énfasis en el aspecto de la coordinación y la fluidez, Deutsch aduce

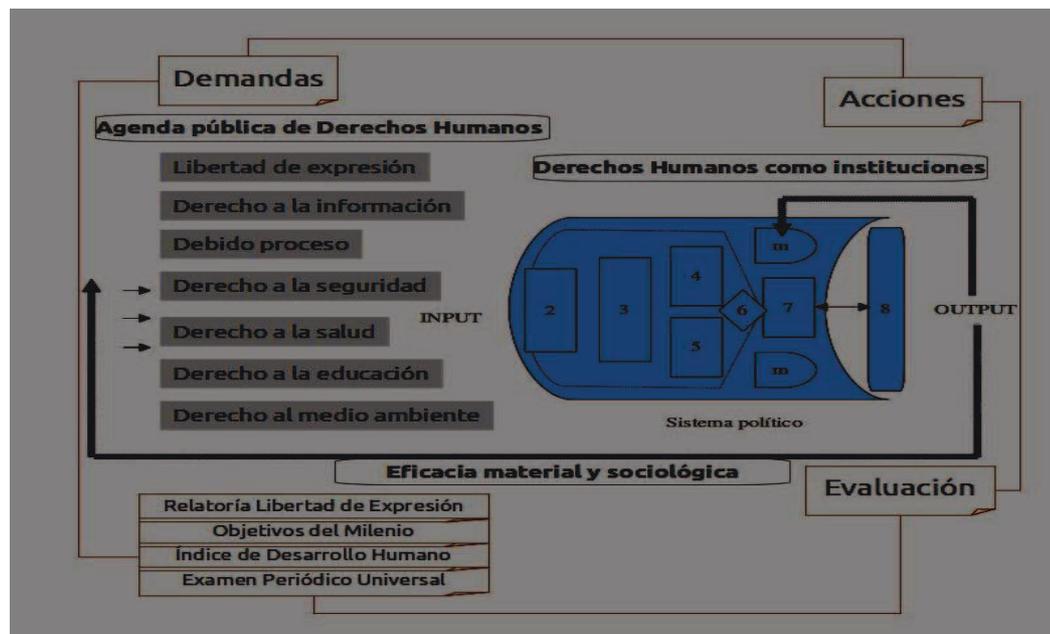
---

<sup>1205</sup> ASÍS (de), Rafael, *Sobre el concepto y el fundamento de los derechos: una aproximación dualista*, IDHBC-UC3M-Dykinson, Madrid 2001, p. 81

<sup>1206</sup> PECES-BARBA, Gregorio (coord), *Curso de Derechos Fundamentales, Teoría General*, BOE-UC3M, Madrid, 1999. p. 359

<sup>1207</sup> ANSUATEGUI ROIG, Javier, *Poder, Ordenamiento Jurídico y Derechos Fundamentales*, Dykinson, Madrid 1997, p. 13

que las correcciones al interior de los sistemas políticos han de ser expeditas y constructivas en el desarrollo del sistema de gobierno. Ilustra de nuevo diciendo: “..un ciempiés quedó inmobilizado cuando se le preguntó cuál pata planeaba mover en seguida: la criatura se perdió pensando. Los gobiernos, al igual que los ciempiés, se pueden enredar en su propia complejidad.”<sup>1208</sup>.



Derechos Humanos en el sistema de decisiones públicas. Elaboración propia.

En este peculiar imaginario político, la discusión sobre las acciones políticas se adentra en un ámbito de decisión, que por cierto adquiere los procesos mecánicos y lógicos de un sistema. El Estado, bajo esta mirada, es un sistema que se alimenta de información, de juicios y de acciones: es una multitud de espacios de decisión. Conforme a la Teoría Política del Estado de Bienestar de Luhman, el sistema adopta una consciencia mediante la interacción de lo que él denomina “subsistemas de oposición”, que pueden ser representados en partidos políticos, corporaciones, regiones y comunidades enteras y movimientos sociales.<sup>1209</sup> El Estado parece adquirir visos de una 'conciencia' a través de diversas voces que juzgan su comportamiento. A esta perspectiva de análisis se le reconoce como 'cibernética' para entender simultáneamente las teorías de la información y las teorías de sistemas en un entorno dado.<sup>1210</sup> Deutsch

<sup>1208</sup> DEUTSCH, Karl W. *Política y Gobierno*, Op. Cit. p. 187

<sup>1209</sup> LUHMAN, Niklas, *Political Theory of the Welfare State*, Op. Cit.

<sup>1210</sup> SINGH, Jagit, *Teoría de la información, del lenguaje y la cibernética*, trad.A.Garringa, Alianza, Madrid, 1982

complementa esta perspectiva con la afirmación de que nuestro imaginario social y político emula todas las demás formas de razonamiento humano, tratando de personificar problemas a cuestiones que no son más que efectos de un sistema; y **al sistema se le personifica con una 'conciencia'**. Dice: “*Ya se contemplen las catástrofes de la naturaleza o el hombre, el funcionamiento de una máquina, o los lentos cambios de la política humana, es importante advertir que muchos de los desarrollos de cada uno de estos casos son producidos por sistemas... un sistema es una colección de unidades o componentes reconocibles que se mantienen unidos y varían juntos, en forma suficientemente regular para poder ser descrita. Los sistemas políticos se componen de unidades políticas y están conectados principalmente por procesos políticos.*”<sup>1211</sup>.

Sobre esta preocupación, Deutsch se burla un poco sobre la manera en que asignamos caracteres mitológicos al poder el Estado: nos narra la anécdota de cierto estudiante radical que un día tomó el altavoz en plena manifestación social e inquirió: “*¿Quién determina realmente la política exterior norteamericana?*”, de la cual Deutsch reflexionó que “La pregunta se asemejaba un poco a la del niño que inquiera: ‘¿En qué lugar del refrigerador se encuentra el hombrecillo que prende la luz cuando abrimos la puerta?’ O las de los hombres primitivos: ‘¿Dónde está el Dios adentro del huracán?’, ‘¿Dónde el espíritu dentro del terremoto?’ Efectivamente, la mayoría de tales interrogantes son intentos de personificación del funcionamiento de los sistemas.”<sup>1212</sup>.

En este mismo tipo de análisis, Marc Abéles nos comenta que el sentido del “Contrato Social” que enmarca el funcionamiento de las sociedades modernas en el seno de un Estado, tienden a trasladar regímenes arcaicos de autoridad, pero proyectados en la imagen difusa del Leviatán. Los vínculos de autoridad familiar, el sistema patriarcal, los lazos identitarios de la comunidad, la etnia o la religión, se proyectan en la mitologización del Estado como un recipiente de personalidades y conductas que no se explican desde la razón.<sup>1213</sup> Este tipo de proyecciones, por supuesto, configuran sistemas simbólicos con valores subyacentes claramente arraigados en la idiosincrasia de la sociedad, incide sobre las actitudes políticas de los

<sup>1211</sup> Ídem. p. 230

<sup>1212</sup> DEUTSCH, Karl W. *Política y Gobierno*, Op.Cit. p. 229.

<sup>1213</sup> El poder político, como una delegación y representación colectiva, se compenetra de ciertos contenidos simbólicos que instituyen el comportamiento del Estado y alteran el comportamiento de las personas que integran la sociedad. Cfr. ABÉLES, Marc, *Anthropologie de l'État*, Payot, París, 1990, p.p. 135-158

ciudadanos, y finalmente da prioridades en la ejecución del poder del Estado. La tradición, los mitos y las proyecciones colectivas no siempre están en favor de los Derechos Humanos, y eventualmente los valores comunitarios o identitarios, el orden patriarcal y los valores religiosos pueden significar, en sentido contrario, la configuración de voces, demandas y valores subyacentes radicalmente contrarios a los derechos de género, de igualdad, de libertad o de desarrollo. Abéles nos dice que la actividad política es simultáneamente actividad simbólica. Toda la sociedad se comporta en una escena política en una ceremonia sofisticada de encarnación del poder.<sup>1214</sup>

El mito de la providencia de la Edad Media Europea nos sirve para personificar una conducta del Estado; le damos personalidad a la institución que guía a la sociedad en una dirección concreta; y establecemos parámetros bajo los cuales han de calificarse todas las acciones de autoridad y obediencia mutuas que ejercen las instituciones de poder hacia los miembros de la sociedad dentro de este mundo “imperfecto”; y donde la supuesta imperfección se explica en la incapacidad de las personas en adaptarse en la forma ideológica del Estado. La Providencia, el Progreso o el Desarrollo tienen su recipiente simbólico en el Estado. La proyección de una conducta colectiva condiciona la conducta de todos sus habitantes. La salvación es la última estación de la sociedad medieval, e incluso camina en un motor de desmaterialización y “espiritualización” del mundo en la Ciudad de Dios, característica del Agustínismo Político. En la Edad Moderna, la última estación de la sociedad, conducida por su Leviatán (el Estado) es la *modernización-sin-fin*, que provera de bienestar y prosperidad a los habitantes modernos a través del cambio tecnológico y el crecimiento económico.<sup>1215</sup> En un arrebatado de ideología, el Neo-liberalismo de finales del Siglo XX refuerza el paraíso simbólico de la *modernización-sin-fin* desde una mirada eminentemente capitalista: el cambio tecnológico, el mercado y la democracia electoral nos conducirían a un camino inapelable de prosperidad y libertad, y que sería incuestionado por siglos.<sup>1216</sup> Curioso reconocer que todas estas grandes metáforas son instrumentos de integración social que

---

<sup>1214</sup> ABÉLES, Marc, *Anthropologie de l'État*, Payot, París, 1990, p. 159

<sup>1215</sup> Este concepto es una beta mitológica muy recurrida por Berain para explicarnos el trasfondo ideológico de la planificación en el Estado contemporáneo. Cfr. BERAÍN, Josexto, *Estado de Bienestar, Planificación e Ideología*, Editorial Popular, Madrid, 1990.

<sup>1216</sup> Para refrescar la memoria en este gracioso evento, he recurrido a dos fuentes: SIGUAN, Miguel, “La crisis de la idea de progreso y el sentido de la historia”, *El Ciervo* No. 598, enero de 2001, p.p. 24-27; y también con INNERARITY, Daniel, “El futuro ya no es lo que era”, *Claves de la Razón Práctica*, No. 116, octubre 2001, p.p. 22-26

descansan en la colectivización de la voluntad individual, y sobre la proyección de una voluntad estatal. La maquinaria simbólica se zanja en el nacionalismo como aglutinante, y se le atribuye una conducta al Estado como metáfora de la dirección que encamina a toda la sociedad a través de un “cuerpo político”. Así, la política descansa sobre la personificación permanente de la “voluntad general” como recurso para inocular actitudes políticas en los “ciudadanos”. Cassirer lo pone en palabras de Hegel y su filosofía de la historia: el concepto de *Razón* como universo simbólico, como discurso de certidumbres y organizador totalitario de la vida. Al respecto dice: “Con todo, trata de justificar esta dura y cruel realidad. Desde el punto de vista del pensamiento especulativo, esta realidad ya no se ofrece como un hecho accidental o como una deplorable necesidad. No es tan sólo “razonable”, sino la encarnación misma y la actualización de la razón... La razón es la que vive en el mundo histórico y lo organiza.”<sup>1217</sup>.

Llama la atención esta personificación del Estado como un ser colectivo en Hegel, que conduce a todas las personas de la sociedad hacia su interpretación del mito de la Providencia. Hegel supone al Estado como una máquina que realiza una identidad colectiva en la Historia, como supremo fin, y rechaza la felicidad del individuo como motor de la máquina estatal, “La historia del mundo no es el teatro de la felicidad”<sup>1218</sup>, e incorpora un enfoque panteísta de la providencia: ya no existe esta luz al final del camino, por la cual orientamos a todas las instituciones y a nosotros mismos. “Lo que buscamos y gozamos en la historia de la humanidad no es la felicidad del hombre, sino su actividad y energía”.<sup>1219</sup>

Para ejercer la libertad individual, y para pensar en el marco de una Sociedad Liberal (como ha sido planteado en esta tesis), es indispensable cuestionar aquellas grandes rutas colectivas, aquellos imaginarios y mitos de integración inapelables, y reparar siempre en el sentido de la conducta del Estado desde nuestro derecho permanente de analizar, juzgar, corregir y modificar nuestras instituciones, incluyendo al Estado en su conjunto.

El Estado funciona como una conducta personal, tal como precisa Deutsch, pues siempre lo tenemos especulando en determinados espacios de decisión cruciales, y sobre

---

<sup>1217</sup> CASSIRER, Ernst, *El Mito del Estado*, trad. E. Nicol, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2004, p. 305.

<sup>1218</sup> CASSIRER, Ernst, *El Mito del Estado*, Op.cit. p. 302.

<sup>1219</sup> Ídem. p. 303

esta latitud de decisión se entiende la actuación del sistema político. Cuando se le personifica al Estado, han de inventarse caminos como el progreso, la igualdad, la soberanía o la democracia, y entonces la conciencia colectiva da sus pasos y el gobierno toma sus decisiones. La Rendición de Cuentas, de esta manera, se somete a un sistema político como un mentor de su conciencia, que mide, evalúa, controla al Leviatán: no sólo se juzgan sus acciones, sino toda su conducta en conjunto.

El problema grave de entregarle una personalidad al Estado, consiste en que el sistema político, en manos elitistas, a menudo adquiere como demanda prioritaria el mantenimiento persé de las instituciones, que deriva en el mantenimiento de los intereses elitistas; y es cuando empieza el totalitarismo. Hegel afirma (en palabras de Cassirer) que “*si algún deber tiene el Estado es el deber de conservarse a sí mismo*”<sup>1220</sup>. Reconoce los males que existen en el mundo y la realidad, pero rechaza el humanitarismo como medida de la conducta del Estado. Cassirer cita de Hegel: “El Estado no es una obra de arte; existe en el mundo, y por ende en la esfera de la opción, del accidente y del error. De ahí que el mal comportamiento de sus miembros pueda desfigurarlos de muchas maneras. Pero el ser humano más deforme, el criminal, el inválido, el lisiado, siguen siendo siempre seres humanos: lo afirmativo, la vida, subsiste a pesar de sus defectos, y aquí nos ocupamos de lo afirmativo solamente”<sup>1221</sup>.

Cassirer advierte que en este Hegel encontramos una personificación destructiva del Estado y del ser humano. Argumenta que “estas palabras, escritas en 1801, hace como 150 años, contienen el más claro y más crudo programa de fascismo que haya propuesto jamás ningún escritor político o filosófico”<sup>1222</sup>. Y en el siglo XX observamos una acelerada personificación del Estado totalitario, que el filósofo español Prieto Sanchís describe acertadamente. Prieto Sanchís nos describe la transformación de la Constitución de Weimar hacia los clivajes mitológicos del Führerstaat, como una figuración colectiva de la autoridad al estilo hegeliano.<sup>1223</sup>

Sin embargo, esta programación totalitaria de la vida, y ese sometimiento del sistema social, económico y cultural bajo una lógica de Estado, la observamos en todos los Estados nacionales que tenemos en la actualidad, desde las revoluciones modernas

---

<sup>1220</sup> Ídem. p. 313

<sup>1221</sup> Cita de Cassirer sobre la obra de Hegel “Filosofía del Derecho”. Ídem. p.p. 315 y 316.

<sup>1222</sup> Cfr. CASSIRER, Ernst, *El Mito del Estado*, Op.cit. p. 315

<sup>1223</sup> Cfr. PRIETO SANCHÍS, Luis, *Interpretación jurídica y creación judicial del Derecho*, Temis, Lima 2005

hasta lo que hoy tenemos por sociedad internacional. Con esto se quiere decir: la personificación del Estado, a razón de valores y fines de cualquier corte, se hace proclive a la perversidad del sistema político, para convertirlo en un aparato de fuerza totalitaria, o [como se observa en los albores del siglo XXI], en una conspiración burocrática, que sirve para anteponer fines corporativos a la fuerza.<sup>1224</sup>

Aquí es donde la Rendición de Cuentas consiste en la formulación de juicios fundamentales: cuestionando los sistemas simbólicos, mitos, paradigmas y sistemas de creencias. Un Estado atribuido con una consciencia de pronto puede ser el aparato ideal para mantener intereses corporativos por la fuerza. Entonces: *¿cómo imaginar una consciencia sin deponerla hacia fines particulares?* En esto ha pensado Deutsch: Cuando el sistema político asume una actitud unitarista, acrítica, legaliforme, o abocada hacia la protección de intereses sectarios, se le denomina un “*endurecimiento de las decisiones*”.<sup>1225</sup> Esto es, que no hay información, ni demandas, recursos o conflictos que hagan cambiar de decisión al aparato de Estado: tenemos una voluntad política sostenida, y los sistemas social, económico, ecológico, cultural, religioso (..) los encontramos subordinados al mecanismo de fuerza del sistema político.

Aún bajo el gobierno de un Estado totalitario, o de una conspiración burocrática, es posible contrastar la actuación del sistema político y mostrar su ineptitud. Deutsch nos dice que siempre existirán medidas cuantitativas para contrastar la actuación de un Estado, como la curva de Lorenz, el índice de Gini, el PNB, la expectativa de vida, los niveles de educación y otros indicadores que pueden servir para rendir cuentas sobre la eficacia de la actuación del Estado. Ahora existen mucho más instrumentos de medición, como pueden ser la mortandad infantil, los objetivos del milenio de la ONU, o los indicadores sociales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Las referencias cuantitativas forman parte del medio ambiente virtual en el que se desarrolla la conducta del Estado. Ante estas referencias, el Estado siempre ha de responder, cuando menos con un silencio, para demostrar si su actuación es correcta, equivocada, mediocre o hasta criminal.

---

<sup>1224</sup> Esta advertencia la hace Schmitter, como un adjetivo al que no se debe llegar: cuando la negociación y los derechos desaparecen y todo el espacio político se convierte en lucha de fuerzas interesadas. Cfr. SCHMITTER, Philippe, C. A dónde ha ido la teoría del Neocorporativismo y hacia dónde puede ir su práctica. Reflexiones. En SCHMITTER, Philippe C., STREEK, Wolfgang y LEHEMBRUCH, Gerhard (coord.), *Neocorporativismo (Vol II)*, trad. JJ. Urtilla, Alianza, México, 1992. p.p. 125-147

<sup>1225</sup> DEUTSCH, Karl W. *Política y Gobierno*, Op.Cit. p. 184

En Deutsch se observa que la Rendición de Cuentas como un factor de retroalimentación en el seno de un sistema de decisiones. Son acciones correctivas o de refuerzo, como ya fue visto antes. Agrega que esto genera una función dentro de los sistemas políticos: la función de retroalimentación negativa y positiva. Entonces, la Rendición de Cuentas sobre un sistema político sería el de un reforzador de la conciencia: El Estado actúa, y corrige su conducta mediante mecanismos como la Rendición de Cuentas (entre otros) que controlan diversas partes de una 'conciencia'.<sup>1226</sup>

Por ejemplo, la exigencia de respetar los Derechos Humanos es una acción de control constante sobre los poderes del Estado, que a veces se preocupa más por otros objetivos (como el crecimiento económico o la explotación de un recurso natural) y a menudo olvidan cuestiones que le son recordadas mediante mecanismos de Rendición de Cuentas. Y aquí entra el debate sobre todos aquellos esfuerzos por construir indicadores de cumplimiento de los Derechos Humanos. Volvemos al mismo error epistémico y metodológico, que es recurrente en estudios de la Ciencia Política. Si quisiéramos cristalizar una batería de indicadores para evaluar el cumplimiento de los Derechos Humanos, debemos ser plenamente conscientes de que en cada Estado y en cada sociedad nos encontramos con realidades culturales, económicas, jurídicas, institucionales y políticas completamente singulares, que no permiten lecturas estandarizadas desde el isomorfismo institucional. Por otro lado, ante mediciones tan abstractas como el Examen Periódico Universal, los Objetivos del Milenio, las relatorías de Libertad de Expresión y otros índices e instrumentos internacionales, debemos atender la complejidad singular que ofrece cada estructura social y cada sistema político en lo particular. Así, la capacidad de generar una Rendición de Cuentas en cada circunstancia, referencia y contexto, se asienta sobre aquellos mecanismos formales e informales con los que cuenta cada sociedad para juzgar el comportamiento y las acciones del Estado.

Cada mecanismo de Rendición de Cuentas puede alcanzar una mirada conductual o *cibernética*. Aparece un factor de retroalimentación que hace funcionar la conducta del Estado, calificando sus acciones mediante frases como éstas:

- Se dice en un primer orden: **<haz más de lo mismo; incrementa el comportamiento>**
- Se prescribe en un segundo orden: **<oponte a esa acción; cámbiala o**

---

<sup>1226</sup> Cfr. Idem p.p. 173- 182

*modificala*<sup>1227</sup>

La teoría de Deutsch nos sugiere, finalmente, que un sistema de gobierno, como cualquiera otro, ha de tener una conciencia de su propio ambiente, y una conciencia de sus acciones; ha de trazar su propia orientación en metas y fines, y calcular cómo hacerlo (como la liebre).<sup>1228</sup> Sin embargo, una vez hecho este proceso inicial, Deutsch nos dice que el sistema presenta un “*endurecimiento de las decisiones*”,<sup>1229</sup> o mejor dicho, una proclividad por ejecutar las decisiones hacia sus metas acordadas, procurando no detenerse mucho en las “*acciones de segundo orden*” o aquellas voces que reclaman una conducta inadecuada del Estado, y que significan un examen constante de sus errores. Es como si la liebre sólo corriera en un sentido recto, y no advirtiera las variaciones de la superficie ni los movimientos de su depredador. El coeficiente que ataca un mecanismo de Rendición de Cuentas, como toda acción de segundo orden, es lo que Deutsch denomina una *voluntad del Estado* y una *acción política sostenida*.<sup>1230</sup>

Entonces, se concluye que la Rendición de Cuentas, en este imaginario cibernético, constituye una *acción de segundo orden*, porque su función es evaluar, avalar o corregir. Pero lo importante es reconocer cuáles serían las metas y los objetivos del primer orden.

Si observamos al Estado funcionando sostenidamente con acciones de primer orden, en el que se buscan ciertos objetivos primarios (riqueza, crecimiento económico, producción, extracción de recursos naturales), y si observamos que los mecanismos de Rendición de Cuentas se suponen en un plano de acciones de control y conciencia del poder, entonces *¿dónde situamos a los derechos fundamentales o los valores de la ecología, la solidaridad, el deber cívico etc?*.

Por eso, y recordando lo dicho anteriormente: estamos en el debate de determinados instrumentos de cambio social, en donde aparecen los Derechos Humanos como elementos capital importancia. Así, se considera que los *Derechos Humanos*, en

---

<sup>1227</sup> Cfr. DEUTSCH, Karl W. *Política y Gobierno*, Op.Cit. p.p. 175– 176

<sup>1228</sup> DEUTSCH, Karl W. *Política y Gobierno*, Op.Cit. p. 172

<sup>1229</sup> Vale la pena la lectura de el concepto de “la voluntad sostenida” o el “el endurecimiento de las decisiones”, y su célebre esquema sobre las decisiones de gobierno. Ídem. p. 185

<sup>1230</sup> “La voluntad política –la capacidad de subordinar la información posterior a la información anterior a una decisión– es un aspecto esencial de toda acción política sostenida”. DEUTSCH, Karl, *Política y Gobierno*, Op.Cit. p. 184

opinión del autor de este texto, han de ser las metas y los objetivos *de primer orden* en un Estado, y motivo por el cual se han de endurecer las decisiones de un sistema: orientado hacia la consumación de los derechos. Y los instrumentos de *Rendición de Cuentas* han de ser acciones de *segundo orden* que sometan a las autoridades a enderezar su conducta frente a la degradación de la dignidad humana, las violaciones de los Derechos Humanos o la demencia ideológica de la sociedad.

## **Rendición de Cuentas y Esfera Pública.**

La Esfera Pública es un espacio invisible. No está constituido por edificios, ni fronteras ni territorios. La Esfera Pública no se enviste con uniformes ni banderas; no se encuentra resguardada por policías, ni tiene representantes electos o comisarios. No obstante, la Esfera Pública es el corazón de la Sociedad Liberal, es un pilar fundamental que sostiene las libertades y los derechos en un Estado Moderno.<sup>1231</sup> Sus bastiones son la Libertad de Expresión, de Información y de Reunión. Su vitalidad depende de la capacidad de integración y representación de todas las visiones de mundo, de opiniones y críticas; es decir, que la Esfera Pública siempre debe desarrollarse desde el principio de pluralidad. Las mayorías y las minorías, los grupos étnicos, culturales, religiosos, agnósticos, progresistas, conservadores, localistas, cosmopolitas, ambientalistas, feministas, construyen sistemas de valores, de opinión y de información que deben circular libremente, y presentar incidencia sobre las mentalidades de la “generalidad”.<sup>1232</sup>

Volviendo a lo dicho por Robert Dahl, para que una sociedad se integre en el entorno político de una democracia, es necesario que las personas puedan formular preferencias personales sobre asuntos de interés público; se exige la capacidad de manifestar dichas preferencias en los espacios oficiales y/o gubernamentales, y el deber de ponderación equitativa del Estado frente a todas las manifestaciones.<sup>1233</sup> Y, de nuevo, como hemos visto en torno a las limitaciones de un sistema electoral, la democracia

---

<sup>1231</sup> HABERMAS, Jürgen, RAWLS, John, *Debate sobre el liberalismo político*, trad. G.Roca, Paidós, Barcelona 1998

<sup>1232</sup> Ver. EVANS, John H., “Worldviews or Social Groups as the Source of Moral Value Attitudes: Implications for the Culture Wars Thesis”, *Sociological Forum*, Vol. 12, No. 3 (Sep., 1997), pp. 371-404

<sup>1233</sup> Cfr. DAHL, Robert, *Polyarchy: Participation and Opposition*. Yale University Press, Boston, 1972.

basada en votos y representantes no presenta condiciones para lograr estos niveles de libertad de expresión y participación. Sólo una Esfera Pública robusta será la condición para que se desarrollen plenamente los Derechos Civiles y Políticos.

*A'* dice que <desarrollo> es igual a *X'*. Por otro lado, *B'* dice que <desarrollo> es igual a *Y'*; y finalmente, *C'* dice que <desarrollo> no es tan importante como lo indican *A'* y *B'*. Todos los discursos se someten al examen del lenguaje y a la posibilidad empírica de verificación.<sup>1234</sup> La Libertad de Expresión consiste en conocer y hablar sobre todos los discursos relacionados al <desarrollo> en un entorno libre, donde existe una capacidad de contraste con la propia realidad, y expresar su opinión al respecto.

Este punto de partida se encuentra lejos de la simplicidad. La sociedad se integra con mitos fundacionales, estructurantes, denominativos, identitarios y teleológicos, que se reflejan en la información disponible y en la capacidad de opinar o pensar singularmente. Esto no es una novedad sino una condición humana. Los mitos y los símbolos figuran como sistemas semióticos de la realidad.<sup>1235</sup> Las palabras, las cosas, los sentimientos, se construyen en contextos dados por el mito, se organizan en un catastro simbólico, en mentalidades, ideologías y sentimientos que estructuran la condición humana.<sup>1236</sup> La condición que complica la Libertad de Expresión y la construcción de una Esfera Pública, es que los mitos y los símbolos son tradicionalmente contruidos por instituciones y minorías que tienen por propósito la dominación de la sociedad.<sup>1237</sup> Así, la Esfera Pública, como un desafío liberal, no consiste en un *laissez-faire* en el que todos “hacen lo que quieren”, sino en una labor ardua de liberación frente a los grandes poderes, las grandes conspiraciones, prácticas autoritarias y abusos de las mayorías. Tampoco se trata de mirar al Estado como único enemigo, sino a las instituciones, las mayorías y los sistemas sociales como potenciales violadores de la Libertad de Expresión. Vuelve la relevancia en lo dicho por Cassirer: “*La libertad no es una herencia natural del hombre. Para poder poseerla tenemos que crearla. Si el hombre siguiera simplemente sus instintos naturales no se afanaría por la*

---

<sup>1234</sup> CARNAP, Rudolf, “Filosofía y sintáxis lógica”, en MUGUERZA, Javier, (selección e introducción), La concepción

analítica de la filosofía, trad. J.Muguerza y M.Sacristán, Alianza, 1974, p. 297

<sup>1235</sup> Cfr. CASSIRER, Ernst, *Esencia y efecto del concepto de Símbolo*, Op. Cit.

<sup>1236</sup> Cfr. FOUCAULT, Michel, *Les mots et les choses*, Op.Cit.

<sup>1237</sup> Cfr. MOSCOVICI, Serge, *Psicología de las Minorías Activas*, trad.M.Olagasti, Morata, Madrid, 1981

*libertad; más bien elegiría la dependencia*".<sup>1238</sup>

Si bien la sociedad es un constructo de símbolos y mitos de integración, al menos se puede esperar que una sociedad de personas libres presente condiciones para no estar sometido en lenguajes oficiales. No hay realidad más totalitaria que un orden del discurso dominante, en el que se nombren palabras y cosas, combinando sentimientos como la *esperanza*, la *seguridad* o la *salud* acompañados de mecanismos de control. Las normas, las instituciones y los usos de la fuerza son sólo la extensión autoritaria de una idea, forjada en la conspiración de poderes, y que ya es parte del sentimiento de las mayorías. Las ideas de la mayoría pueden imponer su visión y aniquilar la diferencia, fundados en una "soberanía" popular que es capaz de legitimar los peores latrocinios contra la dignidad humana en manos del Estado, la Iglesia, la Comunidad o la Empresa.<sup>1239</sup>

Cuando las palabras y las cosas forman parte de una conspiración burocrática en control de minorías dominantes (gobiernos, iglesias, etnias, intelectuales o corporaciones privadas), no sólo se cancelan la libertad y los Derechos Humanos, sino la condición misma de pensar en la posibilidad de ser libres. Un orden simbólico totalitario es capaz de sujetar a las personas a una voluntad tan básica como preferir la vida de la muerte, y a partir de esta baza tan orgánica, construir la Sociedad, el Estado, las normas y las instituciones.<sup>1240</sup>

Pero la lectura y desciframiento de los mitos, de los símbolos y los discursos de dominación, no es exclusiva de los semiólogos o de los expertos en Análisis del Discurso. Sólo se necesita un entorno donde circulen ideas diferentes, y que dichas ideas se hablen, se discutan, se compartan y reproduzcan en la sociedad. La deliberación abierta y robusta de los asuntos públicos lleva como consecuencia la desmitificación de diversos aspectos de nuestro mundo-de-la-vida que están dados por hecho por decretos mayoritarios o conspiraciones del poder.<sup>1241</sup>

Por ejemplo, en el orden discursivo dominante sobre la "*Seguridad*" tenemos un contexto dado: la vinculación del escudo institucional, de la bandera, de la

---

<sup>1238</sup> Ver en CASSIRER, *El Mito del Estado*, trad.C.Gancho, FCE, México, 1998. p. 340

<sup>1239</sup> Cfr. FOUCAULT, Michel, *Hay que defender la Sociedad*, Akal, Madrid, 2003, Clase del 4 de febrero

<sup>1240</sup> Cfr. FOUCAULT, Michel, *Hay que defender la Sociedad*, Op.Cit.

<sup>1241</sup> BERGER Peter, LUCKMAN, Thomas, *The Social Construction of Reality [a treatise in the Sociology of Knowledge]*, Penguin, Londres, 1991, CFR. cap. 3, Lenguaje and Knowledge in Everyday Life.

indumentaria: cascos, uniformes, armas, vehículos, helicópteros; el mensaje mediático en el desfile, la sección trágica en los “operativos” policiales o las “batallas” televisadas, o las historias de vida televisadas sobre los héroes provenientes de la Policía y del Ejército. Este orden discursivo nos copa diariamente en las calles, en los periódicos y la televisión con un significado de *Seguridad*, que llega como mensaje a las personas comunes por medio de una contextualización simbólica, que nuestro sistema social lo toma como un hecho: <*Ejército y Policía significan tu Seguridad*>. En el mismo sentido, las señales y símbolos emitidos por las Bolsas de Valores, o los anuncios del ministro de finanzas, son mensajes acerca de una concepción mitificada de la *Economía*, que se transmite en señales copadas de mandatos de integración dogmática <*El balance macro-económico significa bienestar para tí*>. Y finalmente, como ejemplo, los anuncios y publicidad de la industria farmacéutica, que emite sus mensajes copados del sentimiento denominado *Salud*; indican una contextualización y dogmatismo sobre lo que las personas pueden entender acerca de su bienestar físico <*Los antibióticos, analgésicos, antiestamínicos y antidepresivos, son amigos de tu salud*>. <sup>1242</sup> En todos los casos, los significantes están vaciados en una singular proyección simbólica, y asimilados así, sin la racionalización mínima que exige el lenguaje, sin la deliberación sobre puntos de vista, sin alternativas críticas a la forja simbólica de la *Seguridad*, de la *Economía* y de la *Salud*, el sistema social asume como bueno el significado y deglute el mensaje simbólico encriptado en el mito. <sup>1243</sup>

Una sociedad sin su debida Esfera Pública, se convierte en mayoría pasiva e ignorante, que deglute los mensajes, los símbolos, los dogmas y los contextos generados

---

<sup>1242</sup> “Sin duda, no le costará mucho sentirse justificado: cualesquiera que sean sus vacilaciones, es un hecho cierto que la mitología participa de una manera de hacer el mundo. Al aceptar como auténtico que el hombre de la sociedad burguesa se sumerge a cada instante en una falsa naturaleza, la mitología intenta encontrar, bajo las formas inocentes de la vida de relación más ingenua, la profunda alienación que esas formas inocentes tratan de hacer pasar inadvertida. El develamiento que produce la mitología es, por lo tanto, un acto político; en una idea responsable del lenguaje, la mitología postula la libertad del mismo. Sin duda que en este sentido la mitología es un acuerdo con el mundo, pero no con el mundo tal como es, sino como quiere hacerse”. Cfr. BARTHES, Roland, *Mitologías*, trad.H.Schmucler, Siglo XXI, México DF, 1994, p. 253

<sup>1243</sup> “Si el mito es un habla despolitizada, existe por lo menos un habla que se opone al mito: el habla que permea política. Debemos volver aquí a la distinción entre lenguaje-objeto y metalenguaje. Si soy un leñador y, como tal, nombro el árbol que derribo, cualquiera que sea la forma de mi frase, hablo el árbol, no hablo sobre él. Esto quiere decir que mi lenguaje es operatorio, ligado a su objeto de una manera transitiva: entre árbol y yo lo único que existe es mi trabajo, es decir, un acto. Ése es un lenguaje político; me presenta la naturaleza sólo en la medida en que quiero transformarla, es un lenguaje mediante el cual yo-actúo-el-objeto: el árbol no es para mí una imagen, es simplemente el sentido de mi acto.” Cfr. BARTHES, Roland, *Mitologías*, trad.H.Schmucler, Siglo XXI, México DF, 1994, p. 241-242

por ciertas minorías dominantes. <Tu seguridad es lo que digo>, <Tu salud es lo que digo>, <Tu bienestar es lo que digo>. La Esfera Pública libre y robusta, permite la expresión de ideas de desacuerdo, de otros puntos de vista que de entrada ya sujetan los mitos de integración al examen del lenguaje, a la verbalización y por tanto la racionalización de los conceptos, de las causas, los instrumentos y medios. Una Esfera Pública robusta, plural y libre genera como consecuencia la oportunidad de instituciones, personas, grupos, instituciones internacionales e incluso otros Estados, para debatir sobre aquellos asuntos de interés público, dando como primer paso la desmitificación de los asuntos públicos, ya sea por obra de minorías dominantes del Estado o de minorías dominantes del Mercado.

En su libro “*La Transformación Estructural de la Esfera Pública*”, Habermas nos ubica en su momento de eclosión histórica, cultural y política. Habermas intenta hacer un parangón entre lo que él considera el Espacio Público (o instituciones de publicidad) de la Edad Antigua hasta la modernidad marcada en el último tercio del Siglo XX, como aquellos espacios donde se genera una interacción dialógica entre lo público y lo privado, entre ciudadanos y gobernantes. La clase emergente de la Revolución Industrial, la burguesía, comienza a reunirse en los cafés, los salones, donde los ciudadanos empiezan a construir una opinión sobre los acontecimientos, sobre el mundo, sobre el futuro, sobre las leyes y el gobierno. Es en los rotativos donde los burgueses generan y circulan información económica, comercial, de negocios y de industria, para desarrollar sus posibilidades en el mercado. Es en los periódicos donde se forjan visiones políticas sobre su acontecer.<sup>1244</sup> Es en la enciclopedia y en el desarrollo productivo de la ciencia donde se forja una visión cartesiana del mundo. En todos los casos, se advierte la emergencia de nuevos sujetos productores de información, de nuevos protagonistas que crean certidumbres en el mundo, dejando a un lado la condición de las “instituciones totales” del *Ancien Regime* y de la *Iglesia*, como los otroras sujetos productores, hegemónicos, de la información, de la realidad, de las creencias y de las certidumbres en el mundo de la época.<sup>1245</sup>

Habermas explica en su “*Transformación Estructural de la Esfera Pública*” que el ensanchamiento del Estado de Bienestar, la burocratización, tecnificación y

---

<sup>1244</sup> HABERMAS, Jürgen, LENNOX, Frank, “The Public Shpere: An Encycopedia Article”, *New German Critique*, No.3. (Autumn, 1974), pp. 49–55

<sup>1245</sup> HABERMAS, Jürgen, *The Structural Transformation of the Public Sphere*, trad. Thomas Burger, MIT Press, Masachussets, 1991.

corporatización de las esferas de comportamiento humano han restringido la Esfera Pública. Esto lo escribe antes de que el Estado de Bienestar europeo sufriera una severa crisis fiscal en los años 70' del Siglo XX. Por eso debe actualizarse el debate de Habermas, y decir que desde el declive del Estado de Bienestar, con la penetración intensa de las corporaciones privadas en la vida pública, con la formación de discursos dominantes en favor del Mercado y en contra del Estado desde la doctrina neo-liberal, con la globalización y el desarrollo tecnológico en manos de corporaciones privadas, el Estado ha perdido espacios que antes fueran un dominio burocrático; se ha visto el crecimiento exponencial de ámbitos culturales y políticos que crecen al margen del Estado y se ensanchan en la sociedad con dominio pleno.<sup>1246</sup>

De la misma manera en que la Esfera Pública le dio forma al Estado Liberal y Democrático de Derecho que hemos construido a partir de las revoluciones Francesa y Norteamericana, ahora mismo, en un escenario proclive a la Sociedad de la Información, necesitamos más que nunca un espacio de información, opinión, deliberación y decisión basados en la pluralidad y la libertad de expresión. No hay mejor páramo de fusión entre la Rendición de Cuentas y los Derechos Humanos que el trabajo y labranza de una Esfera Pública democrática, liberal, participativa, vigorosa y transformadora de nuestro sistema social.

Pero la Libertad de Expresión y la Esfera Pública no son convenciones de seres a-históricos, o de diálogos racionales en donde sólo se discuten los asuntos públicos a manera de silogismos lógicos. Contrario a lo dicho por Habermas, existen posiciones más cercanas a la condición humana de los ciudadanos. Tenemos por ejemplo la posición de Gardiner: la Esfera Pública no es una construcción política del Estado, sino una construcción política de las personas, que presentan una manera singular de hacer y entender el mundo.<sup>1247</sup> Nuestros atributos físicos, étnicos, familiares y culturales

---

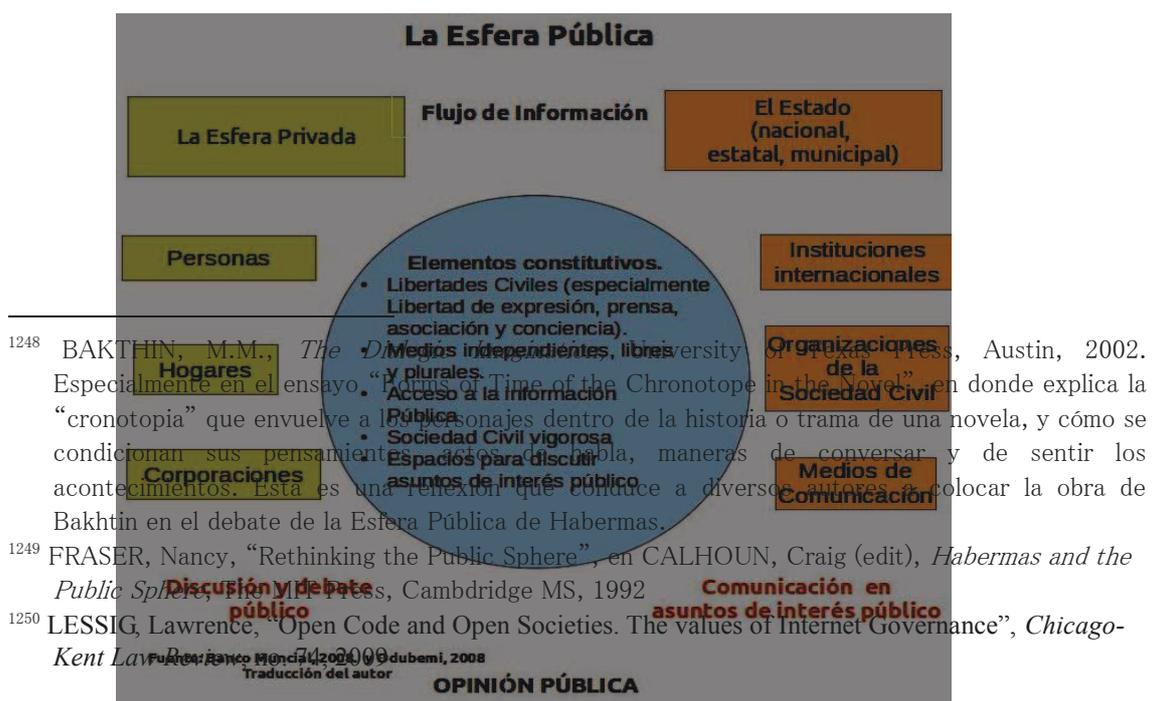
<sup>1246</sup> Ver: HOLLINGSWORTH, J. Rogers, y LINDBERG, Leon N., “La regulación de la economía estadounidense: el papel de los mercados, clanes, jerarquías y el comportamiento asociativo”, en SCHMITTER, Philippe C., STREEK, Wolfgang y LEHEMBRUCH, Gerhard (coord.), *Neocorporativismo* (Vol II), trad. JJ. Urtilla, Alianza, México 1992. Asimismo, ver en CASTELLS, Antoni y BOSCH, Nuria, *El futuro del Estado de Bienestar: algunas líneas de reflexión*, en CASTELLS, Antoni y BOSCH, Nuria (edit.) *El futuro del Estado de Bienestar*, Primera Edición, Civitas 1998

<sup>1247</sup> GARDINER Michael, “Wild Publics and grotesque symposiums: Habermas and Bakhtin on dialogue, everyday life and the public sphere”, CROSSLEY, Nick, MICHAEL ROBERTS, John (edit), *After Habermas: New Perspectives on the Public Sphere*, Blackwell Publishing, Malden MA, 2004, pp. 28-47

conforman la persona en un cuerpo político. Ser mujer, esposa, inmigrante, asalariado, catalán o soldado americano, implican ya una posición en el mundo y un acto de habla, incluso antes de proferir palabras.<sup>1248</sup> Una Esfera Pública liberal, lejos de la metáfora racionalista de Habermas, induce la competencia lingüística del hablante: su código inicial, el contexto que le envuelve, sus propósitos y alcances.

-Qué mundo me asiste-. -Qué pienso del mundo-. -Qué opinión tengo de mundo-. Son preceptos que configuran la Libertad de Expresión. En una Esfera Pública, hablar de la ciudad como pandillero, como madre soltera, esposa, desempleado, sacerdote, empresario o político, nos indica un punto de inflexión singular que merece la pena ser conocido. Allí encontramos el fundamento de la pluralidad de la Esfera Pública que advierten autores como Nancy Fraser, porque las diversas condiciones humanas que convergen en la situación (como una ciudad), nos exponen la complejidad, que no puede ser simplificada en una sólo voz o en un sólo modelo teórico.<sup>1249</sup>

Una Esfera Pública se vuelve vital para entender las enormes dimensiones que adquieren los Derechos Civiles y Políticos en la creación de un espacio que siempre debe estar mediado por los principios de pluralidad, accesibilidad y disponibilidad plena. De hecho, estos principios son los que afectan positivamente a las expectativas de Rendición de Cuentas en las decisiones públicas. No hay un estadio anterior a los Derechos Civiles y Políticos, a la participación ciudadana, que la noción de una Esfera Pública amplia y vigorosa, y un manejo de la información desde los principios de un Estado Liberal y Democrático de Derecho.<sup>1250</sup>



Esquematización funcional de la Esfera Pública. Elaboración propia a partir de Odugbemi<sup>1251</sup>

La pérdida de control y soberanía del Estado, en general, es proporcional a su pérdida de control e influencia en la Esfera Pública. El papel de las corporaciones privadas se ha ensanchado de manera superlativa. Pero así también, el desarrollo tecnológico y en especial el internet, están drenando la capacidad de control, audiencia, canales y contenidos de las corporaciones y los medios privados en las personas y las redes sociales.<sup>1252</sup> En este punto de inflexión histórica, es fundamental prestar atención a tres aspectos:

- + La brecha digital, o la exclusión de las personas a las tecnologías básicas de la Sociedad de la Información.
- + El Derecho a la Comunicación, o las condiciones de participación de las personas en el flujo de contenidos, canales y medios de información.
- + El Derecho a la Información, reflejado en la capacidad de solicitar datos, documentos, reportes e información de interés público.

La Esfera Pública, como abstracción, reproduce una separación entre el Estado y la Sociedad, y una división tenue entre la Sociedad Civil y el sector privado. La posición que adopta el Mercado y las organizaciones sociales figura decisivamente en la estructura de la Esfera Pública. Asimismo, el volumen, capacidad e incidencia de instituciones como las organizaciones civiles, iglesias, sindicatos, universidades, gremios, colegios de profesionales, asociaciones de vecinos, etc, figuran una

---

<sup>1251</sup> ODUGBEMI, Sina, "Using Political Analysis to Guide Communication Strategies", en ODUGBEMI, Sina, JACOBSON, Thomas, (edit) *Governance Reform Under Real World Conditions: Citizens, Stakeholders, and Voice*, World Bank, Washington D.C., 2008, p. 30

<sup>1252</sup> Cfr. VITALLI, Stefania, GLATTFELDER, James, BATTINSON, Stefano, "The network of global corporate control" disponible en url: arXiv:1107.5728v2 [qfin. GN] 19 Sep 2011

composición estructurante de Rendición de Cuentas sobre la Esfera Pública.<sup>1253</sup>

Se supone que la Sociedad Civil es una forma de comprender el entramado de organizaciones, fundaciones, instituciones y espacios públicos que provee la sociedad para sí misma. Esta plataforma de instituciones cumple la función de mediar entre los habitantes de un lugar frente a los aparatos de gobierno, o bien, ante las grandes corporaciones privadas del mercado, las grandes iglesias, etc.

Los aparatos de la sociedad civil prolongan la dinámica del Estado y también se arraigan en las personas. Así se comprenden los cambios estructurales de una sociedad, o al menos así los puede registrar el Estado como información confiable. Se supone que hay una continuidad entre la sociedad civil y los aparatos de poder: ambos se organizan en torno a una identidad similar y una forma de comportamiento previamente aceptada: ciudadanía, democracia, participación o politización del cambio social, restricción del poder del Estado, garantía de derechos humanos, etc.<sup>1254</sup>

En este caso, Bobbio describe la existencia de la Sociedad Civil en los Estados contemporáneos:

*“Al contrario de lo que había previsto Hegel, según el cual el Estado como totalidad ética habría terminado imponiéndose a la fragmentación de la sociedad civil, interpretada como < sistema de atomización >, las relaciones de tipo contractual, características del mundo de las relaciones privadas, no han sido relegadas a la esfera inferior de las relaciones entre individuos o grupos menores, sino que han alcanzado el estadio superior de las relaciones políticamente importantes”*<sup>1255</sup>

Sin embargo, algunos críticos de la Sociedad Civil no han previsto los giros que puede hacer este entorno de instituciones intermedias y mediadoras. En primer lugar, como lo describe James Davison Hunter, se pueden enfrentar al Estado y conformar redes de interés ideológico en torno a ciertos temas. Hunter describe cómo se han ido conformando redes de instituciones de la Sociedad Civil que se inscriben en estrategias a favor o en contra del aborto, a favor o en contra de la privatización eléctrica, a favor

---

<sup>1253</sup> Cobra aquí relevancia el debate sobre la denominada “Guerra Cultural”, abordada en el apartado sobre Democracia Electoral. Ver en DAVISON HUNTER, James, “La Guerra Cultural Americana”, en BERGER, Peter (edit), *Los Límites de la Cohesión Social*, Trad. J.L. Gil, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 1999, p.p. 23-68

<sup>1254</sup> BERGER, Peter, LUCKMAN, Thomas, *The Social Construction of Reality. A treatise of sociology of knowledge*. Penguin Books. (1968), Londres, 2004.

<sup>1255</sup> BOBBIO, Norberto, *Estado, Gobierno, Sociedad*, trad. L. Sanchez, Plaza y Janés, Barcelona 1987, p. 27

de medidas ecológicas, etc.<sup>1256</sup> Los imaginarios sociales se han reventado y atomizado en pequeños grupos, identidades, clivajes, comunidades, nacionalismos, clusters empresariales y gobiernos.

Para que los sistemas político, económico y cultural comprendan bien cuál será su papel en el seno de un modelo de participación democrática, entonces ha de garantizarse una buena comunicación. Así lo explica Greimas:

*“La estructura de la comunicación comporta, como se sabe, un destinador y un destinatario intercambiables, dotados de cada cual, por ello, de una competencia a la vez emisora y receptora. Sin embargo, teniendo en cuenta que los papeles sintácticos de destinador y destinatario son asumidos por dos sujetos semánticos distintos, que posee cada cual su propio universo semántico y su código de redacción y lectura, la comunicabilidad interindividual no es ni evidente ni fácil. A partir de ahí es normal, en la medida en que la comunicación está basada en un querer-comunicar bilateral, que un hacer-interpretativo, que le es paralelo, se instale en el otro lado de la cadena. He aquí dos grandes clases de discursos, dos formas también que puede revestir, y con frecuencia reviste, el discurso .. que tiene la necesidad de ser comunicado”.*<sup>1257</sup>

La Esfera Pública es el ecosistema básico para que las libertades públicas sean garantizadas constitucionalmente, especialmente la Libertad de Expresión, Opinión y Reunión. Un sistema libre y plural de medios de comunicación, debe estar libre de controles estatistas, pero también sin los efectos de la concentración de medios. Una cultura de política pública basada en el debate libre y la discusión de los asuntos comunes. El acceso igualitario a la Esfera Pública que indica la capacidad de tener voz, especialmente de las minorías. La apertura al argumento público es la fuente de racionalización, información y comunicación acerca de las grandes decisiones públicas. El respeto a las evidencias y hechos vertidos en el debate público, así como el derecho de réplica, son la base para el debate y la deliberación.

Una Esfera Pública vigorosa permite el acceso, disponibilidad e intercambio de los ciudadanos, instituciones públicas, organizaciones sociales y comunitarias, gremios, despachos, iglesias, academias y empresas privadas, todas ellas en una capacidad plena de querer-informar y querer-comunicar; propicia como consecuencia una construcción

---

<sup>1256</sup> DAVISON HUNTER, James, “La Guerra Cultural Americana”, en BERGER, Peter, *Los Límites de la Cohesión Social*, Galaxia Gutemberg-F.Bertlesmann, Barcelona, 2001

<sup>1257</sup> GREIMAS, A.J. *Semiótica y Ciencias Sociales*, Editorial Fragua, Madrid, 1980., p. 38

plural de nuestro propio mundo-de-la-vida, de nuestros problemas, de las soluciones a los problemas, de la generación permanente de conocimiento. Aquí radica la importancia vital de una visión de Código Abierto que propone Lawrence Lessig,<sup>1258</sup> de la Sociedad-Red de Castells, la economía colaborativa de Tapscott y Williams,<sup>1259</sup> y la cultura democrática abierta de Agre.

Para lograr este propósito, es fundamental desarrollar un Derecho a la Información robusto, y un Derecho a la Comunicación robusto. El Derecho a la Información, para generar vínculos jurídicos entre el ciudadano y el Estado, y del ciudadano con las corporaciones, empresas e instituciones que deban generar información de interés público. El Derecho a la Comunicación debe existir para resolver el principio de pluralidad, veracidad y proporcionalidad de los medios de comunicación, para garantizar el acceso pleno, el derecho de réplica, el derecho a la dignidad y la buena fama.

La concentración de medios es un escenario de privación de la Esfera Pública; se refiere a la situación en la cual existen pocas compañías de medios de comunicación en un sector (impreso, radio, televisión, cable), que propician la concentración y política de contenidos. Pero más aun, la concentración de medios se ahonda cuando diversos conglomerados empresariales de diversos ramos, convergen en el interés de controlar los canales y los contenidos de la información de las empresas informativas.<sup>1260</sup>

*Estas circunstancias, junto con la búsqueda de la expansión de las empresas nacionales hacia los mercados internacionales, la diversificación en múltiples ramas empresariales y la ampliación de las actividades de las compañías hacia diferentes campos o productos, podrían resumirse en lo que –de hecho– se denomina tendencia a la concentración que se ha instalado en el mercado (...). La consecuencia inmediata es la formación de conglomerados empresariales que modifican su estructura a una velocidad vertiginosa, lo que constituye, justamente, la historia de la concentración mediática en los dos últimos decenios, así como una radiografía del contexto actual.<sup>1261</sup>*

---

<sup>1258</sup> LESSIG, Lawrence, *Code v2*, Op.Cit.

<sup>1259</sup> TAPSCOTT, Don, WILLIAMS, Anthony, *MacroWikinomics*, Op.Cit.

<sup>1260</sup> PÉREZ SERRANO, María José -LA CONCENTRACIÓN DE MEDIOS EN ESPAÑA [ANÁLISIS DE CASOS RELEVANTES EN RADIO, PRENSA Y TELEVISIÓN] tesis Doctoral Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias de la Información, Dirección de Manuel Sevillano Puente, Madrid, 2006

<sup>1261</sup> PÉREZ SERRANO, María José -LA CONCENTRACIÓN DE MEDIOS EN ESPAÑA [ANÁLISIS DE CASOS RELEVANTES EN RADIO, PRENSA Y TELEVISIÓN] tesis Doctoral Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias de la Información, Dirección de Manuel Sevillano Puente, Madrid, 2006

La concentración de medios provoca que los medios se conviertan en instrumentos estratégicos y económicos. Frente a los conglomerados empresariales, corporativos y redes económicas (holdings), los medios son “empresas informativas”, como sujetos organizados de la información que concentran la infraestructura, los medios de producción y los servicios para incidir en un supuesto “mercado libre”, pero donde las relaciones comerciales, corporativas y de interés, marcan una tendencia anti-democrática en la Esfera Pública. La separación, supuestamente natural, de los medios de comunicación con los conglomerados empresariales, nacionales e internacionales, nos obligan a dibujar una nueva frontera de la Esfera Pública: no sólo es una dicotomía entre la Sociedad y el Estado, sino una separación jurídica de las “empresas informativas” frente a las corporaciones privadas que dominan su agenda.

Así, la noción y aplicación del *<principio de pluralismo>* se vuelve trascendental: el pluralismo como “una noción jurídica cuya función es limitar, en algunos casos, el alcance del principio de libertad de expresión con objeto de garantizar al público la diversidad informativa.”<sup>1262</sup> Por esto, cobra relevancia la legislación general en torno a la concentración económica, y no sólo la concentración de medios. Al respecto, el Reglamento (CEE) no 4064/1989 del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, sobre el control de las operaciones de concentración entre empresas establece lo siguiente:

**Concentración Económica- Noción jurídica de concentración:** “cuando dos o más empresas anteriormente independientes se fusionen, o cuando una o más personas que ya controlen al menos una empresa, o una o más empresas mediante la toma de participaciones en el capital, o la compra de elementos del activo, mediante contrato o por cualquier otro medio, adquiera, directa o indirectamente, el control sobre la totalidad o parte de una o de otras varias empresas.”<sup>1263</sup>

Como establece Pérez-Serrano, la pluralidad radica en la competencia abierta o

---

<sup>1262</sup> COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: Libro Verde de la Comision Pluralismo y concentracion de los medios en el mercado interior. Valoracion de la necesidad de una accion comunitaria, Bruselas 1992.

<sup>1263</sup> Art. 3 Reglamento (CEE) no 4064/1989 del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, sobre el control de las operaciones de concentracion entre empresas. Diario Oficial n° L 395 de 30 de diciembre 1989, pp. 1–12. Rectificado nueva publicacion texto completo Diario Oficial 257/90 p 13.

“perfecta”. Competencia perfecta para Picard<sup>1264</sup> y Vogel<sup>1265</sup> sería el escenario deseable “en la que ningún vendedor domina el mercado, el número de vendedores es abundante y las fuerzas económicas operan con libertad”. De acuerdo con Vogel, en esta situación todas las compañías producen productos idénticos. El tamaño de cada una es pequeño con relación al producto total de la industria y sus decisiones tienen un efecto insignificante en el precio o en la producción total.<sup>1266</sup>

*Cuando el número de vendedores es limitado, existen altas barreras de entrada y los productos apenas están diferenciados, surge el oligopolio. Las decisiones de una compañía sobre el precio pueden afectar al precio y nivel de producción de las otras empresas del sector. Éste es el caso de Estados Unidos en donde cuatro cadenas nacionales se reparten el mercado televisual.<sup>1267</sup>*

La concentración de medios conduce a escenarios de destrucción de la Esfera Pública y la violación de los Derechos a la Información, la Comunicación y la Libertad de Expresión. Existen múltiples casos que sólo se enumeran de forma ilustrativa. Información sesgada y distorsionada frente a Golpes de Estado como los sucedidos en Venezuela en 1999 y en Honduras en 2009; las guerras contra el narcotráfico, tensiones nacionalistas, casos de sacerdotes pederastas y la complicidad del Vaticano, casos de corrupción, contaminación ambiental, distorsión de la agenda de derechos a la interrupción del embarazo, el matrimonio universal, movimientos sociales, marchas, protestas, y hasta la manipulación de las elecciones de un sistema democrático. Existen casos de transgresión grave a la Libertad de Expresión y el pluralismo que exigen el tratamiento de estos temas, pero que los medios de comunicación, en un escenario de concentración, imponen su ideología, su agenda y sus intereses particulares, sin respeto a la diferencia e incluso difamando, denunciando o calumniando a los críticos.

El papel de los medios de comunicación puede ser incontrastable y superlativo. Contrario a las ideas de censura estatal, los grandes medios de comunicación son capaces de poner de rodillas a la clase política, intelectuales, partidos políticos, comunidades y naciones. La supuesta garantía se encuentra en el mercado. Es decir, que

---

<sup>1264</sup> PICARD, R.: Media economics. Concepts and Issues, Sage, Londres 1989, citado por PÉREZ SERRANO, María José -LA CONCENTRACIÓN DE MEDIOS EN ESPAÑA, Op.Cit.

<sup>1265</sup> VOGEL, H.: La industria de la cultura y el ocio: un análisis económico, Fundación Autor, Madrid 2004. PÉREZ SERRANO, María José -LA CONCENTRACIÓN DE MEDIOS EN ESPAÑA, Op.Cit.

<sup>1266</sup> Cfr. PÉREZ SERRANO, María José -LA CONCENTRACIÓN DE MEDIOS EN ESPAÑA, Op.Cit. p. 74

<sup>1267</sup> Cfr. PÉREZ SERRANO, María José -LA CONCENTRACIÓN DE MEDIOS EN ESPAÑA. Op.Cit. P 75

el Estado ha adoptado una regulación de los espectros radio-eléctricos como fuente de garantía de pluralidad, pero en la realidad es el Estado el regulado por los medios.<sup>1268</sup>

Como lo explica Robert Mckenzie, el papel que juegan los gobiernos en la regulación de los medios, con miras a sistemas informativos pluralistas, se ha desarrollado a partir de la creación de órganos regulatorios económicos, el fomento a la “autorregulación” y a casos judiciales que exponen asuntos de veracidad o ponderación.<sup>1269</sup>

Desde el punto de vista del “fomento a la autorregulación”, Mckenzie esquematiza a los actores: las organizaciones profesionales y organizaciones de medios de comunicación (propietarios, corporaciones, fundaciones) que se regulan a sí mismos para cometidos propios. En ocasiones, estas organizaciones escuchan demandas de la sociedad, pero generalmente se organizan para enfrentar al Estado en asuntos de legislación, presupuestos, licencias, concesiones o políticas públicas para su beneficio.<sup>1270</sup>

También aparece la “regulación” a partir de grupos ciudadanos (ONG, Asociaciones, Fundaciones) que les interesa incidir en contenidos que consideran dañinos para la sociedad. En este sector, predominan las demandas morales sobre los contenidos; pero en algunos casos se observa una agenda de Derechos Humanos, como la salud, alimentación o el voto, en contra del sesgo de los medios de comunicación.<sup>1271</sup>

Aparecen los “reguladores corporativos” en forma de anunciantes, que inciden sobre los programas y contenidos de los medios de comunicación. En vista de que los medios dependen de ellos para financiarse, y cuando el patrocinio es la fuente principal de financiamiento, emergen formas de control y censura indeterminables.<sup>1272</sup>

En este espacio de regulación y control informal, el Estado ha encontrado un nicho de incidencia perversa en la publicidad oficial. Siendo que el Estado no tiene

---

<sup>1268</sup> Cfr. CHOMSKY, Noam, RAMONET, Ignacio, *¿Cómo nos venden la moto? Información, poder y concentración de medios*, Trad. J.Soler, Icaria, Barcelona, 2002

<sup>1269</sup> MCKENZIE, Robert, “Estudio comparativo de la regulación de los medios de comunicación en Francia, Estados Unidos, México y Ghana”, trad. J.M. Bringas, *Derecho Comparado a la Información*, num.6, julio-diciembre 2005, 157-199

<sup>1270</sup> MCKENZIE, Robert, “Estudio comparativo de la regulación de los medios de comunicación en Francia, Estados Unidos, México y Ghana”, Op.Cit., p. 165

<sup>1271</sup> MCKENZIE, Robert, “Estudio comparativo de la regulación de los medios de comunicación en Francia, Estados Unidos, México y Ghana”, Op.Cit. p. 167

<sup>1272</sup> MCKENZIE, Robert, “Estudio comparativo de la regulación de los medios de comunicación en Francia, Estados Unidos, México y Ghana”, Op.Cit. p. 168

control sobre los contenidos de los medios, y que son los medios los que controlan la agenda pública, entonces el Gobierno intenta marcar posiciones de dominio como anunciante y patrocinador. Dependiendo del alcance de compra del Gobierno en el medio será su capacidad de influencia sobre los programas y contenidos. En algunos casos, cuando el medio es pequeño, la publicidad oficial puede significar un verdadero censor. Cuando los medios son grandes, se establece una negociación más paritaria con el Gobierno, en donde se compran espacios, opiniones, presentaciones, noticias y dictámenes. En estos casos de publicidad oficial, nos encontramos con una distorsión más del mercado de medios de comunicación. Los gobiernos compran espacios para persuadir en una realidad dominada por los medios de comunicación; se propicia un mercado cuestionable legal y moralmente, de manera que se trasiega en actos de corrupción multimillonarios. El estudio de Fundar, encabezado por Justin Dupui, demuestra la obscena cantidad de presupuesto destinado irregularmente a la compra de espacios para la publicidad oficial, sin contar con la cifra negra de dinero que no surge del presupuesto. Y la peor parte de estos casos de publicidad oficial, es que el Estado cae en la condición de un mercader de espacios de información, abandona su deber de informar y negocia cápsulas de propaganda gubernamental. El resultado es la destrucción de la Esfera Pública y la privación de los Derechos de la Información, la Comunicación y la Libertad de Expresión.<sup>1273</sup>

Finalmente, en este precario desarrollo del Derecho a la Comunicación, tenemos a las denominadas Agencias Reguladoras, que son órganos de Estado sui-generis. En algunos casos son dotados con autonomía frente a la Administración del Estado; en algunos casos tienen posibilidad de sancionar, o de crear actos de gobierno frente a los medios de comunicación. En la mayoría de los casos, estas Agencias Reguladoras son instituciones débiles, deficientemente diseñadas, con potestades jurídicas cuestionables y siempre impugnables frente a los despachos de abogados que defienden a los grandes medios de comunicación.

Las Agencias Reguladoras aplican leyes o decretos en materia de

---

<sup>1273</sup> La investigación de Fundar sobre “Publicidad Oficial” ha abierto un camino nuevo hacia la garantía de la Libertad de Expresión, comenzando por la Rendición de Cuentas en los recursos públicos dilapidados por el Estado en propaganda y espacios comprados a los medios de comunicación. Se construye una nueva forma de censura que no se había calculado antes en esas dimensiones. Cfr. DUPUI, Justine, “Transparencia y acceso a la información, en los estados: el caso de gastos en publicidad”, en LACHENAL, Cécile, RUIZ, Ana Joaquina (coord), *Derecho de acceso a la información. La visión de los usuarios.*, Fundar- Gedisa, México DF, 2013.

telecomunicaciones, espectro radio-eléctrico y en ocasiones actúan sobre asuntos de Libertad de Expresión. Una fuente común de regulación y sanción es la económica, pues expiden nuevas licencias de transmisión, las renuevan o generan medidas disciplinarias. El caso francés en el Consejo Superior Audiovisual (CSA), la agencia promueve y garantiza el “pluralismo político” entregando licencias a grupos específicos con diversas orientaciones ideológicas (radio anarquista, radio socialista, etc). Generalmente, estas licencias son de radio, y no se observan casos en televisión.<sup>1274</sup> En el caso de la Ley Orgánica de Comunicación de Ecuador, se hace una distinción entre medios de comunicación Públicos, Privados y Comunitarios, generando así una gama nueva de medios, que se desarrollarán en una política de colectivos sociales.<sup>1275</sup>

En la agencia reguladora de EEUU, la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC) y la francesa CSA, la regulación de los medios se aplica en la protección de menores, controlando la “programación erótica” o la “programación violenta” (CSA), o la “obscenidad” e “indecencia” (FCC). Se induce la denominada “programación infantil” en todas las estaciones. En ambos casos, se regula el denominado “minutage” o el volumen de anuncios comerciales por cada hora de transmisión.<sup>1276</sup>

El caso de la Ley Orgánica de Comunicación de la República del Ecuador, establece principios y deberes innovadores para todos los medios (públicos, privados, comunitarios), que se explican:

*Art. 71.- Responsabilidades comunes.- La información es un derecho constitucional y un bien público; y la comunicación social que se realiza a través de los medios de comunicación es un servicio público que deberá ser prestado con responsabilidad y calidad, respetando los derechos de la comunicación establecidos en la Constitución, los instrumentos internacionales y contribuyendo al buen vivir de las personas. Todos los medios de comunicación tienen las siguientes responsabilidades comunes en el desarrollo de su gestión:*

- 1. Respetar los derechos humanos y promover su plena aplicabilidad;*
- 2. Desarrollar el sentido crítico de los ciudadanos y promover su participación en los asuntos de interés general;*

---

<sup>1274</sup> MCKENZIE, Robert, “Estudio comparativo de la regulación de los medios de comunicación en Francia, Estados Unidos, México y Ghana”, Op.Cit

<sup>1275</sup> Ley Orgánica de Comunicación de la República del Ecuador, Registro Oficial del Gobierno del Ecuador, Año I- N°22 Quito, martes 25 de junio de 2013. Artículos 70, 78, 85 y 85

<sup>1276</sup> MCKENZIE, Robert, “Estudio comparativo de la regulación de los medios de comunicación en Francia, Estados Unidos, México y Ghana”, Op.Cit. p. 177

3. *Acatar y promover la obediencia a la Constitución, a las leyes y a las decisiones legítimas de las autoridades públicas;*
4. *Promover espacios de encuentro y diálogo para la resolución de conflictos de interés colectivo;*
5. *Contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad;*
6. *Servir de canal para denunciar el abuso o uso ilegítimo que los funcionarios estatales o personas particulares hagan de los poderes públicos y privados;*
7. *Impedir la difusión de publicidad engañosa, discriminatoria, sexista, racista o que atente contra los derechos humanos de las personas;*
8. *Promover el diálogo intercultural y las nociones de unidad y de igualdad en la diversidad y en las relaciones interculturales;*
9. *Promover la integración política, económica y cultural de los ciudadanos, pueblos y colectivos humanos; y,*
10. *Propender a la educomunicación.*<sup>1277</sup>

Existe un desarrollo modesto en términos de responsabilidad de los medios de comunicación en cuanto al contenido y forma que presentan la información. Los elementos de protección y garantía que son necesarios, se centran en la defensa de los valores democráticos en la pluralidad. Pero los espacios de protección también abarcan la capacidad de introducción al debate de manera abierta, apelando por la verificación de la información falsa; y también la dignidad y buena fama de las personas, que puede ser dañina en el ejercicio de la comunicación. De cualquier manera, en principio, en diversas legislaciones y casos se han tratado dos aspectos fundamentales de Rendición de Cuentas y control:

- + La veracidad en los contenidos de información, de hechos y noticias; entendiéndose el *<principio de veracidad>* como mecanismo de Rendición de Cuentas entre los ciudadanos y los medios de comunicación, sean éstos públicos o privados.
- + El debido cuidado de los medios de comunicación al momento de emitir sus opiniones o versiones de los hechos, protegiendo el derecho a la dignidad y el buen nombre de las personas que resulten dañadas por información pública;

---

<sup>1277</sup> Ley Orgánica de Comunicación de la República del Ecuador, Registro Oficial del Gobierno del Ecuador, Año I- N°22 Quito, martes 25 de junio de 2013

entendiéndose el *<principio de proporcionalidad>* como mecanismo de Rendición de Cuentas para someter a los medios de comunicación y empresas informativas al escrutinio semántico de sus comunicaciones, y en protección de derechos fundamentales de las víctimas del escarnio.

Hasta ahora, destacan algunos contenidos de alto valor versados en la Ley Orgánica de Comunicación de la República del Ecuador, que bien han generado polémicas entre los mismos medios, gobiernos, figuras públicas e intelectuales.<sup>1278</sup> En esta posición, no se comparten algunos preceptos de dicha Ley, como determinar una “*Responsabilidad ulterior de los medios de comunicación*”, como si fuese legítimo imponer una teleología y sentido de existencia en las empresas privadas que funcionan dentro del mercado; y también se disiente respecto de la “*Identificación y clasificación de tipos de contenidos*” (art. 60), porque se trata de una contextualización semiótica de la comunicación para efectos de control de los medios. No obstante y se quiera definir un *<tipo de contenido>*, como forma de entendimiento, es potencialmente imposible centrar un debate administrativo, político o judicial, para decidir qué tipo de género periodístico es el impugnado, y en qué sentido debe regularse.

La veracidad en los contenidos versados como “noticias”, “entrevistas”, “encuestas” o “crónicas”, en donde se hace un ejercicio de captación de la realidad, de hechos sucedidos o eventos importantes, se autorregula mediante las reglas de Manual de Estilo, que sólo refieren a elementos de dicción y estrategias semióticas para presentar la información conforme a una marca personal de la empresa. Por otro lado, hay apelaciones de un “Derecho a la Comunicación” sobre instrumentos de Rendición de Cuentas que sujeten a los medios de comunicación a exámenes de “exactitud” u “objetividad”. Esta pretensión es realmente difícil de ceñir como un Derecho, dado que dichas condiciones son enteramente discutibles en cualquier contexto.

Más que apelar por la “objetividad” o la “exactitud”, que difícilmente se pueden determinar, se debe regular el *<principio de veracidad>*, en la capacidad jurídica de los ciudadanos e instituciones en demandar la verificación, complementación o disculpa de

---

<sup>1278</sup> Romel Jurado, colega del programa de Doctorado en Derechos Fundamentales de la UC3M, y como miembro del Comité Especial para la elaboración de la propuesta de Ley, Ver, en url. <https://www.youtube.com/watch?v=YEPLhppVJio> así como el presidente del Ecuador Rafael Correa, exponen el contexto, propósito y circunstancias de la Ley Orgánica de Comunicación; ver en url. <http://cnnespanol.cnn.com/2014/05/04/correaencnn/>.

los medios, cuando ésta genere daños o perjuicios a una persona, institución o comunidad.

Esta capacidad debe forjarse en un Derecho a la Comunicación como un derecho público subjetivo, trazado en Ley, y que sujete deberes y obligaciones de los demandantes y demandados. Por ejemplo, tenemos el “Derecho de rectificación” en la Ley Orgánica de Comunicación de la República del Ecuador, que dice

*Art. 23.- **Derecho a la rectificación.**- Todas las personas tienen derecho a que los medios de comunicación rectifiquen la información que han difundido sobre ellas, sus familiares o sobre los asuntos a su cargo cuando existan deficiencias en la verificación, contrastación y precisión de la información de relevancia pública de acuerdo a lo establecido en el artículo 22 de esta Ley.*<sup>1279</sup>

Por otro lado, se debe reforzar el <principio de proporcionalidad> cuando los medios de comunicación, al expresar una “opinión”, o al desarrollar un contenido de ficción, lastimen la dignidad, vida privada, fama y buen nombre de una persona.<sup>1280</sup> Más allá de la doctrina “Real Malice” desarrollada en EEUU, el <principio de proporcionalidad> debe proteger a personas vulnerables, minorías, y también a personas públicas (entiéndase la clase política, artistas, deportistas, o personajes de fama). El derecho al honor, el derecho a la intimidad o la dignidad, debe ser garantizado ante cualquier medio, con procedimientos claros y garantistas. Asimismo, el <principio de proporcionalidad> debe proteger y garantizar la no-discriminación de género, por nacionalidad, identidad, etnia, origen, religión, ideas políticas o culturales, etc.

La Ley Orgánica de Comunicación de la República del Ecuador, establece al respecto:

*Art. 61.- **Contenido discriminatorio.**- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por contenido discriminatorio todo mensaje que se difunda por cualquier medio de comunicación social que connote distinción, exclusión o restricción basada en razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición*

---

<sup>1279</sup> Ley Orgánica de Comunicación de la República del Ecuador, Registro Oficial del Gobierno del Ecuador, Año I- N°22 Quito, martes 25 de junio de 2013

<sup>1280</sup> Es interesante observar el desarrollo jurídico y la evolución del Derecho en estos aspectos de libertad de expresión, desde el seno de la regulación de las campañas políticas y las elecciones democráticas. La aplicación de los principios es similar y equiparable. Cfr. PÉREZ DE LA FUENTE, Óscar, *Libertad de Expresión y discurso político. Propaganda negativa y neutralidad de los medios en campañas electorales*, CEDEPOL- Tirant lo Blanc, México D.F., 2014

*socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad o diferencia física y otras que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, o que incite a la realización de actos discriminatorios o hagan apología de la discriminación.*<sup>1281</sup>

Se ha discutido sobre las formas de sanción en el entorno de los medios de comunicación. Existe un precedente indispensable en el denominado “Informe MacBride” de la XIX Conferencia General de la UNESCO, celebrada en Nairobi en 1976. Desde entonces se aborda el tratamiento del Derecho a la Comunicación como un concepto. Esto es, relacionar el ejercicio de libertades y derechos como la opinión, la expresión e información, para asegurar el “acceso democrático a la información”.<sup>1282</sup>

En este debate, de donde proviene el modelo de la Ley Orgánica de Comunicación del Ecuador, se analiza persistentemente en torno a la supuesta “*sustitución del Derecho Humano a la Comunicación por la discusión de la regulación instrumental de corte técnico-comercial acerca del uso de las TIC, desde los presupuestos de libre mercado*”.<sup>1283</sup> Se habla sobre la necesidad de introducir un nuevo Derecho Fundamental, capaz de transformar el ordenamiento jurídico constitucional donde se inserte; se habla de constituir la fuerza jurídica vinculante para hacer cumplir el Derecho a la Comunicación, así como mecanismos de protección del mismo.<sup>1284</sup>

Desde la posición establecida en esta investigación, se considera necesario construir el Derecho a la Comunicación como un Derecho Civil y Político, con los supuestos necesarios, procedimientos, garantías, reparaciones y costas. Lo que resulta difícil suponer, es que un Derecho a la Comunicación sirva como plataforma para que el Estado regule el mercado, pues si nos encontramos frente abstracciones como la

---

<sup>1281</sup> Ley Orgánica de Comunicación de la República del Ecuador, Registro Oficial del Gobierno del Ecuador, Año I- N°22 Quito, martes 25 de junio de 2013

<sup>1282</sup> Ver en JURADO VARGAS, Romel, “El reto de la formulación del Derecho Humano a la Comunicación”, Revista Aportes Andinos, Universidad Andina Simón Bolívar, Mayo, 2006, disponible en url. <http://www.uasb.edu.ec/padh/revista16/actualidad/romeljurado.htm>. Asimismo, ver en MORAGAS, Miguel, DIEZ Mercé, “El Informe MacBride, 25 años después. Contexto y contenido de un debate inacabado”, Cuaderns del Consell de L’Audiovisual de Catalunya, No. 21, enero-abril, 2005

<sup>1283</sup> JURADO VARGAS, Romel, “El reto de la formulación del Derecho Humano a la Comunicación”, Revista Aportes Andinos, Universidad Andina Simón Bolívar, Mayo, 2006,

<sup>1284</sup> JURADO VARGAS, Romel, “El reto de la formulación del Derecho Humano a la Comunicación”, Op.Cit.

“dominancia” o la “concentración de medios” sin conocer realmente cuáles son los abusos y dónde están las víctimas de los abusos; y en cambio damos al Estado el poder de subsumir situaciones reales, donde convergen los Derechos Humanos, para que ejerzan su poder sobre el mercado; entonces hemos desviado el debate del Derecho a la Comunicación sobre el debate del Estado de Bienestar frente al Estado Mínimo; y eso es una cuestión de Economía Política, o los roles del Estado en la intervención de los mercados, que no siempre está acompañada de argumentos y escenarios legítimos de Derechos Humanos.

La discusión habría de centrarse sobre la aplicación y sanción conforme a los principios de veracidad y proporcionalidad, cuando su violación implique daños a personas, instituciones o comunidades. Un Derecho a la Comunicación robusto, como Derecho Civil y Político, permitiría incidir sobre el control de contenidos de los medios de comunicación, más allá de sus “autorregulaciones”, y en defensa del “Derecho a Informar y estar Informado” por un lado, y el “Derecho a la privacidad y dignidad” por el otro. El caso concreto nos diría si existe responsabilidad objetiva, aplicada al medio de información, o una responsabilidad subjetiva, aplicada al comunicador, editor, productor, etc.<sup>1285</sup>

El Derecho a la Comunicación, como mecanismo de Rendición de Cuentas en la Esfera Pública, también debe cernirse sobre la infraestructura, plataforma y medios de comunicación incorporados a la Web o el Internet. Es indispensable desarrollar el Derecho a la Comunicación en internet, en lugar de buscar su regulación estatal. No hay razones para establecer medidas para controlar el pluralismo de medios, dado que la infraestructura de la red otorga la capacidad técnica, semántica del usuario de internet frente a millones de canales y contenidos de información; y esta capacidad de elección ya implica un escenario original de pluralismo. El Derecho a la Comunicación habría, por principio de cuentas, reconocer la brecha digital como factor de exclusión social; de manera que el Estado se proponga reducir al mínimo de personas excluidos de la red.

Asimismo, dentro del ámbito de la regulación de los medios en el ecosistema de internet, es indispensable regular la inter-operabilidad que permita a cualquier persona “informar” a la Esfera Pública, ya sea con un perfil de redes sociales, un blog, página web o aplicación, y que esta forma de “informar” no sea restringida por los grandes

---

<sup>1285</sup> Cfr. PIZARRO, Ramón Daniel, “Responsabilidad civil de los medios de comunicación masiva”, *Derecho Comparado de la Información*, num.6, julio-diciembre de 2005, p.p. 201- 251

monopolios informáticos. Es un principio de Código-Abierto entendido desde la Libertad de Expresión. Como lo han dicho el jurista Boris Rotemberg, en torno a la decisión de la Corte Europea de Derechos Humanos, la libertad de expresión y la Esfera Pública son capitales para comprender el nivel de acceso que tienen los ciudadanos en estos nuevos ecosistemas tecnológicos, de información y conocimiento.<sup>1286</sup> Rotemberg nos explica cómo la Corte Europea de Derechos Humanos sentenció a Microsoft, en 1994 (cuando su poder era casi absoluto sobre las terminales de ordenador en el mundo); se le obliga a “abrir sus códigos” para permitir la entrada de aplicaciones y desarrollos dentro de la interfase de su “ambiente Windows”. Argumentando principios de Libertad de Expresión, la Corte Europea de Derechos Humanos estableció que la falta de inter-operabilidad para que los desarrolladores europeos puedan aparecer en la interfase del “ambiente windows”, se contextualizaba en un escenario de concentración de medios, atentaba contra el principio de pluralidad y el “derecho a informar”. Se le ordenó a Windows librar sus API (Applications Interface) en códigos abiertos que permitieran el acceso de nuevos programas, contenidos y herramientas elaborados por terceros.<sup>1287</sup>

Las tecnologías de la información en el ecosistema de la web, y en especial, el internet y los ordenadores personales, han transformado el entorno de la Sociedad Civil. Según Philip Agre, los ordenadores conectados en red se comportan como instituciones: resguardan, clasifican, buscan, transmiten y comunican información. A partir de esta infraestructura tecnológica, Agre dice que la interacción en red permite amplificar los problemas o temas, formar partenariados, compartir información y configurar nuevas realidades.<sup>1288</sup>

Agre pone algunos ejemplos que muestran la transformación del entorno a partir

---

<sup>1286</sup> ROTEMBERG, Boris, “The Legal Regulation of Software Interoperability in the EU”, *GLWP 09/05 Global Law Working Paper Series*, Hauser Global Law School Program, New York University School of Law, New York 2005

<sup>1287</sup> Es importante también, conocer los antecedentes de dominancia en la denominada “interfase” de Windows, cuando excluyó el motor de búsqueda *Netscape*, para incorporar el producto monopolístico Explorer, y la manera en que esta exclusión generó la quiebra del desarrollador independiente, y el monopolio de Windows en los motores de ingreso al internet; hasta que aparecieron *Firefox* y *Chrome* a disolver el monopolio y marginarlo en su posición obsoleta. ROTEMBERG, Boris, “The Legal Regulation of Software Interoperability in the EU”, *GLWP 09/05 Global Law Working Paper Series*, Hauser Global Law School Program, New York University School of Law, New York 2005

<sup>1288</sup> AGRE, Philip E., *Growing a Democratic Culture: John Commons on the Wiring of Civil Society*, texto presentado en el congreso “Media in Transition Conference” MIT, octubre 8, 1999, disponible en [http://web.mit.edu/m-i-t/articles/index\\_agre.html](http://web.mit.edu/m-i-t/articles/index_agre.html)

de esta Sociedad Civil. Sólo desde esta infraestructura tecnológica ha sido posible que dialoguen enfermos de cáncer, quienes pueden obtener información sobre el sistema de salud y el sistema de seguros médicos; y en tanto, ambos sistemas tienen que adaptarse al nuevo conocimiento compartido por los usuarios. Algunas firmas de abogados, protectoras de los derechos de consumidor, han sido capaces de albergar poderosas acciones colectivas contra grandes corporaciones, quienes nunca se imaginaban la capacidad de reacción ante deficiencias de sus productos que difícilmente salían más allá de la opinión de un especialista.

La Sociedad Civil, sumada a esta infraestructura tecnológica, en palabras de Agre, puede realizar acuerdos colectivos [collective bargaining], conocimiento colectivo [collective cognition] y finalmente, acciones colectivas [collective action].<sup>1289</sup>

Pero la red también es un entorno proclive a la calumnia, la difamación, el denigramiento de las personas, generalmente con plena impunidad. Por eso, es un asunto pendiente a desarrollar la regulación del internet, desde principios de Rendición de Cuentas y garantías de derecho al honor, la intimidad y el buen nombre, está en forjar un Derecho Público Subjetivo, con procedimientos de garantía claros y contundentes, que permitan la defensa de las personas frente a la difamación, el denigramiento o la calumnia de los usuarios de internet,<sup>1290</sup> para que se actúe en contra del medio de comunicación (página web, blog, redes sociales) en responsabilidad objetiva; y en contra de las personas que profieran calumnias, difamaciones e injurias a través de la red.

## **Rendición de Cuentas y Auto-determinación informativa.**

La auto-determinación informativa se refiere al Derecho Fundamental al Acceso, Corrección, Rectificación y Oposición de los datos personales. Esto exige un profundo desarrollo de mecanismos de Rendición de Cuentas con instituciones públicas e instituciones privadas. Y de esta sujeción de responsabilidad, aparece la necesidad de

---

<sup>1289</sup> AGRE, Philip E., *Growing a Democratic Culture: John Commons on the Wiring of Civil Society*, Op.Cit.

<sup>1290</sup> Ver el desarrollo de estos conceptos en PÉREZ DE LA FUENTE, Óscar, *Libertad de Expresión y discurso político. Propaganda negativa y neutralidad de los medios en campañas electorales*, CEDEPOL- Tirant lo Blanc, México D.F., 2014, p.p. 43, 44, 45, 46

aplicar garantías y mecanismos de protección para las personas.<sup>1291</sup>

Nuestra identidad personal y social es un problema público delicado. El crecimiento, modificación y manejo de nuestra identidad personal y social es un asunto cambiante, que trasciende en nuestro comportamiento, en la construcción de nuestro sistema social y es un espacio de riesgos y daños potenciales.

La identidad ha vuelto a la palestra principal de los debates sociales en torno a nuestra era. Una cobertura rápida y abrasiva de la tecnología ha alterado nuestra posición frente a la sociedad. Las técnicas y mecanismos de creación tecnológica superan con diferencia a los procesos de socialización frente al cambio tecnológico.<sup>1292</sup> Si tomáramos algunos parámetros de Zigmunt Bauman en su *Ética Posmoderna*, o de Hans Jonas en su *Ética para la Sociedad Tecnológica*, a lo mejor y podemos captar el problema tecnológico como un problema ambiental. La tecnología es parte sustancial de nuestro medio ambiente, y puede la misma tecnología desempeñarse como un agente depredador. El tema de nuestra identidad virtual, puede suponer el dilema ético como un dilema (también) ambiental, donde la especie humana es un grupo amenazado y perpetrado por posibles agresiones del entorno.<sup>1293</sup>

La información que se genera, circula y se usa respecto a nuestros datos sobre identidad, nacionalidad, rasgos biométricos y clínicos, preferencias culturales y sexuales, estados financieros, ideología, religión y creencias, conforma una parte sustancial de nuestra personalidad. Si la información es un “*acto de dar forma*”, entonces estos datos figuran como prótesis de nuestra persona, inherentes a nuestro comportamiento, historia y memoria. La pregunta inicial a este problema sería *¿quién o quiénes son responsables de nuestras prótesis de personalidad que se administran en sistemas de información?*

En el año 1908 circuló un pequeño film de Thomas A. Edison titulado “*La mano del ladrón*” (The Thieving Hand). En menos de cinco y medio minutos, Edison expone la historia de un hombre visiblemente adinerado, que se apiada de un vagabundo manco.

---

<sup>1291</sup> Cfr. ADINOLFI, Giulio, “Autodeterminación Informativa. Consideraciones acerca de un Principio General y un Derecho Fundamental”, *Cuestiones Constitucionales*, Num. 17, julio-diciembre 2007

<sup>1292</sup> Cfr. CLIPPINGER, John Henry: *A Crowd of One The Future of Individual Identity*, Berkman Centre for Internet and Society, EEUU, 2007:

<sup>1293</sup> Lo que después (en este texto) se trata con Hans Jonas, también es visto con Zigmunt Bauman. Es decir, que para calcular la dimensión ética de problemas como éstos, tenemos que trascender la esfera de acción inmediata del ser humano, y evaluar las condiciones del entorno o el “medio ambiente”, para comprender la cadena de consecuencias que tiene un problema ético. Cfr. BAUMAN, Zigmunt, *Post-Modern Ethics*, Blackwell, Cambridge, 1993.

El hombre adinerado le compra una prótesis de brazo como gesto altruista. El vagabundo se coloca la prótesis en su cuerpo. Poco tiempo después, el vagabundo descubre que la prótesis de brazo tiene vida propia. En contra de la voluntad del vagabundo, la prótesis “viva” del brazo hurga en bolsas y pertenencias de los transeúntes que pasan cerca. Atemorizado, el vagabundo decide vender su prótesis a una tienda especializada. Toma el dinero y se va. Pero la prótesis sin cuerpo cobra vida de nuevo: comienza a moverse, desplazarse, trepar como un ser vivo. La prótesis roba la tienda, escapa, y en la calle vuelve al cuerpo del vagabundo. La prótesis del brazo sigue delinquiendo a costa del vagabundo, hasta que las denuncias hacen llegar a la policía. El vagabundo es llevado a la cárcel, donde la prótesis encuentra a su verdadero amo: un criminal que tampoco tiene brazo. La última secuencia expone al criminal y su brazo perdido en un momento de alegría ante el re-encuentro.<sup>1294</sup>

En el año 1995, Kathrin Bigelow expone la película *Días Extraños* (Strange Days). El recurso nodal de la trama consiste en una supuesta droga que introduce experiencias humanas de otras personas reproducidas dentro del cerebro de los consumidores. Esta experiencia se transmite por vías eléctrico-neuronales. Con la droga como eje, se dibuja un mercado de intersubjetividad virtual que traspasa los límites de la perversión, hasta el intercambio de experiencias criminales entre los adictos.<sup>1295</sup>

En 1999, David Fincher expuso una película basada en la novela de Chuck Palahniuk: *El Club de la Pelea*.<sup>1296</sup> Un momento crucial para Jack, el personaje principal y narrador de la historia, está situado en un edificio en ruinas, donde viven él y su compañero de pelea Tyler. Jack encuentra un *Readers Digest* entre un montón de revistas, y comienza a leer en voz alta. Se trata de artículos escritos por órganos humanos en primera persona, en donde los órganos se identifican como narradores en clave: “...hola: soy el Cólón de Joe”, “...hola: soy la Médula de Jill”. Así pues, el órgano se vuelve un *leitmotiv* de la narración durante toda la película como recurso narrativo patológico.<sup>1297</sup>

---

<sup>1294</sup> EDISON, T. (Producción), *The Thieving Hand*, 1908, disponible en video abierto:

<http://www.youtube.com/watch?v=EGKNXhTe0YE>

<sup>1295</sup> CAMERON, J. (Producción), & Bigelow, K. (Dirección). (1995). *Strange Days*. EEUU, 20th Century Fox. Referencia en url. <http://www.imdb.com/video/screenplay/vi2861236505/>

<sup>1296</sup> Z IZKIN, L. (Producción), FINCHER, David (Dirección) (1999), *The Fight Club*, EEUU, 20th Century Fox .

<sup>1297</sup> Detalles sobre el guión. Descripción de la lectura del *Readers Digest* con relatos de órganos en primera persona: “Listen to this. It's an article written in first person. "I am Jack's medulla oblongata, without me Jack could not regulate his heart rate, blood pressure or breathing!" There's a whole series of

La selección de estas referencias no es casual. Para abordar el problema que nos acoge, necesitamos recurrir al concepto de *realidad virtual*, *entorno virtual*, *ambiente sintético* o *mundo virtual*. Existen, como éstas, muchas ficciones sobre mundos virtuales, que además de consistir en obras de arte literario, de cine o radio, también cumplen una función profética, como diría Hans Jonas.<sup>1298</sup> Los ejemplos anteriores son una pequeña muestra de distopías ilustradas en el arte del cine. Pero la realidad es que hay muchas ciudades virtuales construidas sobre nuestra sociedad, y funcionan normalmente en torno a nuestras vidas cotidianas.<sup>1299</sup>

Estamos sobre la explicación de un espacio construido por simulaciones de la realidad, o representaciones de nuestro mundo en otro entorno: una prótesis de nuestro mundo. Nuestra personalidad e identidad está construida con registros, datos e información que habla de nosotros. En la salud, la educación, las finanzas, la seguridad, nacionalidad, domicilio, ciudadanía y el estado civil: nuestra persona se encuentra inscrita en diversos espacios virtuales de información. Esta realidad tiene mucho tiempo antes que las ciencias informáticas o el desarrollo de sistemas computacionales de la actualidad. Se trata de un “patrimonio moral”, como se dice en el derecho civil.

El principio de autodeterminación informativa es un principio regulador de una materia: la tutela de los datos personales. Es un subprincipio de los principios de libertad de la voluntad, y/o de la libertad de disponer de sus posesiones y propiedades y/o de tutela de la personalidad.<sup>1300</sup> El mundo virtual o la realidad virtual que nos afecta directamente como personas. Es más, los mundos virtuales figuran como elementos de nuestra personalidad, y puede reconocerse en torno a varios aspectos que se enumeran a continuación:

- Nuestra memoria clínica,
- Nuestra memoria financiera,
- Nuestra memoria criminal,
- Nuestra memoria familiar,

---

these! "I am Jill's nipples". "I am Jack's Colon." ” Cfr. Fight Club- Script, disponible en html: [http://www.hackvan.com/pub/stig/scripture/fight-club/Fight\\_Club\\_final.htm](http://www.hackvan.com/pub/stig/scripture/fight-club/Fight_Club_final.htm) .

<sup>1298</sup> JONAS, Hans, *The Imperative of Responsibility: In Search of Ethics of the Technological Age*, University of Chicago Press (EEUU), Chicago, 1979

<sup>1299</sup> Cfr. RAMIRO AVILÉS, Miguel Ángel, “La función y actualidad del pensamiento utópico (respuesta a Cristina Monereo)”, *Anuario de filosofía del derecho*, Nº 21, 2004, 439-462

<sup>1300</sup> Cfr. ADINOLFI, Giulio, “Autodeterminación Informativa. Consideraciones acerca de un Principio General y un Derecho Fundamental”, *Cuestiones Constitucionales*, Num. 17, julio-diciembre 2007

- Nuestra memoria genética,
- Nuestra memoria nacional, ciudadana y social,
- Nuestra memoria territorial, étnica, política, cultural.
- Nuestra memoria social, o la dinámica de nuestras redes sociales, con el registro de teléfonos celulares; o en espacios privados como Google, Facebook o Twitter.<sup>1301</sup>

La primera pregunta, entonces, que surge a partir de este contexto es de doble inquisición: **¿Cómo funcionan los sistemas de información que administran nuestras memorias personales?** Pero la cuestión que más inquieta es: **¿Cómo funcionamos nosotros dentro de esas memorias?**

El caso de la prótesis de brazo que toma vida propia (Edison 1908) fue abordado por Alison Landsberg para involucrarnos en la posibilidad real de que una de nuestras memorias protésicas tomaran vida propia. Inquieta saber que nuestra memoria criminal pudiera actuar por su cuenta: que de pronto una persona ya es criminal ante la justicia sin existir una conducta real, sino una invención hecha por un operador del gobierno, por un hacker, o por un agente del crimen. Por ejemplo, un expediente clínico pudiera aparecer con nuevos historiales que no pertenecen a la experiencia de vida personal, y “regresar” con nuevas enfermedades que no forman parte de nuestra historia clínica “real”.<sup>1302</sup>

El problema se re-dimensiona cuando alguna de nuestras memorias personales adquiere el carácter de “*objeto*” para un sistema de información o para un registro de datos que forma parte del gobierno, de la industria o del crimen.

Trembalay y Cheston, en su manual sobre Estructuras de Datos y Desarrollo de Software<sup>1303</sup>, definen el concepto de “*objeto*” para los fines de un sistema de

---

<sup>1301</sup> Ver la demanda para “plantiff” que presenta la organización civil especializada en datos personales, EPIC, contra Google y sus servicios de “cloud computing”, ante la Comisión Federal de Comercio de EEUU, para observar aquellos detalles de privacidad y derechos que están en el terreno de juego. Ver sitio oficial en: <http://epic.org/privacy/cloudcomputing/google/ftc031709.pdf>

<sup>1302</sup> Cfr. LANDSBERG, Alison, “Proesthetic Memory: Total Recall and Blade Runner” en FEATHERSTONE,

Mike, y BURROWS, Roger (edit) *Cyber-space, Cyber-bodies, Cyber-punk*, SAGE, Londres 1995, p.p. 175 y

s.s.

<sup>1303</sup> TREMBLAY, Jean-Paul, CHESTON, Grant, A., *Data Structures and Software Development: In an Object Oriented Domain*, Prentice Hall, Nueva Jersey EEUU, 2001.

información; y dicen “(..) *puede ser visto como una entidad singular que contiene datos y componentes operativos (i.E) una entidad con un determinado comportamiento*”. *El objeto’ que tiene una identidad y una interface, es una colección de atributos y operaciones asociadas. (..) Las operaciones y procesos de un objeto’ son denominados métodos o rutinas. La combinación de métodos y rutinas en un objeto’ se les denomina encapsulación.*”<sup>1304</sup>

El problema del *objeto’* no es conflictivo para Trembalay y Cheston, porque estos dos autores se ocupan del diseño de arquitecturas de información. El problema que nos aborda aquí es el atributo o identidad que le podemos asignar nosotros a los *objetos’* dentro de un sistema, puesto que trata de elementos clave de nuestra persona. **¿Nuestros datos personales conforman un *objeto’* en el sentido informático?**, ¿hay comunicación entre los *objetos’* de un sistema de información (como el registro de teléfonos celulares) con otro sistema de información (como la Cédula de identidad Ciudadana)?, ¿los atributos de dicho *objeto’* son operables desde una perspectiva de derechos fundamentales, o (acaso) de personas humanas reales; o en cambio, se opera con *objetos’* que no tienen relación teórica ni operativa con los seres humanos reales?

En caso de que, de hecho, nuestras memorias protésicas se comuniquen, quiere decir que hay operadores autorizados para cruzar’ nuestra información, y para determinados fines. Entonces, **¿qué intenciones y qué fines hay para cruzar’ o comunicar’ nuestras memorias protésicas?**

Retomemos el guión de El Club de la Pelea, cuando Jack se mofa de los órganos humanos que hablan en primera persona, como si fuesen sujetos e inteligencias propias, o como si pudiese separarse el órgano de la persona y atribuirle un discurso. El caso de Jack, figurado en nuestra realidad virtual, sí que se puede tratar un *objeto’* en el sentido informático, que se refiere a un *órgano’* de nosotros. Este *órgano’* tiene voz propia’ para el sistema. Nuestro hígado puede hablar en el expediente clínico y seguir hablando en las estadísticas de salud, o en la póliza de seguros de gastos médicos, o en la base de datos de una red criminal de venta de órganos. Todo depende de quién es el dueño real de nuestras memorias; depende de quién es el autorizado para cruzar nuestras memorias con otras, o entre ellas mismas. Es aquí donde tenemos que mirar que nuestra legislación proteja la intimidad, nuestro patrimonio moral y nuestros datos personales.

---

<sup>1304</sup> La traducción es del autor de este texto. Las cursivas sobre el término son de los autores originales.  
Cfr. TREMBLAY y CHESTON, Op.Cit. p. 50

Mientras tanto, nuestras memorias son órganos que hablan sólo ante el sistema, o ante sus operadores autorizados.

Siguiendo a Tremblay y Cheston, un *objeto* tiene identidad en tanto que sus propiedades se distinguen por un *comportamiento*, o las interacciones que puede realizar el *objeto* con la base de datos.<sup>1305</sup> Pero estas atribuciones de *objetos* no son (aún) humanas en el sentido antropomórfico, moral, psíquico o jurídico. Por ejemplo, el expediente clínico de un paciente, desde el punto de vista de una base de datos, no necesariamente tiene que conformar un *objeto* en el entorno virtual conforme a los atributos “humanos” de la persona a la que le pertenece. Lo mismo se puede decir en términos de memoria genética, criminal o financiera.

Este es un factor que no se puede soslayar en ninguna de sus dimensiones: los ficheros o datos que se incorporan en un sistema de información, y que versen sobre memorias privadas y datos personales, deben circunscribirse en lo que se entiende desde el Derecho como “bien *jurídico protegido*”<sup>1306</sup>. Además, los ficheros, etiquetas u *objetos*, como quiera que se le denominen dentro de las estructuras de datos, deben recrear una relación de consentimiento y de finalidad que vinculen a la persona real con las memorias protésicas que versan sobre su patrimonio moral y cultural.<sup>1307</sup>

Volvemos al tema de Edison (1908) con la prótesis autónoma del brazo, **¿nuestra memoria virtual es una prótesis de nosotros?**, ¿es un *objeto* disponible? , **¿es parte de nuestra persona?** En cualquier caso, se necesita urgentemente un Estado de Derecho que imponga relaciones de derechos y deberes entre nuestras prótesis, *objetos* o rasgos de la persona en el mundo virtual. Y particularmente, se necesita una relación de derechos y obligaciones frente a los ficheros, bases de datos y sistemas de información que contienen nuestros datos personales; así como una relación de deberes

---

<sup>1305</sup> Cfr. TREMBLAY y CHESTON, Op.Cit. p.p. 51-58.

<sup>1306</sup> Al respecto, Enrique Anuarte Bonayo argumenta que la protección penal sobre los datos personales sólo versa en el ámbito del <derecho a la intimidad> y resulta una ilimitación riesgosa, dice: “De todos modos la doctrina penal suele estar de acuerdo en que el derecho a la intimidad, entendido como garantía de un ámbito reservado, frente a injerencias de terceros, sibi en ilustra mínimamente sobre el contenido tradicional, es, por lo menos, insuficiente para definir el bien jurídico protegido”, Cfr. ANUARTE BONAYO, Enrique, Sobre los límites de la protección penal de datos personales, Derecho y conocimiento, vol. 2, pags. 225-254, p 227.

<sup>1307</sup> Cfr. HERNÁNDEZ MORENO, Josep Xavier, PÉREZ VELAZCO, María del Mar, SOLERNOU VIÑOLAS, Ágata, “Reflexiones en torno a la protección de datos de carácter personal”, NUEVAS POLÍTICAS PÚBLICAS. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas, Junta de Andalucía, disponible en url. [http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/anuario/articulos/descargas/01\\_TRI\\_2\\_J\\_M\\_A.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/anuario/articulos/descargas/01_TRI_2_J_M_A.pdf)

y responsabilidades para los diseñadores, creadores y gestores de dichos sistemas de información.<sup>1308</sup>

En este sentido, se levanta la suposición en este texto hacia los actores (públicos, privados, corporativos, asociados, académicos y otros) del sector económico de la información: **¿debe tomarse en consideración una arquitectura de datos vinculada a los derechos fundamentales de la sociedad?** Para estos casos, la suposición es razonablemente imperativa.

La siguiente pregunta que surge de esta circunstancia es: **¿Cuánto valen nuestras memorias personales en el mercado?**

Lo que se quiere resaltar aquí es el valor económico, monetario, social y estratégico que puede llegar a tener el registro de nuestras memorias privadas. En el libro titulado “Robando la Red: Cómo apropiarse de una identidad” (*Stealing the Network: How to Own an Identity*), varios de los autores señalan que el robo de identidad es una conducta criminal con enormes ganancias económicas, y representó en 2005 (año en que fue escrito el libro) un valor aproximado de 2 trillones de dólares.<sup>1309</sup> Entre las joyas del libro, está la descripción práctica para un Hacker que quiera romper el código para el sistema de identificación biométrica.<sup>1310</sup>

El cambio se ha dado. La información tiene un valor estructural, monetario y estratégico, y nos conduce a preguntar: ¿Cuánto vale nuestra memoria privada financiera, criminal, clínica, psicológica, política, genética, familiar,...

¿... para el Gobierno?

¿... para los diseñadores de políticas públicas?

¿... para los operadores electorales y los partidos políticos?

¿... para las fuerzas armadas, policías y cuerpos de seguridad públicos?

¿... para las compañías de seguros?

¿... para la empresas de mercadotecnia?

¿... para el sector médico y farmacéutico?

¿... para los denominados “Ejércitos Privados” o “mercenarios de guerra” como

---

<sup>1308</sup> Cfr. HERNÁNDEZ, PÉREZ, SOLERNOU, Op.Cit. puntos 3 y 4.

<sup>1309</sup> MULLEN, Timothy, RUSSEL, Ryan, ELLER, Rilley, BEALE, Jay, HATCH, Brian, *Stealing the Network*:

*How to Own an Identity*, Syngress Publisher 2005

<sup>1310</sup> Cfr. El capítulo de Brian Hatch, *Stealing the Network: How to Own an Identity*, Op.Cit.

BlackWater?<sup>1311</sup>

¿... para traficantes de personas, narcóticos, órganos humanos?

¿... para el crimen organizado en general?

Es un hecho y un factor ineludibles que nuestra información personal tiene un determinado valor en las organizaciones, y dicho valor se tasa por la capacidad de operar, administrar y manipular dentro de las fuentes de información. Nuestros datos pueden ser útiles para otros fines, o pueden ser útiles como mercancías.

Si concebimos la metáfora en la historia *de Días Extraños*’, y en lugar de objetos’, nuestras memorias fuesen experiencias humanas valoradas en el mercado (legal e ilegal), merece la pena estimar el valor que puede tener el robo de nuestra identidad en términos de experiencias’ que puedan servir a un defraudador fiscal, un criminal, un agente de inteligencia, etc.

De la película *Días Extraños*’, se cierne un problema que se denomina “*Síndrome del Mundo Alterno*”. Y la cuestión es hasta dónde podemos las personas tener un control sobre nuestras vidas presentes (kinestésicas) y nuestras vidas virtuales, inscritas en entornos virtuales. El desorden entre esos dos o más cursos de vida pueden significar una afectación radical en las personas, y afecta la causa primera de una sociedad liberal: la voluntad individual y el libre albedrío.<sup>1312</sup>

La tesis de Hans Jonas se hace sumamente importante para abordar el tema de nuestra memoria personal, pues estamos inmersos entre grandes imperativos tecnológicos, económicos, sociales, jurídicos y éticos. Se necesita de una proyección hacia el futuro probable, calculando todos los desastres y crímenes que se puedan cometer desde la causa de nuestras memorias personales; y sobre este diagnóstico se tiene qué trabajar para evitarlo.

Jonas reflexiona ante las formas de intervención humanas sobre la naturaleza y sobre la sociedad. El desarrollo tecnológico ha conseguido involucrarse en fronteras humanas que antes habían sido infranqueables. La responsabilidad, entonces, debe diseñarse en la misma magnitud que las dimensiones del poder creado con las nuevas

---

<sup>1311</sup> Ver nota del New York Times, 24 de enero de 2001, disponible en [http://topics.nytimes.com/top/news/business/companies/blackwater\\_usa/index.html](http://topics.nytimes.com/top/news/business/companies/blackwater_usa/index.html)

<sup>1312</sup> Cfr. HEIM, Michael, “The Design of Virtual Reality”, en FEATHERSTONE, Mike, y BURROWS, Roger  
(edit) *Cyber-space, Cyber-bodies, Cyber-punk*, SAGE, Londres 1995, p.p. 65-77

tecnologías y sistemas. Dice:

*"De lo que la técnica produce no sólo son característicos el equipo técnico, los aparatos, la maquinaria, los medios de intervención en el mundo, sino también los objetos del poder; es decir, aquello a lo que el poder se puede extender o aquello que el poder puede producir: esto ha añadido a la acción humana provincias enteramente nuevas, que antes ni siquiera en el círculo del poder humano y en gran parte ni siquiera dentro del círculo de los deseos humanos."*<sup>1313</sup>

En el caso particular de las Tecnologías de la Información, vemos que el progreso y el cambio se encaminan en una velocidad alta. Es decir, que la innovación tecnológica en este sector se acelera, por el mismo ímpetu que ha cobrado la Sociedad de la Información en sí misma, y también por el valor económico que tiene esta fuente de información en específico.

Sin embargo, y siguiendo la preocupación de María E. Rodríguez Palop, la velocidad en la valoración, adaptación, corrección y dirección de nuestros entornos tecnológicos se encamina a paso muy lento.<sup>1314</sup> La responsabilidad y los mecanismos de protección no se diseñan en la misma velocidad.

Rodríguez Palop introduce el problema desde la perspectiva de la Libertad de Expresión, diciendo que “no consiste únicamente en la libertad negativa denominada en el derecho a la ‘privacidad, de custodiar celosamente una vida reservada... consiste también en la libertad de informarse, de ejercer control autónomo sobre la propia identidad informática (..), el derecho a controlar la veracidad de los datos, al acceso a su conocimiento por parte de terceros, al uso que de ellos hiciere con finalidades sociales, económicas y políticas (..), representa una nueva forma de libertad personal.”<sup>1315</sup>

Además del tema de la Libertad de Expresión y las figuraciones de una Esfera Pública segura, también entran en la palestra los denominados Derechos ARCO, o bien, los derechos de Acceso, Rectificación, Corrección y Oposición de Datos Personales. El problema, desde el punto de vista de los Derechos Fundamentales, se formula aquí de la siguiente manera:

*¿Qué libertades y derechos están co-ligados en nuestras memorias personales?*

---

<sup>1313</sup> JONAS, Hans, *Técnica, Medicina, Ética; La práctica del principio de responsabilidad*, trad. C.Forteza, Paidós, Barcelona, 1997. P. 176

<sup>1314</sup> RODRÍGUEZ PALOP, María Eugenia, *La Nueva Generación de Derechos Humanos*, Dickinson, Madrid, 2009. Cfr. P. 65

<sup>1315</sup> Cfr. RODRÍGUEZ PALOP, citanto a Antonio Pérez Luño, p. 69

*¿Qué derechos subjetivos existen disponibles para la persona que quiere gobernar sobre sus datos personales?*

*¿Qué deberes, obligaciones y responsabilidades implica para los entes públicos y privados que administran nuestras memorias personales?*

Los denominados derechos ARCO son el conjunto de acciones a través de las cuales una persona física puede ejercer el control sobre sus datos personales. Estos derechos regulan cuatro dimensiones operativas de protección y garantía: Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición.

Se trata de derechos cuyo ejercicio es personalísimo, es decir, que sólo pueden ser ejercidos por el titular de los datos, por su representante legal o por un representante acreditado, de forma que el responsable del fichero puede denegar estos derechos cuando la solicitud sea formulada por persona distinta del afectado y cuando no se acredite que actúa en su representación.<sup>1316</sup>

Sobre este Derecho Fundamental y este medio ambiente tecnológico, toma enorme relevancia el caso Sr. Corteja vs. Google, en la Sentencia de la Gran Sala del Tribunal de Justicia del 13 de mayo de 2014, en procedimiento acusatorio de la Agencia Española de Protección de Datos, ésta en calidad de <autoridad de control>, representando al Sr. Mario Corteja González, contra Google Spain, S.L. y Google Inc., y en el que se agregan a la demanda el Gobierno español, el Gobierno helénico, el Gobierno Italiano, el Gobierno Austriaco, el Gobierno polaco y la Unión Europea.

El problema se funda en lo siguiente: Cuando el Sr. Corteja González introducía su nombre en el motor de búsqueda Google Search', obtenía como resultado vínculos hacia la página del periódico La Vanguardia, el que figura dentro de un asunto relacionado con embargos y deudas con la Seguridad Social. Primeramente, el Sr. Corteja solicitó a La Vanguardia y posteriormente a Google, eliminar y/o ocultar sus datos personales.

AEPD consideró que quienes gestionan motores de búsqueda están sometidos a la normativa en materia de protección de datos, dado que llevan a cabo un tratamiento de datos del que son responsables, y actúan como intermediarios de la Sociedad de la Información.<sup>1317</sup> AEPD pretende, como <autoridad de control> en el Derecho, a efecto

---

<sup>1316</sup> Ver TRONCOSO REIGADA, Antonio, La Distribución Competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en torno a la Protección de Datos Prsonales, Junta de Andalucía, 2006, disponible en url.

[http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/anoario/articulos/descargas/01\\_EST\\_05\\_troncoso.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/anoario/articulos/descargas/01_EST_05_troncoso.pdf)

<sup>1317</sup> Sentencia de la Gran Sala del Tribunal de Justicia del 13 de mayo de 2014, mediante auto planteado

de que Google adopte las medidas necesarias para retirar los datos personales del Sr. Corteja González de su índice, y se imposibilite el acceso futuro a los mismos.

El fundamento de la demanda versa sobre la interpretación de los artículos 2, letras b) y d), 4, apartado 1, letras a) y c), 12, letra b), y 14, párrafo primero, letra a), de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.

El contexto de la litis es relevante para sentar un precedente internacional en materia de Autodeterminación informativa. El Tribunal Europeo y la Agencia Española de Protección de Datos construyen argumentos sólidos en torno a la definición de quiénes son los responsables de los “objetos de información” que configuran nuestra personalidad en estos mundos virtuales.

Google Spain y Google Inc. consideran que ellos no son responsables de los datos personales que otros suben a la red. Para Google, cualquier solicitud que tenga por objeto que se elimine información debe dirigirse al editor del sitio de Internet de que se trate, ya que éste es quien asume la responsabilidad de publicar la información, quien puede examinar la licitud de esta publicación y quien dispone de los medios más eficaces y menos restrictivos para hacer que esa información sea inaccesible. Además, consideran que imponer al gestor de un motor de búsqueda que retire de sus índices información publicada en Internet no tiene suficientemente en cuenta los derechos fundamentales de los editores de sitios de Internet, del resto de los internautas y del propio gestor.<sup>1318</sup>

Para destrabar lo técnico de lo jurídico, el Tribunal expone los conceptos de Datos Personales y de Tratamiento de Datos, de manera que se pueda delimitar al Responsable del Tratamiento de Datos conforme a la legislación europea y nacional.

**Datos personales**§: toda información sobre una persona física identificada o identificable (el —interesado§); se considerará identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un número de identificación o uno o varios elementos específicos, característicos

---

por la Audiencia Nacional en procedimiento de la Agencia Española de Protección de Datos, en calidad de <autoridad de control>, representando al Sr. Mario Corteja González, contra Google Spain, S.L. y Google Inc., y en el que se agregan a la demanda el Gobierno español, el Gobierno helénico, el Gobierno Italiano, el Gobierno Austriaco, el Gobierno polaco y la Unión Europea. Punto 17 de la sentencia.

<sup>1318</sup> Sentencia de la Gran Sala del Tribunal de Justicia del 13 de mayo de 2014, punto 63 de la sentencia.



de su identidad física, fisiológica, psíquica, económica, cultural o social.<sup>1319</sup>

**Tratamiento de datos personales** (—tratamiento): cualquier operación o conjunto de operaciones, efectuadas o no mediante procedimientos automatizados, y aplicadas a datos personales, como la recogida, registro, organización, conservación, elaboración o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma que facilite el acceso a los mismos, cotejo o interconexión, así como su bloqueo, supresión o destrucción.<sup>1320</sup>

**Responsable del tratamiento**: la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio o cualquier otro organismo que sólo o conjuntamente con otros determine los fines y los medios del tratamiento de datos personales; en caso de que los fines y los medios del tratamiento estén determinados por disposiciones legislativas o reglamentarias nacionales o comunitarias, el responsable del tratamiento o los criterios específicos para su nombramiento podrán ser fijados por el Derecho nacional o comunitario.<sup>1321</sup>

En consideración de la AEPD sobre los gestores de motores de búsqueda como Responsables del tratamiento de datos personales (punto 17 de la sentencia). La AEPD consideró que quienes gestionan motores de búsqueda están sometidos a la normativa en materia de protección de datos, dado que llevan a cabo un tratamiento de datos del que son responsables y actúan como intermediarios de la sociedad de la información.

Al respecto, el Tribunal de Justicia, pondera la actividad [de Google Search], como proveedor de contenidos, localiza la información publicada o incluida en la red por terceros, indexa de forma automática, almacena temporalmente y finalmente pone a disposición de los internautas con un cierto orden de preferencia. Se trata, literalmente, de un uso de objetos' de información conforme a un propósito y voluntad. En el caso que dicha información contenga datos personales de terceras personas, el Tribunal se pregunta:

*¿Debe interpretarse una actividad como la descrita comprendida en el concepto de —tratamiento de datos, contenido en el art. 2.b de la [Directiva*

---

<sup>1319</sup> Sentencia de la Gran Sala del Tribunal de Justicia del 13 de mayo de 2014, punto 4 de la sentencia.

<sup>1320</sup> Sentencia de la Gran Sala del Tribunal de Justicia del 13 de mayo de 2014, punto 4-b de la sentencia.

<sup>1321</sup> Sentencia de la Gran Sala del Tribunal de Justicia del 13 de mayo de 2014, punto 4-d de la sentencia.

95/46]?

*¿Puede la [AEPD], tutelando los derechos contenidos en el art. 12.b) y 14.a) de la [Directiva 95/46], requerir directamente [a Google Search] para exigirle la retirada de sus índices de una información publicada por terceros, sin dirigirse previa o simultáneamente al titular de la página web en la que se ubica dicha información?*

*¿Se excluiría la obligación de los buscadores de tutelar estos derechos cuando la información que contiene esos datos se haya publicado lícitamente por terceros y se mantenga en la página web de origen?<sup>1322</sup>*

Google argumenta que la actividad de los motores de búsqueda (googlebots) no puede considerarse tratamiento de los datos que se muestran en las páginas web de terceros que presenta la lista de resultados de la búsqueda, dado que estos motores tratan la información accesible en Internet globalmente.<sup>1323</sup> Pero el motor de búsqueda de Google y sus motores, claramente hacen indexaciones que se refieren a la personalidad del ciudadano y sus datos personales.

El argumento de la AEPD, y que adopta el Tribunal, es que el gestor del motor de búsqueda es quien determina los fines y los medios de esta actividad y, así, del tratamiento de datos personales que efectúa él mismo en el marco de ésta y, por consiguiente, debe considerarse «responsable» de dicho tratamiento. Por lo tanto, Google debe garantizar, en el marco de sus responsabilidades, de sus competencias y de sus posibilidades...pueda llevarse a cabo una protección eficaz y completa de los interesados, en particular, de su derecho al respeto de la vida privada.<sup>1324</sup>

El Tribunal concluye que existe un vínculo jurídico entre los ciudadanos y las empresas informativas: un Derecho Público Subjetivo al acceso, corrección, rectificación y oposición de Datos Personales. Esta conclusión se convierte en el precedente más trascendental de Derechos Humanos en la era de las redes sociales.

El Tribunal, finalmente, ordena que Google, el gestor de un motor de búsqueda, “está obligado a eliminar de la lista de resultados obtenida tras una búsqueda efectuada a partir del nombre de una persona vínculos a páginas web, publicadas por terceros y

---

<sup>1322</sup> Sentencia de la Gran Sala del Tribunal de Justicia del 13 de mayo de 2014, punto 4 de la sentencia.

<sup>1323</sup> Sentencia de la Gran Sala del Tribunal de Justicia del 13 de mayo de 2014, punto 22 de la sentencia.

<sup>1324</sup> Sentencia de la Gran Sala del Tribunal de Justicia del 13 de mayo de 2014, puntos 33 y 38 de la sentencia.

que contienen información relativa a esta persona, también en el supuesto de que este nombre o esta información no se borren previa o simultáneamente de estas páginas web, y, en su caso, aunque la publicación en dichas páginas sea en sí misma lícita”.<sup>1325</sup>

Esta sentencia sienta precedentes en una batalla que apenas comienza. Organizaciones civiles como EPIC, llevan asuntos de relevancia ante tribunales en EEUU, que en este caso lleva ya un asunto *Fraley vs. Facebook*<sup>1326</sup>. Y en Austria, se lleva a cabo un *plantiff* en contra de la compañía de redes sociales denominada Facebook, para apelar sobre el tratamiento de datos personales en esta red-social semi cerrada.<sup>1327</sup>

Lo que se discute en este *plantiff* o acción colectiva contra Facebook, o la acción de EPIC para la protección de los menores, se cierne sobre lo ya dicho en el caso *Sr. Corteja vs. Google*. Existe un valor comercial de la información vertida en la red, y este es el leífmotiv de los proveedores de servicios web. *“Google Search no sólo facilita el acceso a los contenidos alojados en las páginas web indexadas, sino que también aprovecha esta actividad para incluir publicidad asociada a los patrones de búsqueda introducidos por los internautas, contratada, a cambio de un precio, por las empresas que desean utilizar esta herramienta para ofrecer sus bienes o servicios a éstos.”*<sup>1328</sup>.

El valor comercial de los datos personales determina su uso por las ofertas del mercado, o decir, que nuestras memorias protésicas son accesibles y "cobran vida" entre quienes desean adquirirla a cambio de dinero.

Desde el punto de vista de la Libertad de Expresión y la pluralidad de medios, en este *plantiff* contra Facebook y la demanda de protección de los derechos de los menores, se argumenta que las redes-sociales son ya canales de comunicación estandarizados. Dentro de ese entendimiento se puede diagnosticar una concentración de medios, que determinan un mercado de la Sociedad de la Información; y de prácticas ilegales dentro de dichos medios y mercados, que deben ser regulados como tales. La veracidad, proporcionalidad y debido cuidado, deberán regularse ante estos nuevos gigantes para garantizar los Derechos a la Verdad, a la Información, por un lado, al Honor, la Dignidad y el Buen Nombre por el otro; y fundamentalmente, el Derecho

<sup>1325</sup> Sentencia de la Gran Sala del Tribunal de Justicia del 13 de mayo de 2014. Resolución final.

<sup>1326</sup> Ver la ficha técnica y los documentos relacionados al caso *Fraley vs. Facebook* en la página oficial de EPIC (Electronic Privacy Information Center. Url. <http://epic.org/amicus/facebook/fraley/>

<sup>1327</sup> Ver lo dicho en la página oficial de EDRI. (Protecting Digital Freedom), url. <https://edri.org/europe-vs-facebook-class-action-60000-plaintiffs/>

<sup>1328</sup> Sentencia de la Gran Sala del Tribunal de Justicia del 13 de mayo de 2014. Punto 43 de la sentencia.

Fundamental a la Autodeterminación Informativa, como principio de voluntad de la persona en tener un control y Rendición de Cuentas sobre los mundos virtuales en donde se reproduce su personalidad, su conducta, su historia y su memoria.

## Capítulo 8. Responsabilidad, Rendición de Cuentas y Derechos Humanos.

### La explosión global del Derecho a la Información.

El Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, establecen que todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas. La Convención Americana de Derechos Humanos en su Artículo 13, y el artículo 11 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, establecen que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Desde el punto de vista de la libertad de expresión, la Rendición de Cuentas se convierte en un mecanismo indispensable para que los grandes problemas públicos se fijen en torno a mecanismos de comunicación entre ciudadanos y autoridades públicas. Desde la dimensión de la libertad de expresión y el Derecho a la Información, la Rendición de Cuentas se convierte en un instrumental básico para construir confianza entre los poderes del Estado y los ciudadanos.<sup>1329</sup>

Autores previamente analizados como Guillermo O'Donnell, y después de él decenas de científicos sociales, definen la Rendición de Cuentas a partir de un escenario previamente establecido: la democracia normativa (o Democracia Representativa Electoral), o el Estado Liberal típico del siglo XX europeo y norteamericano.

O'Donnell dice acerca de la Rendición de Cuentas “vertical”:

*Accountability vertical: elecciones razonablemente libres y regulares. Los ciudadanos pueden castigar o premiar a los gobernantes votando a favor o en contra de ellos.*<sup>1330</sup>

---

<sup>1329</sup> Cfr. LUHMAN, Niklas, *Confianza*, trad. A.Flores, Anthropos-UIA, Barcelona, 1996.

<sup>1330</sup> Cfr. O'DONNELL, Guillermo, *Accountability horizontal*, La Política No.4, Paidós, Barcelona 1998.

Y luego trata algunas condiciones necesarias para un <accountability> horizontal:

*(..)para que este tipo de accountability sea efectivo deben existitr agencias estatales autorizadas y dispuestas a supervisar, controlar, rectificar y/o sancionar actos ilícitos de otras agencias del Estado.*<sup>1331</sup>

<b>Libertad de Expresión</b>	<b>Derecho/ Libertad</b>	<b>Derecho a la Información</b>
Principio de veracidad	<b>Principios y criterios de aplicación.</b>	Principio de máxima publicidad, transparencia.
Principio de proporcionalidad.		Derecho fundamental a la información.
Regulación de medios de comunicación, campañas políticas, publicidad oficial, publicidad privada y redes sociales	<b>Aspectos de regulación y control.</b>	Regulación de los órganos públicos: de los archivos, expedientes, documentos.
Promoción frente a la concentración de medios. Protección frente a la falsedad. Protección frente a las injurias, calumnias, difamaciones, vejaciones, denigraciones,	<b>Aspectos de protección, garantía y defensa.</b>	Medios de impugnación, y garantías de debido proceso frente a eventuales violaciones al derecho.

Comparativo de la operacional de la Libertad de Expresión y el Derecho a la Información. Elaboración propia.

Desde el punto de vista de la Libertad de Expresión, la Rendición de Cuentas Horizontal (accountability horizontal) es informal, o decir, que son los ciudadanos, organizaciones y medios de comunicación quienes colocan al Estado en una posición vis-a-vis en la Esfera Pública. No hay una jerarquía normativa a la hora de analizar, deliberar, discutir y juzgar los asuntos públicos en este espacio abierto; no se necesitan “autorizaciones” o una ley que les habilite para informar y ser informados. La Rendición de Cuentas horizontal, entonces, no forma parte de una estructura estatal rígida.

En una Esfera Pública robusta, donde exista libertad de buscar, recibir y difundir informaciones necesita por principio de cuentas el acceso a la información pública. El parámetro oficial debe abrirse y estar disponible. Así se entiende la publicación de la Ley de Libertad de Expresión (Freedom of Information Act -FOIA- 1966) y la Ley de la Libertad de Acceso a Documentos Administrativos en Francia (Loi n°78-753 du 17

<sup>1331</sup> Cfr. O'DONNEL, Guillermo, “Accountability horizontal: instituciones, desconfianza política, democracia”, *Revista Española de Ciencia Política*, No 11 (2004), p. 11-31.

juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal) como normas que garantizan a los ciudadanos el acceso a la información pública.

Décadas después, en 2006, en la Corte Interamericana de Derechos Humanos se dictamina el caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*, donde se establece una obligación del Estado en garantizar el acceso directo a la información a los ciudadanos.<sup>1332</sup> La sentencia se convierte en un parteaguas para el desarrollo del derecho público hasta entonces inexistente en la mayoría de los Estados a nivel regional y mundial.<sup>1333</sup>

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de México, demuestra en 1992 cómo es que antes de este parteaguas internacional no era posible el Derecho a la Información como derecho público subjetivo:

*La adición al artículo 6o. constitucional en el sentido de que el derecho a la información será garantizado por el Estado, (...) se desprende que: a) Que el derecho a la información es una **garantía social**, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada "Reforma Política", y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos. b) Que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria; y c) **Que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información.** Ahora bien, respecto del último inciso no significa que las autoridades queden eximidas de su obligación constitucional de informar en la forma y términos que establezca la legislación secundaria; pero tampoco supone que los gobernados tengan un derecho frente al Estado para obtener información en los casos y a través de sistemas no previstos en las normas relativas, es decir, **el derecho a la información no crea en favor del particular la facultad de elegir arbitrariamente la vía mediante la cual pide conocer ciertos datos de la actividad realizada por las autoridades, sino que esa facultad debe ejercerse por el medio que al respecto se señale legalmente.**<sup>1334</sup>*

En un periodo de aproximadamente 15 años (1998-2013), en más de 50 países de los cinco continentes, incluyendo Alemania, Brasil, Chile, China, India, Israel, Japón, España, Honduras, México, Reino Unido, Sudáfrica, Turquía, Uganda, Uruguay y

---

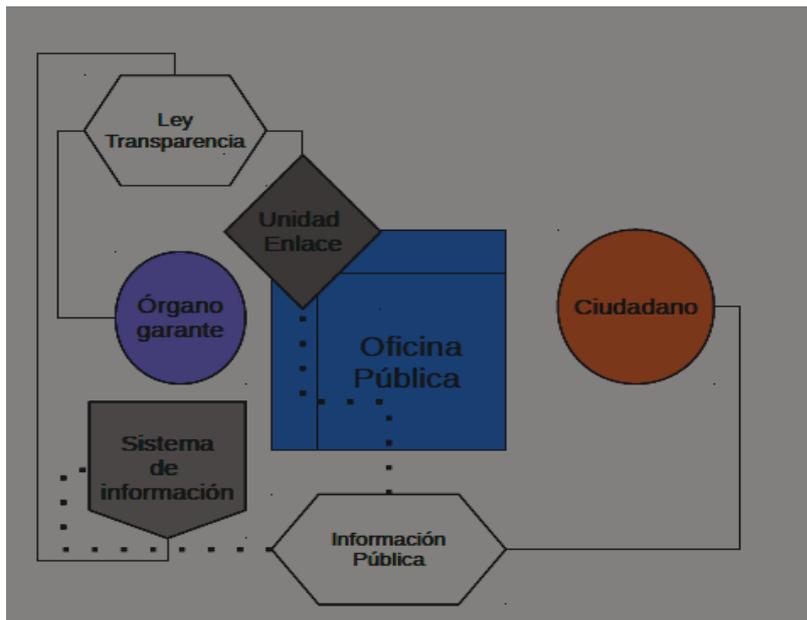
<sup>1332</sup> Cfr. Corte IDH. **Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile**. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151

<sup>1333</sup> Ver también el wiki "Freedom of Information Laws by Country" en Wikipedia, url. [http://en.wikipedia.org/wiki/Freedom\\_of\\_information\\_laws\\_by\\_country#Pending\\_legislation\\_by\\_country](http://en.wikipedia.org/wiki/Freedom_of_information_laws_by_country#Pending_legislation_by_country)

<sup>1334</sup> INFORMACIÓN. DERECHO A LA, ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 6o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Tesis SCJN Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo X, agosto de 1992, Segunda Sala, p.44, tesis 2a I/92, IUS: 206435

Zimbabwe, se publican leyes de acceso a la información pública.<sup>1335</sup>

Las políticas de Transparencia y Derecho a la Información, que comenzaron a tomar forma de una “explosión global”, zanjaron un camino para abrir la información de los Gobiernos, para el acceso de los ciudadanos y los medios de comunicación. En esta tendencia de cambio legislativo, le consecuentan cambios administrativos y de política pública. En opinión de Ackerman, la incorporación del Derecho a la Información se vuelve un molino democratizador tan intenso y profundo como el Derecho al Voto.<sup>1336</sup>



Estructura básica del Modelo OEA de Leyes de Acceso a la Información. Elaboración Propia.

En esta tendencia global, se crea una estructura legislativa básica<sup>1337</sup>:

- a) La delimitación de “*sujetos obligados*” a cumplir con la Ley de Transparencia, que involucra a ministerios- secretarías, organismos desconcentrados o descentralizados, empresas paraestatales, fideicomisos públicos, partidos políticos, etc. Dependiendo de la jurisdicción de la Ley es la capacidad de captar “*sujetos obligados*”.<sup>1338</sup>
- b) La creación de un “*órgano garante*” como institución autónoma del Estado, que se

<sup>1335</sup> VLEUGELS, Roger, Fringe Special, – Overview of all FOI laws – September 30 2012– disponible en url. [http://www.right2info.org/resources/publications/laws-1/ati-laws\\_fringe-special\\_roger-vleugels\\_2011-oct](http://www.right2info.org/resources/publications/laws-1/ati-laws_fringe-special_roger-vleugels_2011-oct)

<sup>1336</sup> ACKERMAN, John, SANDOVAL, Irma Eréndira, “Global Explosion of Freedom Information Laws”, *Administrative Law Review*, 58-1-2006

<sup>1337</sup> Ver. MENDEL, Toby, El derecho a la información en América Latina. Comparación Jurídica, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, EC/2008/CI/PI/13, 2008.

<sup>1338</sup> TERRAZAS TAPIA, Renata, “Guía de Interpretación del Índice de Derecho a la Información en México”, del Índice del Derecho a la Información en México (IDAIM), Fundar 2014, disponible en url. <http://idaim.org.mx/documentos>

encarga de conducir las políticas de transparencia y en garantizar el Derecho a la Información de los ciudadanos.

c) Establecer una “*unidad de enlace*” en cada oficina pública, que tenga por propósito la integración de datos, documentos e información que soliciten los ciudadanos a la oficina pública, así como la organización de los documentos que la Ley de Transparencia exige poner en disposición abierta.<sup>1339</sup>

d) El desarrollo de un “*sistema de información*” que presente una manera de clasificar documentos, archivos y plataformas que estandaricen la información pública.

e) El desarrollo de un “*procedimiento de acceso*” estandarizado, mediante el cual el ciudadano tiene certeza en la forma que busca la garantía de su derecho fundamental.

Como se cita del estudio comparado de Toby Mendel, y de la Ley Modelo de la OEA<sup>1340</sup>, y del Índice del Derecho a la Información en México (IDAIM)<sup>1341</sup>, los principios que se exigen en las Leyes de Transparencia son:

- a) El principio de máxima publicidad
- b) Catálogo de información pública de oficio
- c) Promoción del Gobierno Abierto
- d) Catálogo restringido de excepciones a la apertura de información
- e) Procedimientos de acceso a la información estandarizados y expeditos
- f) Costos de accesibilidad bajo el principio de gratuidad
- g) Decisiones públicas abiertas
- h) Adaptación del marco normativo-institucional a los principios de transparencia y máxima publicidad
- I) Protección a los denunciantes (whistleblowers)<sup>1342</sup>

De esta “explosión global de leyes de acceso a la información”, es indispensable distinguir los escenarios potenciales. Por un lado, se desarrollan políticas de Transparencia y Gobierno Abierto. Por otro lado se desarrolla el Derecho a la

---

<sup>1339</sup> TERRAZAS TAPIA, Renata, “Guía de Interpretación del Índice de Derecho a la Información en México”, del Índice del Derecho a la Información en México (IDAIM), Fundar 2014, disponible en url. <http://idaim.org.mx/documentos>

<sup>1340</sup> OEA, *Ley Modelo de Acceso a la Información Administrativa*, Organización de Estados Americanos, Secretaría General Secretaría de Asuntos Jurídicos Departamento de Cooperación Jurídica, 2006

<sup>1341</sup> TERRAZAS TAPIA, Renata, “Guía de Interpretación del Índice de Derecho a la Información en México”, del Índice del Derecho a la Información en México (IDAIM), Fundar 2014, disponible en url. <http://idaim.org.mx/documentos>

<sup>1342</sup> MENDEL, Toby, *Freedom of Information: A comparative Survey*, UNESCO, 2003.

Información como derecho público subjetivo. Sobre el escenario de Transparencia y Gobierno Abierto, tenemos una producción académica vasta, y un palmarés de políticas públicas muy visibles. Pero desde la perspectiva del Derecho a la Información, tenemos muchos menos desarrolladores en la academia, la sociedad civil y en la política. John Ackerman, desde la exposición del caso de las Boletas Electorales (que se cita en el capítulo 4) es uno de los pocos académicos que ha forjado una agenda fuerte de Derecho a la Información.<sup>1343</sup>

Desde los tres primeros principios que exponen la Ley Modelo de la OEA y el IDAIM, “*máxima publicidad*”, “*información pública de oficio*” y “*promoción de Gobierno Abierto*”, se desarrollan estudios, análisis y políticas que profundizan la política de Transparencia en criterios, prácticas y políticas inductivas, que permitan la apertura permanente, pro-activa y en motu-propio de los gobiernos y las administraciones.<sup>1344</sup> Esta visión hace empate con las políticas de “e-government” y las de “mejora regulatoria”, pues la digitalización y la eficiencia de procesos, necesariamente pasan por una clave de transparencia.<sup>1345</sup>

La frontera de la Transparencia y el Derecho a la Información aún no se definen, y tienden a profundizar sus tendencias de cambio. La Transparencia, como política *quid pro quo* de la Administración, despliega su evolución en el Open Government' y en el Open Data como afluentes naturales. La agenda de “Transparencia Activa” es el precedente.<sup>1346</sup> El Derecho a la Información, como instrumento público subjetivo y como derecho civil, aguarda los momentos de su expansión a través de agendas de socialización; sus actores son la sociedad civil organizada, los medios de comunicación, academia y el mismo sistema público.

### Gobierno Electrónico, Gobierno Digital y e-Governanza.

Cuando se habla de Gobierno Electrónico, se entienden aquellas nuevas formas

---

<sup>1343</sup> ACKERMAN, John, “Los retos de la transparencia a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos”, en LACHENAL, Cécile, RUIZ, Ana Joaquina, Derecho de acceso a la información. La visión de los usuarios. Fundar– Gedisa, México DF, 2013. p.p. 415– 454

<sup>1344</sup> DARBSHIRE, Helen, A review of emerging standards for the “other half” of the right to information, Working Paper, Access Info- Europe, Madrid, 2011

<sup>1345</sup> EU, *European Principles for Public Administration*, Sigma Papers: No. 27, París

<sup>1346</sup> Cfr. IDAIM, Índice del Derecho a la Infomración en México, Fundar, México D.F. 2010. Ver en url. [www.checatuley.org](http://www.checatuley.org) . Asimismo, ver en PESCHARD, Jacqueline, Del Gobierno abiert a la transparencia proactiva: la experiencia del IAFI en 2011, HAUFMANN, Andrés, RAMÍREZ ALUJAS, Álvaro, BOHÓRQUEZ PEREZNIETO, José Antonio, *La Promesa del Gobierno Abierto*, ITAIP., INFO-DF, México, 2012

de organización pública que cambian a través de las tecnologías de la información (TIC) que re-definen las comunicaciones, transacciones, procesos, interacciones y dinámicas de trabajo en el seno del gobierno. Su propósito, como se entiende desde los años noventa y con la influencia decisiva de la corriente de la Nueva Gestión Pública (NPG por sus siglas en inglés), está en mejorar los procesos y el desempeño desde los parámetros de la eficiencia.<sup>1347</sup>

Por un lado, los cambios estructurales en la gestión pública (desde la NPG), y la penetración de las TIC, han permitido transformar diversos procesos burocráticos y servicios públicos en mecanismos más sencillos, eventualmente más transparentes, en costes mucho más bajos que los mecánicos. Esta tendencia, nombrada indistintamente como e-gobierno' o gobierno-digital', comienza a colonizar espacios de decisión a lo largo de las administraciones. Así, se puede identificar un palmarés importante de plataformas electrónicas, servicios electrónicos y digitalización constante.<sup>1348</sup>

El Gobierno Electrónico ha sido una herramienta o medio ambiente natural para el desarrollo de políticas de Mejora Regulatoria. De hecho, algunas de las políticas que podrían entenderse dentro de la horma de un Gobierno Abierto surgen de las iniciativas de reducción de trámites, de automatización, digitalización y cierre de nodos, que ofrecen las iniciativas de mejora de la administración.<sup>1349</sup>

La combinación virtuosa de diversos procesos, ofrece un medio ambiente proclive a la evolución de la Transparencia al Open Government y el Open Data', pasando por los anales del gobierno electrónico en aspectos como los siguientes:

- a) procesos de eficiencia interna de la administración
- b) tendencias de cambio de la Transparencia Activa
- c) el constante cambio de las TIC en instrumentos (computadoras, tabletas, teléfonos) y servicios de software, plataformas y contenidos
- d) el ecosistema del Big Data, que tiende a un “Gobierno 2.0”

En un estudio exploratorio y comparado de GovLoop, se exponen los componentes de una estrategia de Gobierno Digital que implican:

---

<sup>1347</sup> BOHÓRQUEZ, Víctor, “Evolución del concepto de Gobierno Electrónico hacia el Gobierno Abierto 2.0 en Perú”, Boletín N.27, E-Governa, Governa Estudios, Lima, Abril 2013.

<sup>1348</sup> DE LA GARZA GUERRA, Arnoldo, “El Open Government en México ¿una política restringida?, ponencia presentada en el III Seminario Internacional de Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario y de Investigación Ortega y Gasset, Madrid, septiembre de 2011

<sup>1349</sup> EU, *European Principles for Public Administration*, Sigma Papers: No. 27, París

- a) La mayor accesibilidad que sea técnica y organizativamente posible
- b) La habilitación de la información en procesos sencillos, parametrados en el auto-servicio de los ciudadanos, organizaciones y empresas
- c) Sistemas de información y datos altamente predecibles para el análisis y la búsqueda
- d) Tecnologías y herramientas escalables y aplicables en un tenor universal
- e) Reducción radical del uso del papel y los formatos duros<sup>1350</sup>

Uno de los despliegues de esta corriente de cambios que más se acerca al *Gobierno Abierto* es la denominada e-gobernanza (e-governance), que se centra en la ingeniería de procesos administrativos hacia una dinámica más colaborativa (antes de la digitalización o computarización), la aplicación de estándares comunes, abandonando los proyectos singularistas o atados al servicio del proveedor tecnológico, políticas nacionales de infraestructura de datos e inter-operabilidad, servicios públicos basados en la red o en la nube, administración del open-source como base operativa, creación de nuevos programas y plataformas nacionales de datos públicos, integración y coordinación de los especialistas y responsables públicos en sistemas de información y tecnologías, y apertura de procesos con los sectores privado y social.

En la *e-governance*' se pueden comprender los programas de India con la National Knowledge Commission<sup>1351</sup>, Estados Unidos con los 25 puntos de implementación para la gestión de las tecnologías de la información (que se aborda más adelante), o la UK Digital Strategy Information.

### ¿Qué es el Gobierno Abierto (Open Government)?

Autores como Chapman y Hunt, señalaron desde la década de los 80' al Gobierno Abierto como una necesidad para romper con la opacidad de las administraciones, y se forjan iniciativas novedosas para “abrir las ventanas” del sector público hacia el escrutinio ciudadano en aras de reducir la opacidad burocrática.<sup>1352</sup>

Pero es hasta el 2009 cuando la política Gobierno Abierto toma fuerza y de manera

---

<sup>1350</sup> Ver en GOVLOOP, *Crafting a Digital Comprehensive Digital Government Strategy*, Washington, 2013, y FIORENZA, Pat, *Unlocking the Power of Government Analytics*, GovLoop, Marzo 13, 2013: <http://www.govloop.com/profiles/blogs/new-govloop-report-unlocking-the-power-of-government-analytics>

<sup>1351</sup> National Knowledge Commission Recommendation on e-Governance, disponible en url. [www.knowledgecommission.gov.in](http://www.knowledgecommission.gov.in)

<sup>1352</sup> CHAPMAN, R. A., y HUNT, M. (Eds.), *Open Government*, Croom Helm, Nueva York, 1997

oficial. Ello debido al Memorandum de transparencia y gobierno abierto emitido por Barack Obama. En dicho documento, el presidente de EEUU hace un llamado a la administración pública a desarrollar un sistema de transparencia, participación y colaboración.<sup>1353</sup>

Desde entonces, la iniciativa de *Gobierno Abierto* se ha globalizado, y junto con la agenda de transparencia y Derecho a la Información, adquiere el nivel de agenda pública internacional en los gobiernos. Se le denomina Open Government Initiative. Los Estados participantes provienen de los cinco continentes, donde destacan Australia, Indonesia, Corea del Sur, Kenia, Tanzania, Sudáfrica, Mongolia, Ucrania, Turquía, Grecia, Italia, Francia, España, Noruega, Suecia, Finlandia, Reino Unido, Argentina, Chile, Brasil, Uruguay, Perú, Colombia, México, Estados Unidos y Canadá.<sup>1354</sup>

Un análisis de las propuestas de la sociedad civil en este foro internacional, nos permite observar el desafío que enfrenta cada país y cada sociedad en términos de infraestructura, normas, administración, así como el papel de la sociedad civil y el sector privado en la forja de una agenda local de Gobierno Abierto. Si bien cada país hace una fórmula según sus coyunturas y contextos, de sus plataformas nacionales se aprende sobre la diversidad de propósitos en la que se inscribe una política de Gobierno Abierto.

En el tema de Gobierno Abierto nada está dicho aún. Por dicha razón, es posible encontrarse con distintas definiciones sobre el concepto. En cada caso, en cada país, en cada plataforma se han desarrollado concepciones y modelos teóricos basados en las necesidades y desafíos que le presenta el contexto institucional, social y gubernamental. No obstante, podemos señalar aspectos clave que nos pueden ayudar a esbozar una idea de lo que es esta nueva forma de gobernar.

Los escenarios de desarrollo de los distintos modelos de Gobierno Abierto son:

- ▲ El Gobierno Abierto en relación a las políticas de transparencia y Derecho a la

---

<sup>1353</sup> OBAMA, Barack. "Memorandum sobre transparencia y gobierno abierto". Transparency and Open Government. (Memorandum for the heads of executive departments and agencies). Presidential Documents, 74 (15), 2009, pp.4685-4686. Washington, USA: Federal Register Disponible en inglés: [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/TransparencyandOpenGovernment](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment) Cito palabras de Barak Obama: "*we will work together to ensure the public trust and establish a system of transparency, public participation, and collaboration. Openness will strengthen our democracy and promote efficiency and effectiveness in Government*". Asimismo, ver en KUNDRA, Vivek, 25 POINT IMPLEMENTATION PLAN TO REFORM FEDERAL INFORMATION TECHNOLOGY MANAGEMENT Vivek Kundra / U.S. Chief Information Officer, Government of the United States of America.

<sup>1354</sup> Ver en el sitio oficial de Open Government Initiative, en url. <http://www.opengovpartnership.org/es>

### Información.

- ⤴ El Gobierno Abierto en políticas colaborativas y de participación ciudadana, especialmente en aquellos aspectos del gobierno que implican una intensa administración de datos, documentos e información pública, específicamente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para “co-diseñar y/o co-producir” valor público.
- ⤴ El Gobierno Abierto ligado a las agendas digitales, de “brecha digital”, inclusión, y desarrollo de telecomunicaciones para el desarrollo del principio de conectividad.
- ⤴ El Gobierno Abierto relacionado al Gobierno Electrónico y la Mejora Regulatoria, en torno a la mejora de procesos de servicio público, trámites, ventanillas, firma electrónica y otros servicios.
- ⤴ El Gobierno Abierto como *Open Data*<sup>1</sup> y como *Big Data*<sup>1</sup>, o decir, los esfuerzos de administración de la información del sector público para la consecución de fines en escala social, privada y de innovación.

Algunos de los aspectos están dirigidos en la relación estado-ciudadano, en algunos casos con el objetivo de la mejora administrativa, y en otros, con el objetivo de la apertura. La perspectiva de apertura en los modelos de Gobierno Abierto pueden tender hacia la transparencia, hasta los esquemas colaborativos y participativos con el sector social, académico y privado.

El Gobierno Abierto permite la conversación del Gobierno con los ciudadanos; se asimila lo que ellos dicen y solicitan, y se formulan soluciones asequibles.<sup>1355</sup> Se abre el diálogo que conduce la toma de decisiones públicas, se abre la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta, consiguiéndolo gracias a las tecnologías de la información y comunicación.<sup>1356</sup>

El Gobierno Abierto abre sus puertas al mundo y co-innova con todos, especialmente con los ciudadanos; “*comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la*

---

<sup>1355</sup> DORSEY, JT (1957), “A Communication Model for Administration.” *Administrative Science Quarterly* 2(3): 307-324.

<sup>1356</sup> VILLORA MENDIETA, Manuel, *El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo, en La promesa del Gobierno Abierto, en HOFFMAN, Andrés, RAMÍREZ ALUJAS, Álvaro, BOÓRQUEZ PEREZNIETO, José Antonio, La Promesa del Gobierno Abierto, ITAIP- INFODF, Ciudad de México, 2013 p.71*

*transparencia en todas sus operaciones, y no se comporta como un departamento o jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, como una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red*<sup>1357</sup>.

El Gobierno Abierto reproduciría una conversación del gobierno con los ciudadanos, escuchando sus opiniones y decidiendo conforme a sus necesidades y preferencias, facilitando la colaboración en los asuntos públicos y comunicando sus decisiones y acciones de forma abierta y transparente.<sup>1358</sup>

El Gobierno Abierto es un nuevo paradigma y modelo de relación entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad: transparente, multidimensional, colaborativo y orientado a la participación de los ciudadanos, tanto en el seguimiento como en la toma de decisiones públicas, a partir de cuya plataforma o espacio de acción es posible catalizar, articular y crear valor público desde y más allá de las burocracias estatales.<sup>1359</sup>

El concepto de Gobierno Abierto, en tiempos recientes se ha visto influenciado por el movimiento del software libre, el software de código abierto desarrollado por comunidades, puesto a disposición de la comunidad a fin de que ésta mejore o innove aquello que se le ha brindado.<sup>1360</sup>

En esta nueva visión es como se ha generado una “democracia conversacional”, donde el ciudadano ha dejado de ser el sujeto paciente de las políticas públicas, puesto que su rol se ve ampliado hasta ser considerado como cliente de dichas políticas bajo las prácticas de modernización administrativa nacida en los años 90 del pasado siglo, convirtiéndose así en protagonista activo del proceso de cambio en la actual sociedad-red.<sup>1361</sup>

En esta perspectiva, el Gobierno Abierto implica una administración en la que

---

<sup>1357</sup> Lathrop & Ruma cit., por Cobo, Cristóbal, *Gobierno Abierto: de la transparencia a la inteligencia cívica*, en *La promesa del Gobierno Abierto* en HOFFMAN, Andrés, RAMÍREZ ALUJAS, Álvaro, BOÓRQUEZ PEREZNIETO, José Antonio, *La Promesa del Gobierno Abierto*, ITAIP- INFODF, Ciudad de México, 2013 p. 112

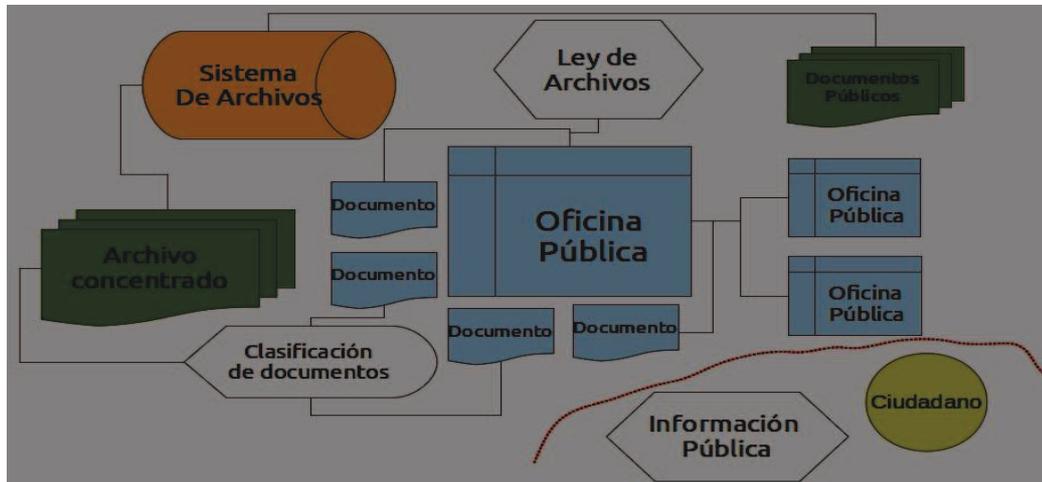
<sup>1358</sup> BOJÓRQUEZ PEREZNIETO, José Antonio, *La Caja Negra del Estado: el reto del Gobierno Abierto*, en *La Promesa del Gobierno Abierto*, en HOFFMAN, Andrés, RAMÍREZ ALUJAS, Álvaro, BOÓRQUEZ PEREZNIETO, José Antonio, *La Promesa del Gobierno Abierto*, ITAIP- INFODF, Ciudad de México, 2013 p.175

<sup>1359</sup> RAMÍREZ Alujas, Álvaro, *Gobierno Abierto, Servicios Públicos 2.0 y Ciudadanía Digital: Notas para una nueva agenda de modernización en la gestión pública en Iberoamerica*,

<sup>1360</sup> CONCHA, Gastón; NASER, Alejandra –editores-, *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, p. 28,

<sup>1361</sup> CONCHA, Gastón; NASER, Alejandra –editores-, *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, p. 27

los ciudadanos no sólo tienen acceso a la información, documentos y procedimientos, sino que también pueden convertirse en participantes de una manera significativa. Ello sin olvidar que un Gobierno Abierto está relacionado también con la mejora de la comunicación y las operaciones dentro de las distintas ramas y niveles de gobierno.<sup>1362</sup>



Exposición del sistema tradicional de administración y manejo de archivos públicos. Elaboración Propia.

El reflejo de esta tendencia incide en la apertura del sistema de archivos públicos. La digitalización de los documentos públicos, las etiquetas y formas de búsqueda abierta, propicia que los expedientes y clasificaciones documentales tradicionalmente, basadas en estancos físicos, comience a perder sentido. El Archivo deja de ser el marco lógico de clasificación de la información, y el documento empieza a tener múltiples lecturas más allá de su origen burocrático.<sup>1363</sup>

El sistema de archivos es el páramo de resistencia de las burocracias para abrirse. Continúan en la lógica de generación de documentos y expedientes para propósitos endogámicos y cerrados. No obstante el lastre, la tradición de archivonomía pública es robusta. Los estándares de valoración y clasificación documental pueden reorientarse a la valoración de plataformas informáticas, bases de datos y metadatos.<sup>1364</sup>

Bajo esta lógica, el Gobierno Abierto pretende erigirse como una forma de generar instituciones realmente construidas a partir de la participación ciudadana,

<sup>1362</sup> COBO, Cristóbal, *Gobierno Abierto: de la transparencia a la inteligencia cívica*, en *La promesa del Gobierno Abierto* p.107

<sup>1363</sup> Este aspecto es abordado en el estudio especial elaborado para el Gobierno de Jalisco. Cfr. BALLESTEROS DE LEÓN, Gerardo, “Gobierno y Datos Abiertos. Viabilidad de una política de Gobierno Abierto y Datos Abiertos en Jalisco”, Gobierno del Estado de Jalisco- Gerardo Ballesteros de León, 2014.

<sup>1364</sup> COUTURE, Carol, “L’évaluation des Archives. État de la question”, *ARCHIVES*, V. 28, NUM. 1, 1996-1997

buscando dejar atrás al conjunto de instituciones profundamente atribuladas y estancas, que giran en torno a un modelo de pensamiento y organización jerárquico, propio de la era industrial<sup>1365</sup>, para dar paso a otras más en sintonía con la era de la información.

De esta forma, se puede entender al Gobierno Abierto como una nueva forma de gobernar, una oportunidad que brinda la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación a la política para transformar el sistema tradicional.<sup>1366</sup> Un concepto que de igual forma comprende a otros procesos como lo son la transparencia, la protección de datos, el gobierno electrónico, la gestión del conocimiento, la profesionalización, la mejora regulatoria, la participación ciudadana, la gobernanza y la creación de valor.

En resumen, el Open Government tiene *“que ver con la confianza en las personas para asumir un rol activo y participativo, tiene que ver con colaborar y compartir, con un cambio en la cultura del trabajo, pasando de la ética protestante del sacrificio en el trabajo, a la ética hacker fundada en la creatividad, libertad y la pasión en el trabajo y, finalmente tiene que ver también con el cambio de rol de la ciudadanía, pasando del voto esporádico a la implicación activa en los asuntos de la comunidad.”*<sup>1367</sup>

### ¿Qué es una política de datos abiertos (Open Data)?

El Open Data' es una política de apertura en los sistemas de información pública. El objetivo va más allá del acceso documental de la información, y se dirige al acceso a los datos, metadatos, bases de datos, plataformas y códigos con los que se genera y reproduce la información pública. El desafío es construir un ecosistema de información altamente accesible, que permita posibilidades incuantificables de lectura, interpretación y regeneración de la información.<sup>1368</sup>

En lo que respecta a las políticas de Datos Abiertos, su implementación está dirigida a hacer más eficientes y modernos a los estados. El enfoque de este concepto

---

<sup>1365</sup> Posicionamiento de Don Tapscott y Anthony D. Williams frente a todo el movimiento que se ha generado por colaborar e innovar a través de la apertura de datos. TAPSCOTT, Don, WILLIAMS, Anthony D., en Macrowikinomics, nuevas fórmulas para impulsar la economía mundial, p. 19, Paidós, 2011

<sup>1366</sup> CAMPOS DOMÍNGUEZ, Eva; COROJAN, Ana, Estado del Arte del Gobierno Abierto: Promesas y Expectativas, en La Promesa del Gobierno Abierto, Op.Cit. p. 124,

<sup>1367</sup> CONCHA, Gastón; Naser, Alejandra –editores–, El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad, p.31

<sup>1368</sup> Information Society Standardization System of the European Standardization Committee (CEN/ISSS), 2006-03

está más relacionado a las tecnologías de la información.

El impulso que ha tenido los datos abiertos es claro, puesto que prácticamente todos los Estados miembros de la OCDE han definido y promovido prácticas políticas en relación con los datos abiertos. De hecho, se han desarrollado iniciativas de características internacionales con el objeto de promoverlas, baste señalar el caso del Open Government Partnership lanzado en septiembre del 2011.<sup>1369</sup>

Para lograr objetivos de Transparencia, Gobierno Electrónico o *Gobierno Abierto*, es necesario adoptar una postura de *Código Abierto*' como posición original, e intentar la reconstrucción del sistema de información pública en un entorno o ecosistema altamente interactivo, que permita la operación, colaboración y contribución de muchos operarios: de diversos puntos y administraciones del gobierno, de diversos puntos de la sociedad civil, organizada o de ciudadanos, y de diversos ángulos de la industria, el comercio y el sector empresarial. Es una tecnificación de la Esfera Pública.

Desde una perspectiva de *Código Abierto*' (Open Code) o de Licencia Abierta (Open Source), es posible generar redes de colaboración, de conocimiento y de resolución de problemas.

- g) Podemos identificar ocho principios que deben tenerse en cuenta en toda política de Datos Abiertos:
4. Completitud, esto significa que toda la data es pública, no sólo la que la autoridad estime pertinente; por lo tanto, no deben entregarse datos incompletos.
  5. Procesada, este principio apunta a que la fuente debe ser primaria (raw data), tal como fue obtenida la información y sin perjuicio de las adaptaciones necesarias para salvaguardar la protección de datos personales.
  6. Oportuna, la información debe entregarse con una temporalidad adecuada.
  7. Sin restricción de acceso, disponible a todo tipo de usuarios.
  8. Procesable, lo que quiere decir que deben entregarse datos estructurados, que puedan ser procesados por un computador.
  9. De acceso no discriminatorio, la información estará disponible a toda persona, sin necesidad de previo registro

---

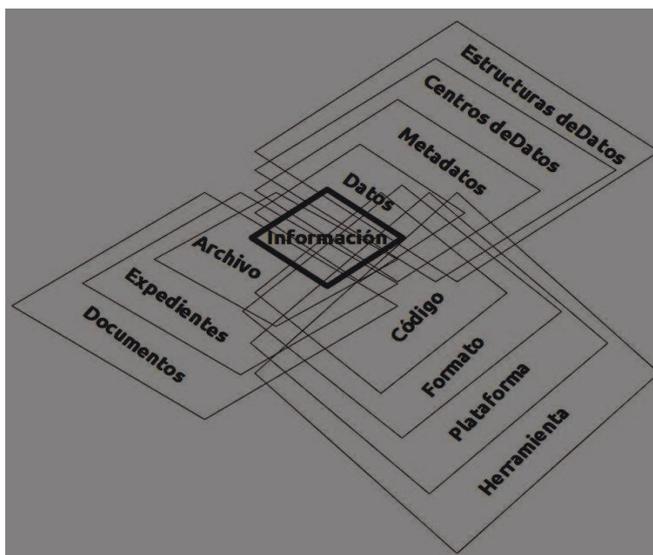
<sup>1369</sup> La Alianza para el Gobierno Abierto (OGP –Open Government Partnership–) es una iniciativa multilateral voluntaria que busca mejorar el desempeño gubernamental, fomentar la participación cívica y mejorar la capacidad de respuesta de los gobiernos hacia sus ciudadanos.

10. No propietaria, esto es, que los datos no pueden estar en formatos asociados a alguna entidad, o bien que se requiera de algún tipo de herramienta propietaria para su uso.
11. Licenciamiento libre, la información no debe estar sujeta a ningún tipo de copyright, patente u otro tipo de derecho. <sup>1370</sup>

Un punto nodal dentro de toda política de *Datos Abiertos* es abrir una puerta a la innovación y al conocimiento así como ofrecer nuevas oportunidades de negocio. Esta política se basa en el acceso y uso de la información pública por parte de terceros para entregar nuevos servicios a los ciudadanos.<sup>1371</sup>

El sustento del *Open Data*' reside en hacer más accesible y re-usable la información que la administración pública pueda proporcionar. Cabe señalar que las políticas de *Open Data*' pueden tener un amplio rango de metas, desde fortalecer la transparencia y la Rendición de Cuentas, la participación ciudadana.

Desde el mirador de una política de Open Data es primordial permitir que la persona (cualquiera que se su posición) tenga acceso a la información en un formato reusable. De esta forma se contribuye a que cualquier persona pueda desarrollar innovaciones que mejoren sustancialmente su vida y la vida de los demás.



Desglose de la información pública en categorías regulables por el Derecho a la Información.

<sup>1370</sup> FELTEN, E.W. et.al, “Government Data and the Invisible Hand”, Yale Law Journal of Law and Technology, Vol. 11, y en (<http://www.opengovdata.org/home/8principles>)

<sup>1371</sup> CONCHA, Gastón; NASER, Alejandra –editores-, *Datos abiertos: un nuevo desafío para los gobiernos de la región*, p.8

Elaboración Propia.<sup>1372</sup>

La escalada que ha experimentado el movimiento de Datos Abiertos ha sido cada vez mayor conforme pasan los años. Como tal, el objetivo de este movimiento es poner a disposición de todos los datos de manera que puedan ser consultados, redistribuidos y reutilizados libremente por cualquiera, respetando siempre la seguridad de la información y la privacidad.

### La fusión: Transparencia- Gobierno Abierto y Datos Abiertos.

Al captar las tendencias derivadas de las Leyes de Acceso a la Información Pública en el mundo, advertimos que las políticas de Transparencia han evolucionado en la idea de un Gobierno Abierto, que incide en proyectos de mejora administrativa, digitalización, desarrollo i+d, apertura de servicios, relaciones inter-gubernamentales y participación ciudadana.<sup>1373</sup>

La síntesis se observa ahora en la política de “*Open Government Data*” (Gobierno y Datos Abiertos) que consiste en la puesta a disposición de la sociedad de manera libre gran cantidad de datos procedentes de diferentes organizaciones, fundamentalmente del ámbito de la Administración Pública o de aquellos proyectos que han sido financiados con dinero público o creados por una institución pública permitiendo que la sociedad pueda construir sobre ellos una nueva idea que resulte en nuevos datos, conocimientos o incluso servicios.<sup>1374</sup>

Se puede entender al Open Government Data como “*una forma eficiente en que los gobiernos se convierten en proveedores de contenido para incrementar el nivel de calidad en la prestación de servicios desde las administraciones públicas, un medio para impulsar la generación de servicios innovadores que resuelvan necesidades de la ciudadanía y entreguen mayor información, comunicación y participación en la acción*”

---

<sup>1372</sup> BALLESTEROS DE LEÓN, Gerardo, “Gobierno y Datos Abiertos. Viabilidad de una política de Gobierno Abierto y Datos Abiertos en Jalisco”, Gobierno del Estado de Jalisco– Gerardo Ballesteros de León, 2014, p. 115

<sup>1373</sup> Ver definición realizada por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en España, en relación a su visión del Open Government Data. En url.  
<http://www.juntadeandalucia.es/datosabiertos/portal/ayuda/que-son/gobierno-abierto.html>

<sup>1374</sup> Documento: Gobierno abierto, reforma del Estado y modernización de la gestión pública: alcances, obstáculos y perspectivas en clave Latinoamericana, María Cecilia Güemes, Álvaro V. Ramírez-Alujas, RAMÍREZ ALUJAS, Álvaro, BOÓRQUEZ PEREZNIETO, José Antonio, *La Promesa del Gobierno Abierto*, ITAIP- INFODF, Ciudad de México, 2013

de gobierno.”<sup>1375</sup>

No obstante todo lo anterior, queda pendiente el análisis de un factor fundamental: el Derecho a la Información como mecanismo vertical de Rendición de Cuentas, o la posibilidad de que el ciudadano pueda pedir información al Sector Público; y en el ejercicio constante del Derecho a la Información, la virtual transformación de las arquitecturas documentales, archivísticas y de información gubernamental: la incursión de la Esfera Pública en los estancos informativos del Estado.<sup>1376</sup>

## **El Derecho a la Información como Derecho Fundamental.**

La explosión global de leyes de acceso a la información ha generado diversos efectos. Como ya se ha visto, se desarrolla una tendencia global hacia las políticas de transparencia y de Gobierno Abierto, y por otro lado se desarrolla la socialización y el ejercicio puntual del Derecho a la Información. El momentum legislativo y político se encuentra en la fase de especialización y jurisdicción especial.

En EEUU se han publicado diversas leyes que aseguran la apertura y transparencia de los fondos federales (*Federal Funding Accountability and Transparency Act* of 2006 (S. 2590)), así como bases de datos inter-operables que permiten conocer la aplicación de los programas federales en los territorios federados (*Strengthening Transparency and Accountability in Federal Spending Act* of 2008 (S. 3077:)) y *Government Information Transparency Act* (H.R.2392)); así como normas que generan transparencia en el proceso de integración del presupuesto en el Congreso, y su relación de Rendición de Cuentas con las oficinas públicas que reciben el recurso (*Government Information Transparency Act* (H.R.2392)).

En México, después de publicarse la Ley Federal de Acceso a la Información Pública y al órgano garante (Instituto Federal de Acceso a la Información Pública - IFAI), comenzó un proceso de federalización, creándose 32 leyes de acceso a la información por cada entidad federativa, y su consecuente órgano garante. Desde el año

---

<sup>1375</sup> CONCHA, Gastón; Naser, Alejandra –editores-, *Datos abiertos: un nuevo desafío para los gobiernos de la región*, p.15

<sup>1376</sup> BALLESTEROS DE LEÓN, Gerardo, “Gobierno y Datos Abiertos. Viabilidad de una política de Gobierno Abierto y Datos Abiertos en Jalisco”, Gobierno del Estado de Jalisco- Gerardo Ballesteros de León, 2014.

2006 se han hecho tres enmiendas al artículo 6to de la Constitución. La última de estas, supone al IFAI como máxima autoridad en materia de Derecho a la Información, sobre todas las jurisdicciones del país, y sus resoluciones serán definitivas.

En España se publicó la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. Debe decirse que es una buena noticia en términos generales. Su hechura viene del modelo de México y de la OEA. No obstante lo anterior, se cometen los mismos errores y omisiones que en todas las leyes realizadas desde este modelo, y que en algunos casos (como México) ya han corregido.

Primero. Se hace un "listado" de sujetos obligados a la transparencia que en esta ley española particularmente menciona como "*Ámbito subjetivo de aplicación*". Error cometido en muchas otras legislaciones tajadas desde el mismo modelo. Por más larga y precisa que se haga la lista de sujetos obligados a la Ley de Transparencia, siempre existirá una entidad pública, empresa privada o persona que no figure dentro de la lista, no obstante y objetivamente pueda ser obligado.

Sería una cláusula más corta, acertada y afortunada decir "*Son sujetos obligados a esta ley, todas las personas, órganos públicos e instituciones que capten, generen o administren información y datos de interés público conforme a la Ley*"

Segundo. En la lista no aparece el Poder Legislativo ni el Poder Judicial. Este es otro error básico, repetido del modelo OEA- Mendel. Queda fuera de la transparencia todo el proceso de debate presupuestal, creación de leyes, datos sobre comparecencias; así como la debida estadística judicial, el desempeño de la judicatura o los índices de retraso en los juicios, etc. No hay una explicación que pueda justificar porqué una ley de estas características, en el sistema español, no puede sujetar a los tres poderes y todos los niveles de gobierno.

Tercero. Es una ley eminentemente documentalista, repitiendo el error del modelo Mendel-OEA. El artículo 13 dice "*Se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.*" Es decir, que la información pública sólo será aquella que obre en los archivos públicos en forma de documentos. Se hace un "listado" de documentos sujetos a transparencia (artículo 5, 6, 7 y 8). Limitar la información pública a la hechura de los documentos públicos implica

situarnos en un universo de información anacrónico. ¿Qué sucede cuando el documento no refleja información pública de interés general? Esta situación es muy común: el documento no es lo mismo que la información.

Cuarto: Las excepciones a entregar información al ciudadano son presentadas en dos apartados de la Ley. El primero es "*Límites del Derecho de Acceso*" (art. 14). El segundo son las "*causas de inadmisión*" (art. 18). Esto induce o fomenta a la clasificación "a-posteriori" o las "negaciones a la carta" para el ciudadano. Es decir, que será común el caso en que el ciudadano requiera cierta información que sí se encuentra disponible, pero por razones estratégicas el órgano público, dictaminará una interpretación de los límites o causas de inadmisión. Algunas de las "*causas de inadmisión*" del artículo 18 son arbitrarias, y motivan a la oficina pública a mantenerse opaca.

Quinto. Se prescribe la creación un Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, a la manera de un órgano garante del Derecho a la Información. Pero lejos de ser un órgano autónomo, es una dependencia de la Administración General del Estado. Esta situación refuerza la jurisdicción limitante de la Ley. Las sanciones interpuestas por este Consejo, en caso que se viole esta Ley, y especialmente por denegar el acceso al ciudadano, podrán ser recurridas por los órganos públicos ante el órgano jurisdiccional contencioso-administrativo. (arts. 20.5 y 23.2), lo que nos indica que las resoluciones del Consejo no son definitivas, y los órganos públicos tienen derecho a recurrir o impugnar.

Sexto. Y el más importante. Aunque el apartado diga "Sección 2.ª Ejercicio del derecho de acceso a la información pública", en realidad no se desarrolla un Derecho Fundamental a la Información, Se trata de un trámite administrativo simple, como pedir una cita en la sanidad pública.

Al no tratar el acceso a la información pública como un Derecho Fundamental, se explica porqué esta Ley no sujeta a los poderes Legislativo y Judicial; y también explica porqué la negación de la información pública es vista como una disputa administrativa vis-a-vis entre el Estado y el ciudadano. Estas situaciones suponen en asimetría y desventaja al ciudadano. El funcionario público y la Administración, decidirán el alcance del Derecho a la Información mediante la liberación de documentos y archivos. La pregunta que queda es: ¿se puede ejercer un Derecho Fundamental a la

## Información en España?

Aduciendo que el Derecho a la Información es independiente de la Ley de Transparencia, el ciudadano puede interpretar a su favor el Convenio de Trosmsø, 18.VI.2009 del Consejo de Europa, (que tampoco es una ley garantista) y principalmente el artículo 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales de Europa, el artículo 19 de la Declaración de los Derechos Humanos y el artículo 19 de 19 Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. Resulta inconveniente que para ejercer el Derecho Fundamental a la Información en España, se deba invocar esta legislación de manera directa, y por encima de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*.

Tenemos derecho la información y ser informados. Las variantes de la libertad de expresión nos conducen a una dimensión que va mucho más allá de la expresión espontánea de nuestras ideas y opiniones. En vista de que la información nos organiza como personas, como instituciones y como sociedad, tenemos derecho a organizar la información de las maneras más óptimas y adecuadas, para saber que es lo que está sucediendo, para el derecho a la verdad sobre aquellas situaciones que vulneran nuestros derechos fundamentales a vivir dignamente. Tenemos derecho a saber sobre el funcionamiento de las instituciones públicas y privadas que afectan el desarrollo de nuestros derechos humanos.

El campo de análisis debe debatirse sobre el *definendum* y concepto de la información pública gubernamental, cuyos límites y fronteras habrán de ampliarse y redefinirse.<sup>1377</sup> Censos, encuestas, estadísticas, estudios, memorandums, libros blancos, notas informativas, oficios, actas, acuerdos, minutas, constancias, balances financieros, reportes, manifestaciones de impacto ambiental, licencias, concesiones, reglamentos, leyes, criterios generales, presupuestos, cuentas públicas, correos electrónicos, cables<sup>1378</sup>, estudios de impacto, plataformas electrónicas, gacetas parlamentarias,

---

<sup>1377</sup> The <*definendum*> is the figurative description of a concept, and it is useful to imagine the scope and boundaries of what is about to be defined in the “real world” or in the empirical field as a <*definiens*>. See: HOLM, Kurt and MAYNTZ, Renate, *Introducción a los Métodos de Sociología Empírica*, trad.J.Nicolás, Alianza, Madrid, 2004.

<sup>1378</sup> Diplomatic cables, as well as e-mails and other communicative formats, expose deliberative processes, and so on, explain decisions of public authorities and their outcomes. Cfr. “Pourquoi “Le Monde” publie les documents Wikileaks, Le Monde 29, November 2010, [http://www.lemonde.fr/international/article/2010/11/28/pourquoi-le-monde-publie-les-documents-wikileaks\\_1446074\\_3210.html#ens\\_id=1446075](http://www.lemonde.fr/international/article/2010/11/28/pourquoi-le-monde-publie-les-documents-wikileaks_1446074_3210.html#ens_id=1446075). Also, Plaintiff.Thomas Wilner vs.

estándares, dictámenes, etc.. Estos son algunos de los más recurridos formatos de la Información Pública Gubernamental que estarían sujetos a las políticas de transparencia y el Derecho a la Información.

El Derecho a la Información no puede ser limitado por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, ni por las políticas de transparencia o las normas de clasificación de archivos. Cuando Jürgen Habermas escribió “*La Transformación Estructural de la Esfera Pública*” la tesis central se aboca a la denominada “formación discursiva de la voluntad” entre los ciudadanos para integrar la Esfera Pública de manera autónoma frente al Estado.<sup>1379</sup>

La información pública es un universo ilimitado de documentos y datos en el que nadie tiene propiedad o control. Los asuntos públicos, como hemos visto de la Esfera Pública, son generados y producidos por el Estado, los ciudadanos, las instituciones, gremios y empresas. Basado en esta premisa, el acceso a la información puede realizarse a partir de premisas e hipótesis varias.

El Derecho a la Información, como Derecho Público Subjetivo, implica una relación bilateral entre el Estado y el ciudadano. El ciudadano es el *titular*’, el Estado, en la persona de una oficina pública es un *destinatario*’ o autoridad que se obliga. La información es el *objeto*’ o el compromiso que involucra la existencia de ese Derecho para el Estado y las instituciones que ostentan autoridad.<sup>1380</sup>

El Derecho a la Información es un instrumento de Rendición de Cuentas vertical, entendido desde la Esfera Pública, que comprende la libertad de buscar, recibir y

---

National Security Agency, et.al. “*As described above, the email was exchanged only among attorneys in offices of the United States Department of Justice. It is therefore an intra-agency document and meets the threshold for withholding under 5 U.S.C. § 552(b)(5). The record is being withheld under the deliberative process privilege incorporated within this exemption to disclosure. The deliberative process in this instance is the preparation of a memorandum outlining the legal authorities for supporting NSA activities. The email predates the finalization of the memorandum or “white paper” on NSA activities and is therefore pre-decisional*”  
<http://ccrjustice.org/files/2008-05-05%20Mem%20in%20Support%20of%20Mot%20for%20Summ%20Judgmt%20-%20Kovakas%20Declaration.pdf>

<sup>1379</sup> Cfr. GARDINER, Michael, “Wild Publics and grotesque symposiums: Habermas and Bakhtin on dialogue, everyday life and the public sphere”, at CROSSLEY, Nick, ROBERTS, John (edit), *After habermas: New Perspectives on the Public Sphere*, Blackwell Publishing, Malden, 2004

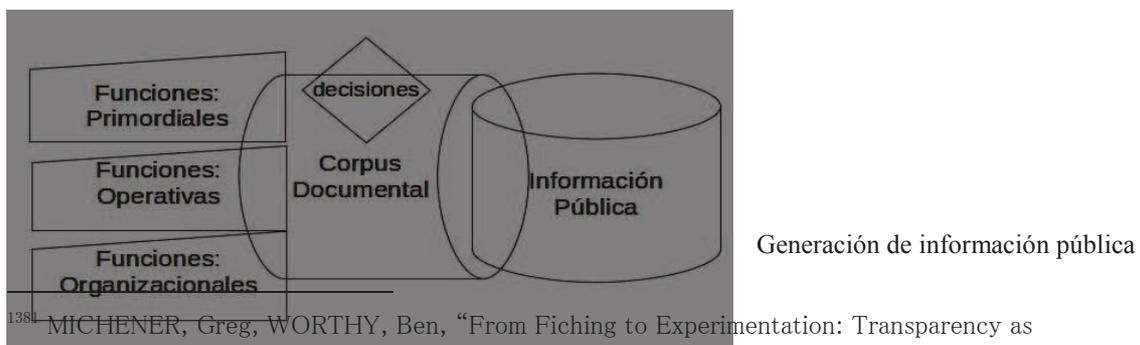
<sup>1380</sup> Cfr. ALEXY, Robert, “La institucionalización de los Derechos Humanos en el Estado Constitucional Democrático”, trad. M.C. Añños, *Derechos y Libertades*. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas, ISSN: 1133-0937. V (8) p.21-42 (Ene-jun 2000)

difundir informaciones e ideas de toda índole.<sup>1381</sup> El Derecho a la Información, como mecanismo de comunicación directa entre el ciudadano y el Estado, implica la capacidad de interpretar los códigos de clasificación, contenido, forma y clasificación de la información oficial, y re-codificarla conforme a los intereses de una sociedad plural.<sup>1382</sup>

La Información, como objeto del derecho, significa plenamente la noción del vocablo “información” como *informatum*, o el *acto-de-dar-forma*.<sup>1383</sup>

Como se explicó anteriormente de Keneth Arrow, la información es el insumo básico para adoptar una decisión; y la decisión genera nueva información.<sup>1384</sup> Este aspecto, llevado al ámbito del Derecho, implica que todas las decisiones de los órganos públicos se construyen a partir de análisis de información; y sus decisiones generan información sobre el coste, operación y ejercicio del poder. Finalmente, las decisiones adoptadas por los órganos públicos generan consecuencias en la realidad, que implican nueva información.<sup>1385</sup>

Para entender la información pública desde esta perspectiva, reconocemos que las oficinas públicas son organizaciones que cumplen diversas funciones y propósitos; y en virtud de su funcionalidad es que generan, captan y administran información en un “corpus documental”.<sup>1386</sup>



<sup>1381</sup> MICHENER, Greg, WORTHY, Ben, “From Fiching to Experimentation: Transparency as Information-Gathering. A Typology and Framework Analysis”, Paper Presented at the *Third Global Conference on Transparency Research*, Paris, October 24-26, 2013

<sup>1382</sup> FENSTER, Mark, Transparency as a Theory of Communication, Paper Presented at the *Third Global Conference on Transparency Research*, Paris, October 24-26, 2013

<sup>1383</sup> CAPURRO, R., Hjørland, B., “The Concept of Information”, en B. Cronin, ed., *Annual Review of Information Science and Technology*, 37, 343-411, 2003, disponible en url. <http://www.capurro.de/infoconcept.html>

<sup>1384</sup> <Decisión> es: una función hecha con información; se reconoce entonces que <Información> es: un recurso necesario para tomar decisiones en base a las funciones. Cfr. ARROW, Keneth, *The Limits of Organization*, Norton & Company, London, 1974

<sup>1385</sup> Esta es la perspectiva cibernética de la conducta del Estado. Cfr. SINGH, Jagit, *Teoría de la información, del lenguaje y la cibernética*, trad.A.Garringa, Alianza, Madrid, 1982

<sup>1386</sup> DUBOUCHET, Paul, *Sémiotique Juridique, introduction à une science du droit*, Presses Universitaires de France, París, 1990. Ver el capítulo “El triángulo semiótico y el derecho”, p.p. 25-34, y las páginas 215-217

desde la fórmula de Keneth Arrow. Elaboración propia.

Es cierto que nuestro punto de partida para el Derecho a la Información es un determinado Universo documental.<sup>1387</sup> Pero es indispensable entender que el documento es una mera disposición de datos, contenidos y actos de habla que se suscriben en un propósito singular. Es la manera de comunicación entre una instancia pública con otra. El Universo Documental total es equivalente a los canales posibles de comunicación de contenidos entre las instancias, órganos y dependencias públicas.

Pero volviendo al a fórmula de Arrow, si lo suponemos en el principio de las leyes de transparencia que que exige “*Decisiones públicas abiertas*”, es facil estimar que no todas las decisiones públicas son documentadas. Pero este alcance es materialmente imposible.

Lo que importa determinar en el Derecho a la Información, es que nos encontramos con un mecanismo de Rendición de Cuentas que trasciende la capacidad de los archiveros, carpetas y papel generado por las dependencias públicas. El documento no es el límite. Como lo establece Teun van Dijk, el documento es un acto de habla; o decir, la conjunción de diversas fuentes e insumos para construir un propósito de comunicar o informar algo.<sup>1388</sup> Pero esto no exime la posibilidad de que un documento pueda derivar en actos de habla subordinados y superordinados. Esto es, que existen ejercicios de integración de datos y contenidos (actos de habla subordinados) y la integración de archivos, sistemas de información, series documentales y bases de datos (actos de habla superordinados).<sup>1389</sup>

Para establecer nuevos canales de comunicación, y que la Transparencia se convierta en un medio ambiente conversacional<sup>1390</sup>, se requiere por principio de cuentas la capacidad de dialogar con la información en todos sus componentes, y no limitarnos al documento, que es un acto de comunicación singular, y una predisposición de la información limitada a un propósito.

El informatum, o acto-de-dar-forma del Gobierno se genera y se reproduce en

---

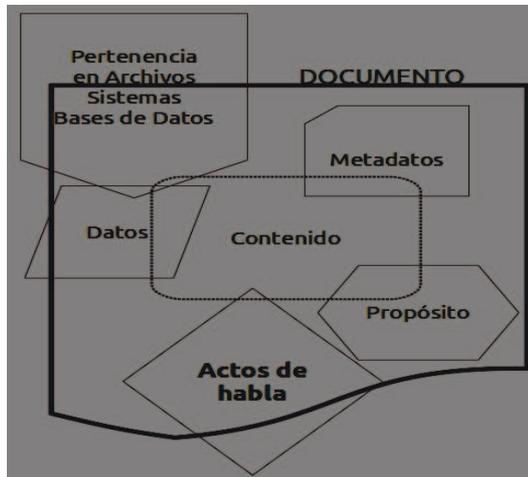
<sup>1387</sup>DUBOUCHET, Paul, *Sémiotique Juridique, introduction à une science du droit*, Presses Universitaires de France, París, 1990. Ver el capítulo “El triángulo semiótico y el derecho”, p.p. 25- 34, y las páginas 215-217

<sup>1388</sup> Van Dijk, Teun A. *La Ciencia del Texto*. Traducido por S. Hunzinger. Barcelona: Plaidons, 1983.

<sup>1389</sup> Van Dijk, Teun, *Estructuras y funciones del discurso*, trad. M. Gann, Siglo XXI, México D.F., 2007

<sup>1390</sup>FENSTER, Mark, Transparency as a Theory of Communication, Paper Presented at the *Third Global Conference on Transparency Research*, Paris, October 24-26, 2013

códigos, lenguajes y plataformas que no son disponibles y didácticos para todos, sino sólo para las contrapartes con el poder suficiente para obligarle a rendir cuentas.<sup>1391</sup> Desde la información es posible dar-forma a los problemas públicos, dimensionarlos y exigir su solución.<sup>1392</sup>



Estructura funcional del documento.  
 Elaboración propia a partir de Dubouchet y van Dijk.

El Derecho a la Información, inscrito en la Esfera Pública, genera puntos de partida singulares, basados en la *visión de mundo* del ciudadano.<sup>1393</sup> Esto implica la imbricación de diversos puntos de vista acerca del mundo, con los sistemas de información que nos afectan. El ejercicio del Derecho a la Información implica poner en comunicación diversos stocks de conocimiento. Para esto, la relación entre ciudadano e información debe ser inter-operable, o decir, que debe generar respuestas a las preguntas planteadas.<sup>1394</sup>

(Keneth Arrow) Visión de mundo y valores de información. <sup>1395</sup>	
● Visión y conocimiento del mundo.	● Visión y conocimiento del mundo. (Estado)

<sup>1391</sup> FUNNEL, Warwick, “The narrative and its place in the new accounting history: the rise of the counternarrative”, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 11 No. 2

<sup>1392</sup> HUYSMAN, Marleen and WULF, Volker, *Social Capital and Information Technology*, The MIT Press, Cambridge MA. 2004; and also, LESSER, Eric (ed), *Knowledge and Social Capital- Foundations and Applications*, Butterworth-Heinemann, Woburn MA. 2000, p. 121

<sup>1393</sup> See: ARROW, Keneth, *The Limits of Organization*, Norton & Company, London, 1974.

<sup>1394</sup> The concept of “Interoperability” is an important key to measure the openness of an information system. Cfr. ROTEMMBERG, Boris, “The Legal Regulation of Software Interoperability in the EU”, *GLWP 09/05 Global Law Working Paper Series*, Hauser Global Law School Program, New York University School of Law, New York 2005

<sup>1395</sup> See. ARROW, Op.Cit. p. 38

(Ciudadano)	
Valor de saber 'A'	Valor de saber 'B'
El vínculo entre dos o más fuentes de información genera confianza', que propicia la aceptación del mundo del otro. <sup>1396</sup>	

Sobre este punto de partida, debemos ejercer nuestro Derecho a la Información a partir de premisas con validez y legitimidad suficientes ante el Estado. En este caso particular, se puede exigir a las autoridades que respondan en torno a la garantía y protección de los Derechos Humanos. Pero ¿qué sucede si las oficinas públicas no realizan documentos conforme a ese propósito? De cualquier manera, es conocida su responsabilidad, y en tanto, tiene que informar. Joseph Raz afirma que las autoridades son “centros de responsabilidad” en tanto que son instituciones constituidas para conducir el poder y el gobierno de manera racional.<sup>1397</sup> Ser responsable de los Derechos Humanos, implica que existe un deber de acción, seguimiento o cuidado debido por parte del Estado, de las instituciones y las personas.<sup>1398</sup> Se debe “responder” a los demás, en virtud de una atribución de autoridad.<sup>1399</sup>

Por ejemplo, tenemos los Lineamientos para la elaboración de indicadores para la medición de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, generado por la Organización de Estados Americanos.<sup>1400</sup> En estos indicadores, se expresa la importancia de proteger los derechos mediante el cálculo de ciertas acciones públicas

<sup>1396</sup> See. ARROW, Op.cit. p. 23, also, LUHMAN, *Confianza*, Op.Cit. p. 123-133

<sup>1397</sup> “Performance, powered by what agents believe to be rational agency, intended actions amid reasons and conditions, for the sake of adequate decisions”. Cfr. . RAZ, Joseph, “Responsibility and the Negligence Standard”, Op.Cit. p.6

<sup>1398</sup> “Being responsible for “X” is sometimes used to assert that one has a duty regarding “X”, Cfr. . RAZ, Joseph, “Responsibility and the Negligence Standard”, Op.Cit. p. 5

<sup>1399</sup> SAPIRO, Gisèle, “De la responsabilité pénale à l’éthique de responsabilité”, *Revue Française de Science Politique*, Vol.58, Numéro.6, Dec.2000

<sup>1400</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos- Organización de Estados Americanos, *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.

La elaboración del presente fue encomendado por la CIDH al Comisionado Víctor Abramovich, quien contó con la colaboración de Oscar Parra y Marisol Blanchard, abogados de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH. En la elaboración de este documento participó como consultora experta, Laura C. Pautassi, Doctora en Derecho, especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Para la elaboración de este documento se contó además con insumos y comentarios específicos de algunos de los gobiernos de la región, de numerosas organizaciones no gubernamentales, centros académicos y expertas/os que enviaron sus aportes durante el período de consulta pública abierto por la CIDH durante dos meses de noviembre a enero de 2008. Disponible en (<http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/Lineamientos%20final.pdf>).

que deben ser adoptadas por los Estados.<sup>1401</sup>

Aquí es donde se entiende la enorme relevancia que tiene el Derecho a la Información como derecho público subjetivo, como parte fundamental de los Derechos Civiles y Políticos y como mecanismo de Rendición de Cuentas vertical entre el ciudadano y el Estado. Esto conduce la hipótesis de esta investigación hacia la capacidad del Derecho a la Información como elemento indispensable para la protección y garantía de todos los Humanos en lo particular.

Cada Derecho Humano merece su conceptualización, su institucionalización y la medición de su eficacia.<sup>1402</sup>

<b>Medición General de los Derechos Humanos</b>		
Conceptualización del Derecho Humano	Operación del Derecho Humano	Medición del Derecho Humano
Tratado, norma, protocolo, precedente. <sup>1403</sup>	Análisis de política pública, programación y ejecución.	Indicadores, reportes, transparencia y ejercicios individuales de Derecho a la Información.

El Derecho a la Información, como dice John Ackerman, puede figurar entonces como el Derecho Civil y Político más trascendente de nuestra época. Es el instrumento más desarrollado, contextual, jurídica y técnicamente, para la Rendición de Cuentas.<sup>1404</sup>

A partir del Derecho a la Información, podemos lograr que el Estado abra canales de comunicación nuevos y sin precedente, para responder en torno a sus responsabilidades y deberes relacionados con la protección y garantía de los Derechos Humanos. Pero esta eventualidad no se dará por sí sola; tampoco es el resultado de una política de Transparencia o de Gobierno Abierto; sino la posibilidad de forjarse a través de operadores del Derecho: profesionales, académicos, oposición política, medios de

<sup>1401</sup> Officer of the High Commissioner for Human Rights, United Nations, *Working with United Nations Human Rights Programme, a Handbook for Civil Society*, HR/PUB/06/10/Rev.1

<sup>1402</sup> ANAYA, Alejandro, “Hacia una metodología para el diagnóstico de la situación de los derechos humanos en México”, in ARJONA, Juan Carlos, GUZMÁN, Gabriela (comps), *Hacia una metodología para la medición del cumplimiento de los Derechos Humanos en México*, Universidad Iberoamericana, México, 2006.

<sup>1403</sup> Cfr.. Officer of the United Nations- High Commissioner for Human Rights, “An Introduction to the core human rights treaties and the treaty bodies”, Fact Sheet No. 30, p. 17

<sup>1404</sup> Ackerman, John. “Co-Governance for Accountability: Beyond, Exit and Voice” *World Development* Vol. 32, No. 3: pp. 447–463.

comunicación, organizaciones civiles y ciudadanos en general. Los canales de comunicación y de información no existen: se tienen que crear.

## **Derecho a la Información como figurante del Derecho a la Alimentación.**

En este apartado se intenta operacionalizar el concepto de Rendición de Cuentas conforme a un modelo teórico basado en los Derechos Humanos, tomando como instrumento mediador el Derecho a la Información. El asunto es el Derecho a la Alimentación como problema sustantivo, y el Derecho a la Información como instrumento de Rendición de Cuentas. En ambos casos, se trata de la aplicación de Derechos Humanos. El contexto es México, sus instituciones públicas y su sistema de Estado.

Para entender la Rendición de Cuentas en este ejercicio particular, se retoma lo dicho en la definición del concepto:

- +Es un examen de conducta, en tanto que se calcula el papel del Estado en la protección y garantía del Derecho a la Alimentación.
- +Es una relación controvertida de autoridad, porque el ejercicio del Derecho a la Información implica el cuestionamiento de los actos de autoridad, y el papel de las instituciones responsables en garantizar el Derecho a la Alimentación.
- +Estado mediante valoraciones sustantivas que le indican un medio ambiente demandante, entendido en un sistema simbólico.
- + Es un propósito de cambio, en tanto que se busca la transformación de la realidad conforme a un sistema de valores explícito en los Derechos Humanos.
  
- + Implica una libertad absoluta para evaluar, corregir, transformar, abolir o refundar las autoridades e instituciones que afectan la vida y el comportamiento humano, porque de lo contrario se demuestra una negación de la Sociedad Liberal y el Estado de Derecho que establecen la Constitución (Mexicana) y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.<sup>1405</sup>

---

<sup>1405</sup> Ver lo dicho en el punto 3 “Una definición propia del concepto de Rendición de Cuentas” en el Capítulo 1. Conceptos y fronteras de la Rendición de Cuentas. Un posicionamiento lógico y

<b>Acción/proposición.</b>	En el ejercicio del Derecho a la Información para conocer la situación del Derecho a la Alimentación en las instituciones del Estado Mexicano.
<b>Contexto.</b>	El régimen constitucional mexicano, sus leyes, procedimientos e instituciones que indican la responsabilidad en materia de alimentación; y la garantía del ejercicio del Derecho a la Información.
<b>Circunstancia.</b> <sup>1406</sup>	El medio-ambiente físico y social que se trastoca con los problemas de mal-nutrición, desnutrición, hambruna y consecuencias graves en la salud por la deficiencia alimentaria.
<b>Referencia.</b> <sup>1407</sup>	Elementos del Derecho Internacional y de diagnósticos globales que permiten mirar casos y grupos de casos sobre la alimentación, en donde es relevante y pertinente la comparación de casos con sistemas, como es el Estado Mexicano.

Esquema de categorías de análisis semiótico. Elaboración propia a partir de Umberto Eco

Mediante el ejercicio del Derecho a la Información, se busca la delimitación de las *dimensiones internas*' del concepto de Derecho a la Alimentación, como su definición más concreta, y sugiere contrastarla con las *dimensiones externas*' del concepto, en las realidades empíricas y las referencias del Derecho Constitucional e Internacional. Las entidades abstractas y los conceptos científicos encontrados en el ejercicio de Rendición de Cuentas, generan un lenguaje singular y un marco lingüístico con sus propiedades, clases, números y proposiciones.<sup>1408</sup> Se busca que el Derecho a la Alimentación sea real en el sentido legal y político, lo que significa ser un elemento del sistema.<sup>1409</sup> Para construir un sistema lógico, es indispensable envolver las referencias, circunstancias, contextos y acciones sobre el problema del Derecho a la Alimentación en México.

---

simbólico”.

<sup>1406</sup> “Las presuposiciones CIRCUNSTANCIALES se refieren a lo que tanto el emisor como el destinatario se supone que sabe, o saben efectivamente, sobre los fenómenos o entidades más o menos codificados.” [Las mayúsculas son énfasis del autor]. Ver en Idem. p. 173

<sup>1407</sup> Las PRESUPOSICIONES REFERENCIALES, son imprescindibles para formular una comunicación. Cfr. ECO, Umberto, *Tratado de Semiótica General*, trad. C. Manzano, Lumen, Barcelona, 1991. p. 172

<sup>1408</sup> CARNAP, Rudolf, “Empirismo, Semántica y Ontología”, en MUGUERZA, Javier, *La Concepción Analítica de la Filosofía*, trad. M.Sacristán y J.Muguerza, Alianza, Madrid, 1974, p. 402

<sup>1409</sup> CARNAP, Rudolf, “Empirismo, semántica y ontología”, Op.Cit. p. 403

## PARTE 1. Referencia: El Derecho a la Alimentación en perspectiva internacional.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) establece que toda persona tiene el derecho a llevar un nivel de vida adecuado y por lo tanto, esto implica el acceso a una alimentación adecuada. A partir de este parteaguas de Derechos Humanos, el derecho a la alimentación ha evolucionado mediante la suscripción de instrumentos internacionales, especialmente promovidos por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (en adelante bajo el acrónimo FAO). En 2004, Naciones Unidas, a través del Consejo de la FAO instituyó el problema de la seguridad alimentaria nacional, y expidió las Directrices voluntarias para que los Estados realicen un cumplimiento progresivo del derecho a una alimentación adecuada. Estas Directrices se les denominan “Directrices sobre el derecho a la alimentación”, y establecen diagnósticos, análisis y medidas para abordar los problemas de la malnutrición, subnutrición y la desnutrición desde una perspectiva de política pública.<sup>1410</sup>

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas reconoce en su Preámbulo que “...con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, ...”. En relación al tema del Derecho a la Alimentación, el artículo 11 del Pacto reconoce “...el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para si y su familia, incluso alimentación...”, obligando al Estado a implementar “...medidas apropiadas para asegurar la efectividad de ese derecho, ...”.<sup>1411</sup>

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)<sup>1412</sup> prescribe los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, donde se enmarca el

---

<sup>1410</sup> COTULA, Lorenzo, (edit), *El Derecho a la Alimentación y el acceso a los recursos naturales*, FAO. IIED, Roma, 2009

<sup>1411</sup> Cfr. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27. Asimismo, ver en GAGLAIRDONE RIVAROLA, Clara Rosa, “Los DESC-ONOCIDOS”, Centro de Estudios Judiciales del Paraguay, Asunción, 2009, disponible en url. <http://www.cej.org.py/desc/alimentacion.html>

<sup>1412</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos San José, Costa Rica 7 al 22 de noviembre de 1969. Adoptada en San José, Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 Entrada en Vigor: 18 de julio de 1978, conforme al Artículo 74.2 de la Convención

Derecho a la Alimentación. Éste se ejerce exigiendo prestaciones positivas del Estado dentro del límite de sus posibilidades y recursos para garantizar el cumplimiento efectivo. Para lograr la plenitud en su garantía, es necesario entender que el Estado debe apoyarse del sector privado, de la sociedad civil y de instituciones internacionales.<sup>1413</sup>

En 2006, el informe de la FAO relativo al Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo estimaba que 820 millones de personas se encontraban en estado de subnutrición. En el informe de 2010, FAO calcula que el número total de personas subnutridas en el mundo alcanzó los 1 023 millones en 2009 y se espera que se reduzca un 9,6 % hasta los 925 millones en 2010. El 98 % de estas personas subnutridas se encuentran en los países en desarrollo.

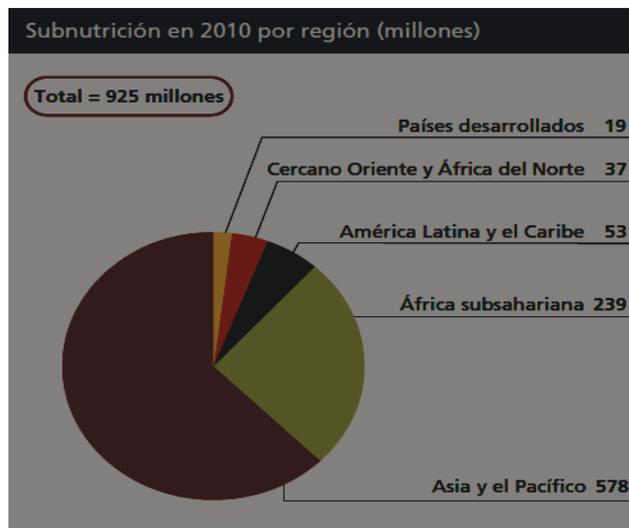


Tabla sobre la regionalización de la subnutrición en el mundo. (FAO 2010)<sup>1414</sup>

Este diagnóstico constituye un problema de primera necesidad en la sociedad, y una responsabilidad del Estado. Existe un Derecho Humano a la Alimentación reconocido en el Derecho Internacional. No obstante todo lo anterior, las acciones y políticas del Estado demuestran otras prioridades, producto de una ideología y un sistema de valores que no supone la alimentación como fuente de legitimidad en el poder público.

Se ha visto y se ha dicho que la posibilidad de ejercer Rendición de Cuentas, y la posibilidad de luchar por la garantía y protección de los Derechos Humanos, se inscribe en un entorno donde ponderan los sistemas institucionales oficiales y dominantes, así

<sup>1413</sup> VENTURA ROBLES, Manuel, “Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Revista IDH*, Vol. 40, 2004

<sup>1414</sup> *El estado de la Inseguridad Alimentaria en el mundo*, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)- WFP, Roma, 2010

como los sistemas culturales prevalecientes.<sup>1415</sup>

Lo que se busca es entender los Derechos Humanos como principios de organización del Estado,<sup>1416</sup> y en lo particular, el Derecho a la Alimentación como factor de re-organización de los poderes del Estado. El primer paso está en definir los componentes fundamentales del Derecho.

La seguridad alimentaria tiene cuatro componentes:

1. **Disponibilidad:** La disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes, obtenidos a través de la producción de un país o de importaciones (incluyendo la ayuda alimentaria)
2. **Accesibilidad:** El acceso de toda persona a los recursos adecuados (recursos a los que se tiene derecho), para adquirir alimentos apropiados y una alimentación nutritiva. Estos derechos se definen como el conjunto de todos los grupos de productos sobre los cuales una persona puede tener dominio en virtud de acuerdos jurídicos, políticos, económicos y sociales de la comunidad en que vive (comprendidos los derechos tradicionales, como el acceso a los recursos colectivos).
3. **Utilización:** La utilización biológica de los alimentos a través de una alimentación adecuada, agua potable, sanidad y atención médica, para lograr un estado de bienestar nutricional en el que se satisfagan todas las necesidades fisiológicas.
4. **Estabilidad:** Para tener seguridad alimentaria, una población, un hogar o una persona deben tener acceso a alimentos adecuados en todo momento. No deben correr el riesgo de quedarse sin acceso a los alimentos a consecuencia de crisis repentinas (por ejemplo, una crisis económica o climática) ni de acontecimientos cíclicos (como la inseguridad alimentaria estacional). De esta manera, el concepto de estabilidad se refiere tanto al sentido de la disponibilidad como a la del acceso de la seguridad alimentaria.<sup>1417</sup>

En el plano del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho a la Alimentación se enmarca como uno de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales,

Artículo 26 de la Convención Americana	Artículo 2.1 del PIDESC
Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.	Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

y supone un marco lógico de obligaciones de cumplimiento.

Naturaleza de las obligaciones establecidas por los Estados para la garantía y cumplimiento de los DESC (Mejía, 2011, p.279)<sup>1418</sup>

## PARTE 2. Circunstancia: El medio físico y el medio técnico del Derecho a la Alimentación

Garantizar la alimentación de nuestra comunidad o nación, ya no es un tema de recolección, de caza o de agricultura, ni es tampoco un asunto de industrialización (como en la modernización-sin-fin).<sup>1419</sup> Nuestra propia alimentación es asunto de ingeniería, arquitectura y relojería institucional.<sup>1420</sup>

La alimentación es una necesidad para la consecución de los fines de la vida humana, es una condición *sine qua non* para compeler la integridad física y psíquica de las personas<sup>1421</sup>; nos permite y exige interactuar con las reglas y condiciones del mundo social inmediato (*mundo-de-la-vida*).<sup>1422</sup> No obstante, el universo de nuestra propia alimentación ha excedido las posibilidades de nuestro “equipamiento biológico”, como capacidad para producirlo, obtenerlo y seleccionarlo.<sup>1423</sup> La alimentación adecuada, en el Siglo XXI, ya no depende en la voluntad individual y la capacidad física para obtener los alimentos, también excede la posibilidad de las herramientas técnicas instrumentadas por el cuerpo (la pala, el pico, el cuchillo, la ballesta), e incluso supera las posibilidades de las fábricas e industrias que se inscriben en nuestro medio ambiente técnico.<sup>1424</sup> Nuestro mundo natural y social (el *oikouménē*) debe ser interpretado en la

---

<sup>1418</sup> MEJÍA, Joaquín, *Elementos para una teoría de los derechos económicos, sociales y culturales desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, 2012, Versión pública de Tesis Doctoral del programa de Estudios Avanzados en Derechos Humanos, Instituto Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid, p. 279

<sup>1419</sup> La modernización-sin-fin como molino reproductor de nuestra sociedad. Cfr. BERAIN, Josexto, *Estado de Bienestar. Planificación e Ideología*, Editorial Popular, Madrid, 1990.

<sup>1420</sup> “La práctica no tiene solamente por resultado transformar el medio, por el empleo de útiles y técnicas cada vez más perfeccionadas; ella es el punto de partida del conocimiento y, por ella, éste progresa, se corrige, se amplía, se profundiza y se afina”. Cfr. BESSE, Guy, *Práctica social y teoría*, trad. F. Carreño, Grijalbo, México D.F., 1969, p. 53

<sup>1421</sup> RIBOTTA, Silvina, “Necesidades y Derechos: Un debate no zanjado sobre Fundamentación de Derechos”, *Manzanales*, 5(1); 29– 26, enero–junio 2008.

<sup>1422</sup> BERGER, Peter, LUCKMAN, Thomas, *The Social Construction of Reality. A treatise in the sociology of knowledge*, Penguin Books, Londres, 1996, p. 65

<sup>1423</sup> Esta afirmación de Berger y Luckman también se observa en el desarrollo del concepto “Oikomenon” en la obra “Human Civilization and Mother Nature” de Arnold Toynbee.

<sup>1424</sup> La transformación de los instrumentos y las tecnologías humanas, de las herramientas extensibles del cuerpo a los mecanismos de transformación de la materia; a la modificación del medio natural a partir de la tecnología, construyendo un “medio técnico” como entorno para la supervivencia humana. Cfr. FRIEDMAN, Georges, *El Hombre y la Técnica*, trad. A. Abad, Ariel, Barcelona, 1970

complejidad, y abordar su estructura para cambiarla.<sup>1425</sup> La alimentación, así, es un tema de correlación institucional, forjando derechos, deberes, procesos y plataformas que garanticen la alimentación de las comunidades humanas; y forjando los deberes para las instituciones y las personas en el mismo sentido, para contener riesgos y amenazas, y actuar contra escenarios trágicos.<sup>1426</sup>

Nuestro medio técnico e institucional se inscribe en una fase post-industrial, dominada por la información y el conocimiento.<sup>1427</sup> En la misma “fase de desarrollo” nos encontramos entre millares de comunidades pobres “*incapaces de organizarse por sí mismos de manera libre, de publicitar su precaria situación, o de trabajar hacia una reforma a través del sistema político o legal*”<sup>1428</sup>. Pero es allí también, en la Sociedad de la Información, donde podemos comprender e instrumentar nuestro derecho de alimentarnos adecuadamente.

En una sociedad post-industrial, con más de siete mil millones de habitantes, eminentemente urbana, donde los alimentos son suministrados en paquetes y en servicios, y donde existen (paradójicamente) situaciones graves de inseguridad alimentaria, obesidad infantil, diabetes y otros desastres sanitarios; exigen la aparición y desarrollo de un derecho fundamental a la alimentación, con capacidad suficiente para transformar la política y la administración del Estado.

El escenario distópico y trágico que nos acecha es la *hambruna*, que es una verdadera catástrofe humanitaria, y que en otros términos se le puede denominar “colapso societal”<sup>1429</sup>: la falta de acceso de alimentos extrema, muy por debajo de 2.100

---

<sup>1425</sup> TOYNBEE, Arnold, *Mankind and Mother Earth: A Narrative History of the World*, Oxford University Press, Oxford, 1976

<sup>1426</sup> “*Es cierto- como señalan los defensores de los países ricos y de su proyecto de globalización- que la pobreza más severa podría evitarse, a pesar del orden global injusto, si los gobiernos nacionales y las elites de los países pobres estuviesen comprometidas genuinamente con un “buen gobierno” y con la erradicación de la pobreza. También es cierto- como insisten los defensores de los gobiernos y las elites de los países pobres- que la pobreza más severa podría evitarse, a pesar de los regímenes opresivos y corruptos que dominan en tantos países en vías de desarrollo si el orden institucional global estuviese diseñado para lograr este propósito*”, Cfr. POGGE, Thomas, *Hacer justicia a la humanidad*, Op.Cit. p. 143 y especialmente el Cap. III “Reconocidos y violados por el Derecho Internacional: los Derechos Humanos de los Pobres Globales”, p.p. 113- 159

<sup>1427</sup> “*No, not everyone has access yet to this platform, this playing field, but it is open today to more people in more places on more dasy in more ways than anything like it before in the history of the world. This is what I mean when I say the world has been flattened.*” Cfr. FRIEDMAN, Thomas, *The World is Flat . A Brief History of the Twenty-First Century*, Farrar, Straus & Giroux, Nueva York, 2005 p. 177

<sup>1428</sup> POGGE, Thomas, *Hacer justicia a la humanidad*, trad. D.Álvarez, , UNAM-CNDH-FCE, México D.F., 2009, p. 107

<sup>1429</sup> El “colapso societal” se puede entender en la disminución y la disfunción en las relaciones económicas, técnicas, normativas y comunicativas entre los miembros de una comunidad. Cfr TAINTER, Joseph,

kcal/día/persona<sup>1430</sup>. Pero los escenarios anteriores a la *hambruna* son igualmente dramáticos y colapsantes: de déficits agudos en la diversidad alimenticia, enfermedades crónicas, obesidad infantil, malnutrición crónica (consecuente saturación e insuficiencia sanitaria para compeler el avance de muertes prematuras, amputaciones o inhabilitaciones permanentes). Estos escenarios no pueden sostenerse en una sociedad que se auto-denomine liberal, o de un poder que se llame Estado, y mucho menos en un Estado Constitucional de Derecho.<sup>1431</sup>

Los daños causados a la población, por efecto de la insuficiencia alimentaria, o los patrones de consumo inadecuados, suponen un escenario de violaciones sistemáticas a los Derechos Humanos, especialmente en los derechos a la Salud y la Alimentación. Dada la condición de insuficiencia de las instituciones públicas para compeler, mitigar y revertir los daños propiciados por la malnutrición, se exige una Rendición de Cuentas estructural, capaz de cuestionar la posición del Estado frente al mercado, frente a las corporaciones y las personas que atentan sistemáticamente contra las personas. De la Rendición de Cuentas debe resultar una transformación institucional, normativa y política necesaria para abordar el problema de la alimentación con responsabilidad de Estado. Esto es condición para que el Estado se convierta en autoridad, y no en títere o cómplice de la situación.

En esta circunstancia y desafío, ubicamos el problema en la denominada *Sociedad de la Información*, que se comprende como una sociedad que produce y consume información en escalas superlativas,<sup>1432</sup> pero también (paradójicamente) habitamos en un orden social donde predominan contenidos y discursos que atentan nuestro Derecho a la Información: con censura, sesgos y falsificaciones de la realidad, que exceden la posibilidad instrumental de las personas para revertirlo.<sup>1433</sup>

La obesidad infantil, la malnutrición y las enfermedades derivadas, están

---

*The Collapse of Complex Societies*, Cambridge University Press, 1990

<sup>1430</sup> Marco integrado de clasificación de las fases desde la seguridad alimentaria hasta la emergencia humanitaria (MIC). Publicación de la Dirección de Economía Agrícola y del Desarrollo (FAO), con apoyo del Programa de Cooperación FAO/Gobierno de los Países Bajos y el Programa de Seguridad Alimentaria FAO/CE, 2006.

<sup>1431</sup> Cfr. PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio, *Ética, Poder y Derecho*, Fontamara, México D.F., 1994.

<sup>1432</sup> MATELART, Armand, *Historia de la Sociedad de la Información*, trad. G.Multinger, Paidós, Barcelona, 2002

<sup>1433</sup> Logofilias', o mundos donde predominan "palabras y cosas" conforme a ciertos bastiones de sentido dominantes, que reproducen una cultura, una ideología económica, un sistema religioso y social. Cfr. FOUCAULT, Michel, *Les Mots et les Choses*, Gallimard, París, 1967

construyendo un desastre humanitario de escalas superlativas: con capacidad de hacer colapsar una ciudad o al Estado mismo. No obstante, este problema no es de interés para los medios de comunicación convencionales, y tampoco es un asunto prioritario en la agenda y programa de los partidos políticos nacionales.

Partimos de la siguiente premisa: A pesar de las reformas constitucionales en México, y de los instrumentos jurídicos y políticos internacionales, en los Estados Constitucionales no existe un entorno institucional, ni jurídico ni político que nos garantice el derecho básico de alimentarnos. Y a pesar de que Constitución mexicana contiene cláusulas para enfrentar los riesgos de la hambruna, o de la insuficiencia alimentaria; la realidad política e institucional es insuficiente frente a las expectativas: la insuficiencia alimentaria, la obesidad infantil y las enfermedades por malnutrición son evidentes; y no hay elementos para suponer que el Estado tiene la capacidad de contener eventualmente un drama humanitario por desabasto alimenticio; y tampoco está preparado para un colapso sanitario y humanitario sistémico, frente a millones de enfermos e incapacitados por causa de la insuficiencia alimentaria permanente.

Estamos ante un problema de Esfera Pública. Se requiere la elevación de este problema ante la opinión pública, hacer conciencia y hacer debate hasta que alcance niveles de prioridad política y gubernamental. Acaso iniciar una Guerra Cultural en la política, hasta encontrar los causes institucionales que pongan el valor de la alimentación en el primer círculo de prioridad del Estado.<sup>1434</sup>

Frente a los elementos críticos, la estrategia está en descubrir las diversas y complejas obligaciones del Estado en materia de Derecho a la Alimentación que aún no se han institucionalizado; ésto, a través del ejercicio del Derecho a la Información como herramienta metodológica y como mecanismo de rendición de cuentas.

Se propone la simbiosis de un Derecho Económico Social y Cultural (alimentación), con un Derecho Civil y Político (información), ejercidos por operadores estratégicos, con habilidades y capacidades suficientes para generar situaciones jurídicas favorables a la garantía, la protección y promoción del Derecho a la Alimentación, dentro de un entorno institucional que aún no se adapta a su existencia.

Con la perspectiva que se aborda aquí, no se pretende un índice de medición del Derecho a la Alimentación. Mucho menos, suplir la aproximación de una ley sustantiva

---

<sup>1434</sup> Ver. EVANS, John H., "Worldviews or Social Groups as the Source of Moral Value Attitudes: Implications for the Culture Wars Thesis", *Sociological Forum*, Vol. 12, No. 3 (Sep., 1997), pp. 371-404

que reglamente este derecho en el seno del Estado. Es una estrategia de exploración hacia puntos cardinales de este Derecho: es relojería institucional, donde se busca calibrar los ejes de la Constitución y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en los cables y manecillas del sistema estatal.

### PARTE 3. Contexto: El Derecho a la Alimentación como Institución en México.

Nos encontramos en diversas coyunturas que marcan tendencia hacia una cultura del Derecho a la Alimentación, que merece la pena reconocer desde una posición estratégica, con miras a propiciar los escenarios de cambio favorable. La estrategia es **su debida socialización**. Esto implica la habilitación de agentes sociales como abogados(as), médicos, nutriólogos(os), economistas, comunicólogos(as), politólogas(os), profesores(as), padres y madres de familia, distribuidores de alimentos y servicios, funcionarias(os) y representantes públicos, que conozcan todos su rol en la forja de un Derecho a la Alimentación dentro de su medio social, dentro de su propio sistema político, institucional y normativo.<sup>1435</sup> Esto es, que se debe institucionalizar cabalmente el Derecho a la Alimentación para que todos los agentes puedan ejercerlo.

Institucionalizar implica la incorporación de consensos mínimos, implica la organización social en torno de estos valores, y la puesta en práctica de procedimientos y tareas para realizarlos. Es decir, que a través de las instituciones significamos los valores sociales en torno a un espacio común.<sup>1436</sup> Para esto, se debe per-figurar una determinada arquitectura de normas e instituciones públicas que permitan la garantía, protección y promoción del Derecho a la Alimentación.<sup>1437</sup>

Como ejemplos o escenarios de comparación, tenemos el Derecho a la Salud, el Derecho a la Educación o el Derecho al Trabajo (con todas sus salvedades) que se han ido operacionalizando, y configurando la estructura de un sistema político-administrativo para desarrollarse.<sup>1438</sup>

---

<sup>1435</sup> PECES-BARBA, Gregorio (con la colaboración de Rafael de Asís Roig, Carlos Fernández Liesa y Ángel Llamas Gascón), Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General, Universidad Carlos III de Madrid- BOE, Madrid, 1999, especialmente en el capítulo XV, “Cauces de apertura del subsistema jurídico de derechos fundamentales”, p.p. 391- 410.

<sup>1436</sup> LOURAU, René, *El Análisis Institucional*, trad.M.Fiorito, Amorrutu, Buenos Aires, 2001

<sup>1437</sup> MASSÓ GUIJARRO, Esther, “Crianza, socialización y derechos humanos: reflexiones en una sociedad post-industrial”, *Nómadas. Revista crítica de ciencias sociales y jurídicas*, Vol.25. No. 1, 2010

<sup>1438</sup> ZORRILLA RUIZ, Manuel, “Socialización de los Derechos Humanos”, *Estudios de Deusto: revista de la Universidad de Deusto*, Vol. 47, N°. 1, 1999 , 201-208. Obtenido de los Indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio, Cuadro 3 Lista de indicadores ilustrativos sobre el derecho a una

Tomemos de nuevo la perspectiva de la **salud**. Partiendo de la noción de un Derecho Humano, nos encontraremos con análisis institucionales de gran profundidad. La Salud deja de ser un elemento del devenir natural de los seres humanos (como la alimentación), para convertirse en un aparato complejo de organización social; y en tanto debe discutirse su capacidad de consolidarse como un Derecho Humano.<sup>1439</sup> Existen médicos, medicinas, farmacias, farmacéuticas, consultorios, ambulancias, enfermeras, paramédicos o escuelas de medicina, hay planes y programas de gobierno, y regulación de la actividad privada. Pero aún con todo este medio institucional, la salud debe consistir en un Derecho Humano. Hay, entonces, una visión nodal y cardinal que atravieza a todas las instituciones del Estado y la sociedad, desde el valor de un Derecho Humano a la Salud, que trastoca todas sus instituciones, conformando un **sistema de salud**.

Repetimos el argumento insertado al principio de esta investigación para comprender el desarrollo de los componentes de un Derecho Humano.

El contenido del derecho a la salud según el PIDESC<sup>1440</sup> expone la necesidad de identificar una serie de elementos básicos que deben estar presentes en el desarrollo de todos los servicios, bienes y políticas públicas relacionados con la salud. Estos elementos son:

- a) **Disponibilidad**. Que supone la existencia de bienes, servicios y centros de atención. Los elementos mínimos que deben estar disponibles son: condiciones sanitarias adecuadas, agua limpia y potable, hospitales, clínicas, personal médico y profesional capacitado, así como medicamentos esenciales.
- b) **Accesibilidad**. Que se traduce en cuatro dimensiones básicas: 1) no discriminación en el acceso a servicios y bienes; 2) accesibilidad física y geográfica a los establecimientos; 3) accesibilidad económica de bienes y servicios para todos, especialmente para los más desfavorecidos y 4) acceso a la información.
- c) **Aceptabilidad**. Que significa la necesaria adecuación de los planes y sistemas de salud a las condiciones socioculturales de la población.
- d) **Calidad**. Que supone servicios de calidad, calificación del personal médico y calidad de medicamentos, así como del equipo hospitalario.<sup>1441</sup>

El Derecho a la Alimentación **no** tiene un sistema gubernamental, institucional y administrativo consolidado que responda a las exigencias para su garantía y protección. ¿Podemos aspirar a un desarrollo institucional transversal a todo el aparato de Estado?

---

alimentación adecuada (artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), ONU, Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos. HRI/MC/2006/7, 11 de mayo de 2006, p. 22

<sup>1439</sup> LEMA AÑÓN, C., *Salud, Justicia, Derechos. El derecho a la salud como derecho social*, Madrid, Dykinson, 2009.

<sup>1440</sup> Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>1441</sup> PÉREZ ARGÜELLEZ, Mariana, *Cinco Miradas sobre el Derecho a la Salud*, Fundar, Cd.México, 2010, p. 20

Esto dependerá de diversos esfuerzos. La socialización es uno de los principales.

Para comenzar, debemos configurar algunos de los componentes del Derecho a la Alimentación, que se refieren de la siguiente manera conforme al concepto de “*alimentación adecuada*” en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:<sup>1442</sup>

Dimensiones operacionales del Derecho a la Alimentación			
Nutrición.	Seguridad Alimentaria.	Disponibilidad de alimentos.	Accesibilidad de alimentos.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Cobertura de alimentación y nutrientes por grupos de población.</li> <li>Regulación de establecimientos de producción y distribución de alimentos.</li> <li>Normas y políticas sobre nutrición y productos nutricionales.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Vigencia de una política nacional sobre producción agrícola sustentable.</li> <li>Disponibilidad de alimentos nutritivos en niños, mujeres y hogares.</li> <li>Disponibilidad de productos alimentarios de consumo local.</li> </ul>	

Dimensiones operacionales del Derecho a la Alimentación. Elaboración Propia,

En el artículo 4º de la Constitución mexicana se adicionó un párrafo que señala que “*Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará*”. Por otro lado, en el mismo proceso de reforma se modifica el artículo 27, estableciendo que “*El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca*”.

Pero ¿cómo entender el cumplimiento de las obligaciones y los deberes? Debe dibujarse una determinada arquitectura institucional que nos permita entender qué autoridades son las que deben promover, proteger y garantizar el Derecho a la Alimentación; y en qué supuestos se puede exigir la prevención, investigación, sanción y reparación.

En relación estrecha, se toma lo dicho en el recién reformado artículo 1 de la Constitución Política. Citando las acciones o los operadores deónticos integrados en este componente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Título Primero. Capítulo 1. De los Derechos Humanos y sus garantías.		
Obligaciones de las autoridades.	Promover	El Estado garantizará.
	Proteger.	
	Garantizar.	
	Prevenir.	
	Investigar.	
	Sancionar.	
Deberes del Estado.	Reparar.	

<sup>1442</sup> Los elementos, obtenidos de GUZMÁN, Gabriela, “El uso de indicadores para medir el cumplimiento de los derechos humanos: una revisión de la literatura 2003-2007” en ARJONA Juan Carlos y GUZMÁN, Gabriela, Hacia una metodología para la medición de El derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. México D.F. 2008, p.p. 95-109.

Operadores deónticos del artículo 1 de la Constitución política de México. Elaboración propia.

Es importante reconocer que la operacionalización del Derecho a la Alimentación implica varias zonas y modalidades del Estado. En el desarrollo de una arquitectura de autoridad, necesitamos vincular el objeto de protección o garantía, con la autoridad o autoridades que lo vinculan. El ámbito de autoridad, en este caso, consistirá en saber cuál área de responsabilidad pública atiende: salud, salubridad, desarrollo agropecuario-agroindustrial, trazabilidad, regulación de productos alimenticios, distribución y servicios: **¿qué autoridad responde a la premisa x' o y' de Derecho a la Alimentación?**

Habría que responder a las responsabilidades y obligaciones en materia.<sup>1443</sup> En este ejercicio, se han de plantear las premisas operantes del Derecho a la Alimentación; y posteriormente generar un enlace lógico: La alimentación suficiente, nutritiva y de calidad.

- ¿cómo se garantiza el derecho?
- ¿cómo nos protegemos frente a las privaciones o violaciones?
- ¿cómo y quién protege?
- ¿cómo y quiénes promueven?



Estructura de autoridad. Esquema a partir de Bocheński. Elaboración propia.

<sup>1443</sup> BOCHENSKI, J.M. *¿Qué es autoridad?*, trad. C.Gancho, Herder, Barcelona, 1979

Los grados de operación del Derecho a la Alimentación y los ámbitos de autoridad a los que debemos orientarnos, son tan diversos y complejos, que el mapa de las autoridades, o la descripción de sujetos obligados en materia de Derecho a la Alimentación, corresponden a una radiografía total del Estado Mexicano. Y asimismo, la eventual profundidad de los temas, puede conducirnos a verdaderos juicios de Estado.

<p><b>Premisas de seguridad alimentaria y Derecho a la Alimentación.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyos a la comercialización de productos agropecuarios y para adquisición de activos productivos.</li> <li>• Programa especial de seguridad alimentaria para agricultores de subsistencia (en coordinación con FAO)</li> <li>• Volumen de producción de cereales básicos. Volumen de cereales básicos modificados genéticamente. Volumen de importación de cereales.</li> <li>• Producción de frutas y verduras para consumo interno, y de exportación.</li> <li>• Precios estandarizados de alimentos incluidos en la canasta básica.</li> </ul>
<p><b>Premisas de trazabilidad alimentaria y Derecho a la Alimentación.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Qué alimentos están sometidos a las reglas de etiquetado?</li> <li>• ¿Qué ingredientes obligan a que el alimento esté etiquetado?</li> <li>• ¿Qué ingredientes están excluidos de las reglas de etiquetado?</li> <li>• ¿Qué especificaciones nutrimentales deben contener los productos?</li> </ul>
<p><b>Premisas de medición de la privación del Derecho a la Alimentación.<sup>23</sup></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de personas subnutridas.</li> <li>• Malnutrición aguda.</li> <li>• Retraso del crecimiento.</li> <li>• Número de personas con sobrepeso.</li> <li>• Número de personas con obesidad.</li> <li>• Proporción de personas subnutridas, malnutridas, con retraso de crecimiento, obesidad y sobrepeso, en relación con la población total, por edad, género, por entidad federativa, región y municipio.</li> </ul>

Premisas de responsabilidad del Estado en materia de Alimentación. Elaboración propia.

Ya sea en políticas de salubridad, de la trazabilidad, en políticas agropecuarias, o de comercialización y distribución de productos alimenticios, la clave de Derecho a la Alimentación trastoca nodalmente el *esprit de systeme*' de la Administración del Estado, comenzando por el principio de legalidad que le da sentido a su existencia como poder público.<sup>1444</sup>

#### PARTE 4. Acción: El Derecho a la Información como figurante.

El Derecho a la Información es una competencia lingüística, cultural, política y jurídica para establecer un diálogo entre el ciudadano y el Estado. Se trata de un mecanismo vertical de Rendición de Cuentas, en donde la autoridad tiene la obligación de responder. A diferencia del Derecho a la Alimentación, éste es un Derecho Civil y Político. Se forja con la libertad de expresión, la auto-determinación informativa,

<sup>1444</sup> RUBIO LLORENTE, Francisco, "El Principio de Legalidad", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 13, Núm. 39. Septiembre-Diciembre 1993

propicia la participación política, y como mecanismo de Rendición de Cuentas, es un derecho a la verdad, una facultad de investigación.<sup>1445</sup>

El y la ciudadana que ejerce su derecho a la información habrían de reconocer la naturaleza y sentido de la autoridad a la que se refieren cuando solicitan información: **quién es, cómo se organiza, qué hace, que consecuencias busca con sus actos,** etc.<sup>1446</sup> De esta manera, el derecho a la información significa la competencia del ciudadano para iniciar una comunicación con el Estado.

El derecho de acceso a la información pública se interpreta conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos y demás instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano, y la interpretación que de los mismos hayan realizado los órganos internacionales especializados.

Su institucionalización, en nuestro régimen, ha sido forjado con avances y retrocesos a lo largo de una década. Su evolución y socialización son historia viva; y para comprender un desarrollo óptimo de este derecho fundamental, habría que comenzar a entenderlo como mecanismo de Rendición de Cuentas y herramienta de apoyo para el cumplimiento y garantía de los Derechos Humanos.

Derecho a la información.		
Una ley federal y 32 leyes para las entidades federativas.	Descripción de sujetos obligados: sus deberes y responsabilidades.	Política de transparencia: información pública de oficio, principios de máxima publicidad, disponibilidad.
Órganos garantes del derecho fundamental a la información; federal y de las entidades federativas.	Procedimientos de acceso. Intauración de unidades administrativas de acceso en todas las oficinas públicas.	Valoración y administración documental. Modificación de normas y procesos de clasificación de documentos.

Estructura legislativa, administrativa y política del Derecho a la Información en México. Elaboración propia.

Para el análisis, partimos de eventuales solicitudes de información:

*1) Solicito que el Sistema Nacional de Identificación Individual de Ganado en México (SINIIGA) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y*

<sup>1445</sup> PULIDO, Miguel, El Acceso a la Información es un Derecho Humano, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México D.F., 2006.

<sup>1446</sup> Para comprender las instituciones, se necesita saber quiénes son, cómo y porqué fueron configuradas, cómo y porqué se mantienen, y qué consecuencias generan en diversos entornos. Cfr. OLSTROM, Elinor, *Understanding Diversity Among Institutions*, Princeton University Press, Princeton (EEUU) 2005.

*Alimentación, me indique los resultados de sus mediciones, y las medidas adoptadas para el control del uso de clenbuterol en el ganado bovino mexicano, conforme a las normas vigentes, y desde la obligación del Estado Mexicano ante el Derecho a la Alimentación nutritiva de los ciudadanos, y la obligación de prevenir e investigar violaciones a los derechos humanos, ambos inscritos en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y de acuerdo a las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.*

En este caso, se dirige a una autoridad fito-sanitaria para entender su responsabilidad en la trazabilidad, control y manejo de los alimentos que consume la sociedad; y en el caso concreto, el control del uso del clenbuterol como factor acelerador de la masa muscular de los animales de sacrificio.

No está clara la responsabilidad de SINIIGA y en SAGARPA en regular el uso de químicos en alimentos conforme a sus obligaciones de garantizar el Derecho a la Alimentación.

*2) Solicito al Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco, información geo-espacial sobre aquellos comercios, registrados en los centros de población del municipio, que garanticen en singular o en conjunto, la disponibilidad y accesibilidad de alimentos nutritivos para niños y mujeres en un radio de movilidad no superior a cada centro de población, conforme a las normas vigentes, y de acuerdo a su obligación de disponibilidad y accesibilidad de alimentos nutritivos que indica el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y conforme a los artículos 1 y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

En este caso, se busca el entendimiento de la responsabilidad de los municipios, como autoridades territoriales de proximidad, responsables del desarrollo urbano de los centros de población, para evidenciar su responsabilidad en materia de accesibilidad y disponibilidad del mercado y servicios que garanticen el Derecho a la Alimentación. No se encuentra escrita en la normatividad municipal ningún precepto que indique la obligación de los Municipios en garantizar servicios básicos mediante el ordenamiento del territorio, el otorgamiento e permisos y el desarrollo de la urbanización, que garanticen la disponibilidad de alimentos en los asentamientos humanos.

*3) Solicito a la Secretaría de Salud del Estado de Jalisco y a la Secretaría de Educación del Estado de Jalisco, indiquen las políticas, acciones y presupuestos destinados a los niños escolarizados que muestran prevalencia en sobrepeso y obesidad, como se calcula en el diagnóstico “Dimensiones de la Seguridad Alimentaria. Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto” publicado por la Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), como autoridad evaluadora de rango constitucional, y presentado como fuente de obligaciones para el cumplimiento de los artículos 1 y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a todas las autoridades y funcionarios públicos del Estado Mexicano.*

En este caso, se busca el entendimiento sobre las medidas concretas adoptadas por las autoridades en materia de Educación y Salud, para atender el problema del sobrepeso y la obesidad, como factor determinante de privación de la Salud y la Alimentación. No existe ninguna norma orgánica que obligue a las autoridades de Salud y Educación en establecer programa o línea de acción para atender la obesidad crónica de los niños escolarizados.

En la medida que una institución sea reconocida como autoridad pública, debe mostrar toda la amplitud pragmática de sus funciones, en un lenguaje pertinente con quienes sostienen un derecho a la información frente a ellos. Esto es, que los textos, documentos y formas de información al interior de un organismo público han de reflejar las acciones, organizaciones y consecuencias que le identifican como autoridad pública.<sup>1447</sup>

La información es un bien del dominio público en poder del Estado, cuya titularidad reside en la sociedad, misma que tendrá en todo momento la facultad de disponer de ella para los fines que considere. La autoridad pública funciona como organismo condicionado en una base a deberes y obligaciones, y en este contexto toma sus decisiones. Las decisiones de la autoridad exponen el umbral de su gestión y desempeño. En base a sus decisiones, la ciudadanía tiene los fundamentos para ejercer su derecho a la información y todos los mecanismos de Rendición de Cuentas que le competen.

---

<sup>1447</sup> DUBOUCHET, Paul, *Sémiotique Juridique, introduction à une science du droit*, Presses Universitaires de France, París, 1990. Ver el capítulo “El triángulo semiótico y el derecho”, p.p. 25-34, y las páginas 215-217

Por otro lado, las decisiones del poder público configuran premisas de responsabilidad. *¿quiénes son los responsables?, ¿qué actividades se sujetan a responsabilidad?, ¿qué régimen de responsabilidad supone la situación?*<sup>1448</sup>. Todo esto depende de un deber fundamental, que en este caso es el Derecho a la Alimentación; y las obligaciones subsecuentes de investigar, sancionar y reparar. La decisión tomada por una autoridad pública sin información, convierte su acción inocua y carente de sentido, y asimismo, en una omisión que debe tener consecuencias jurídicas de diversos tipos.

Pero aquí nos encontramos frente a una paradoja, pues si atendemos el *esprit de systeme'* de la Administración del Estado, nos encontramos con que las normas indican e instruyen a las unidades de gobierno que adopten decisiones que no son acordes a la garantía y protección del Derecho a la Alimentación, no obstante y sea esto un deber jerárquicamente superior a lo que su ordenamiento jurídico les indica.

La racionalidad se fragmenta, porque un nuevo valor atravieza la estructura de los poderes públicos, sujetándolos a un nuevo régimen, aun no escrito, o aun no configurado. Como lo dice Luhman: se trata de un nuevo subsistema, concebido desde la oposición, que transfigura la estructura del Estado con el tiempo.<sup>1449</sup> La Administración ya no es un monolito, estructurado de manera fija e irreductible, sino una nebulosa, moldeable a los nuevos valores superiores del sistema.<sup>1450</sup>

La información es un recurso indispensable para que cualquier organización tome decisiones.<sup>1451</sup> La ausencia de información relevante a sus competencias, conduce a la premisa justificada de la autoridad toma decisiones con omisión de sus deberes y obligaciones.

Esto implica una estrategia consuetudinaria de cambios al régimen del principio de legalidad, que a base de preguntas (vistas en el ejercicio del DAI) se piden elementos de información que, se sabe, no existen, porque el objetivo es construir nuevos bastiones de sentido en el ordenamiento jurídico y administrativo del Estado Mexicano en todos sus niveles. La respuesta, positiva o negativa, completa o inexistente, genera situaciones jurídicas, de derecho público, con las que se puede iniciar la gran

---

<sup>1448</sup> PAILLET, Michel, *La responsabilité administrative*, Dalloz, París, 1996.

<sup>1449</sup> LUHMAN, Niklas, *Political Theory of the Welfare State*, trad. J. Bernarz, Walter Gruyer, Nueva York, 1960, especialmente el cap. V, "The Theory of Political Opposition".

<sup>1450</sup> Cfr. SADRAN, Pierre, *Le système administratif français*, Montchretien, París, 1992.

<sup>1451</sup> <Decisión> es: una función hecha con información; se reconoce entonces que <Información> es: un recurso necesario para tomar decisiones en base a las funciones. Cfr. ARROW, Keneth, *The Limits of Organization*, Norton & Company, London, 1974

transformación del *espíritu del sistema*'.

### PARTE 5 y conclusión: Eficacia horizontal de los Derechos.

Para lograr una agenda de Derecho a la Alimentación, podemos usar el Derecho a la Información como forjador de canales. Haciendo las preguntas acertadas, a las autoridades correctas, se puede articular una socialización del derecho a través del conocimiento de los expertos, y de operadores del Derecho a la Información. Es importante conformar equipos de trabajo, con los especialistas en cada dimensión del Derecho a la Alimentación, y comenzar a bregar por agendas de profundidad.

Lo importante es elegir las premisas adecuadas, realizar las investigaciones necesarias, entablar el diálogo con las autoridades, y encontrar un sentido nuevo en el sistema. *¿cómo vincular al ciudadano en todas las fases de la cadena productiva de alimentos?, ¿cómo lograr que los gobiernos adopten medidas frente al servicio de venta de alimentos?, ¿qué hacer para que existan nuevas políticas agrícolas, vinculadas a la producción sustentable y local?*

La estrategia está en construir eficacia de la norma como cumplimiento,<sup>1452</sup> en aquellas regiones de la ley, de la administración y de las relaciones entre el Estado y el Mercado que aún no se regulan. Se busca la transformación de las normas y de los actos de autoridad a partir de los nuevos ejes de la Constitución. El Derecho a la Información, en esta estrategia, consiste en obligar a las autoridades a responder por deberes que aún no se establecen legalmente, pero que eventualmente serán obligatorios cuando se exijan.

El desafío es cómo construir pretensiones de validez legítimas, basadas en las premisas básicas del Derecho a la Alimentación, a través de un diálogo con el Estado, de manera que los resultados de dicho diálogo generen situaciones de derecho válidas y encaminadas a la institucionalización.<sup>1453</sup> Debemos observar los diversos escenarios de cumplimiento del Derecho a la Alimentación desde una óptica compleja, donde existen varias y diversas autoridades públicas en los tres niveles de gobierno y en los poderes legislativo, judicial y autónomos. Todos ellos, eventualmente, están sujetos a un rol de

---

<sup>1452</sup> HIERRO, Liborio, *La Eficacia de las Normas Jurídicas como Cumplimiento*, Ariel, Madrid, 2003, p. 74

<sup>1453</sup> ANSUATEGUI ROIG, Javier, *Poder, Ordenamiento Jurídico, Derechos*, Cuadernos Bartolomé de las Casas no. 2, Dickinson-UC3M, Madrid, 2000

obligación y deber que deberán adoptar cuando se les exija.<sup>1454</sup> La relación que podremos entablar con la autoridad habrá de contemplar esta disposición de condiciones.<sup>1455</sup>

Según Luhman “Las instituciones son expectativas de comportamiento temporal, objetual y socialmente generalizadas, y como tales forman estructuras de los sistemas sociales”. Y los derechos humanos figuran como mecanismos de cambio, forjadores de instituciones.<sup>1456</sup> Nos toca a los operadores de este derecho, comenzar la forja de un entorno social en donde sea posible. La simbiosis de estos dos derechos puede ser la clave.

Entendemos que la garantía del Derecho a la Alimentación no será posible de sujetar a cuentas mediante la Democracia Electoral. El Derecho a la Alimentación no tiene condiciones de convertirse en un espacio de socialización política en el sistema de partidos; y en tanto, es invisible en el debate electoral.<sup>1457</sup>

El problema de la Alimentación exige introducirnos en los sectores corporativos e industriales que tienen incidencia, y que son potenciales actores en la violación de nuestros derechos. Esta premisa supera la “Democracia Neocorporativa” porque ya no es un asunto entre gremios, empresas, sindicatos y el Estado, sino de los ciudadanos que les exigen responsabilidad por igual.<sup>1458</sup>

Este sería un caso típico para entender las “Transiciones de Apertura”, porque no se está ejerciendo la Rendición de Cuentas en una revolución armada o guerrillera, ni un golpe de Estado o la declaración de desaparición de poderes.<sup>1459</sup> Lo que se busca es la introducción de un símbolo en el sistema, que sea capaz de

---

<sup>1454</sup> Cfr. ENGLE, Eric, Third Party Effect of Fundamental Rights (Drittwirkung), European Law / Europarecht, HANSE LAW REVIEW (HanseLR) [Vol. 5 No. 2) 2009

<sup>1455</sup> SÁNCHEZ AGESTA, Luis, “División de Poderes y Poder de Autoridad del Derecho”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 9, Núm. 5, enero-abril 1989

<sup>1456</sup> LUHMAN, Niklas, *Los Derechos Fundamentales como Institución*, trad. J.Torres Nafarrete, Ibero-Iteso-Colección Teoría Social, Ciudad de México, 2008. p. 86

<sup>1457</sup> BRACONNIER, Céline, DORMAGEN, Jean-Ives, *La démocratie de l'abstention. Aux origines de la démobilisation électorale en milieu populaire*, Op.Cit. Cuarta Parte, “La destructuration des environnements populaires” p.p. 277-378

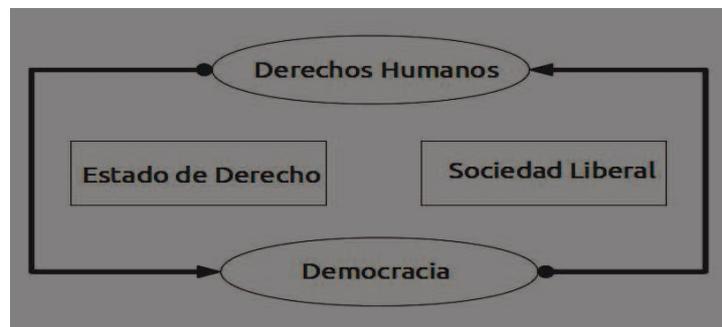
<sup>1458</sup> SCHMITTER, Philippe, *A dónde ha ido la teoría del neocorporativismo y hacia dónde puede ir su práctica. Reflexiones*, en SCHMITTER, Philippe, LEHEMBRUCH, Gerhard, STREECK, Wolfgang (coord), “Neocorporativismo II, Más allá del Estado y el Mercado”, trad. J.J. Urtilla, Alianza, México D.F. 1992. p. 257

<sup>1459</sup> GRIJALVA ETERNOD, José Rafael, “Derechos Humanos y Justicia Internacional, ¿transiciones fallidas?”, *El Cotidiano*, no. 180, Julio-Agosto 2013, p.p. 67-74

transformar la conducta en el interior de decenas de oficinas del Estado, y en la regulación del comportamiento de las personas, las empresas, los gremios e instituciones privadas que tienen un grado de responsabilidad en el problema de nuestra alimentación.<sup>1460</sup>

## Responsabilidad, Rendición de Cuentas y Derechos Humanos.

La combinación de los conceptos *Responsabilidad*, *Rendición de Cuentas* y *Derechos Humanos* genera magnitudes exponenciales de debate; nos obliga a suscribir una perspectiva teórica de escala superior, y no admite remedos de pureza científica o intentos de neutralidad ideológica. En palabras de Walter Benjamin, nos obliga a establecer un diálogo con el mundo y con la época, adoptar una actitud moral y filosófica, declarar nuestra posición y nuestros acuerdos y desacuerdos con el mundo y la época que nos toca analizar.<sup>1461</sup>



Estructura del sistema simbólico de una Sociedad Liberal y un Estado de Derecho. Elaboración propia.

Reforzando lo dicho por Benjamin, la Rendición de Cuentas sobre los Derechos Humanos implica la construcción de una responsabilidad que nos incorpora en un mundo determinado y determinable, de fronteras que nos indican lo correcto de lo

<sup>1460</sup> Cfr. ALEXY, Robert, “La institucionalización de los Derechos Humanos en el Estado Constitucional Democrático”, trad. M.C. Añaños, *Derechos y Libertades*. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas, ISSN: 1133-0937. V (8) p.21-42 (Ene-jun 2000), y ANZURES GURRÍA, José Juan, “La eficacia horizontal de los Derechos Fundamentales”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, N. 22, enero-junio 2010

<sup>1461</sup> BENJAMIN, Walter, *El autor como productor*, traducción y estudio introductorio de. Bolívar Echeverría, p. 24

incorrecto, lo válido de lo inválido;<sup>1462</sup> esto es, una Sociedad Liberal que acuerda constituir un Estado de Derecho y con los Derechos y Libertades que suscriben una Democracia. Incorporarnos en este sistema simbólico implica compromisos, deberes y valores superiores que nos mantienen cohesionados e integrados en una certidumbre general, nos indica el sentido de nuestras vidas, de nuestra conducta y nuestra forma de vivir. Son los fundamentos de significación de nuestras vidas, y las bases de un consenso normativo que define quiénes somos y cómo queremos vivir.<sup>1463</sup> Así, la pregunta pertinente es *¿cómo nos hacemos responsables de nuestro sistema social y nuestro régimen político?*

Es responsabilidad de nosotros construir una certidumbre y racionalidad en el sistema social y en el régimen político que hemos elegido. Para esto, debemos atender los elementos sustantivos que dan coherencia global en el mundo que elegimos, y que dan sentido a todos los actos, conductas y formas de organización que estructuran nuestras vidas. El crecimiento económico, la salud del mercado y la eficiencia en el uso de los recursos públicos son objetivos tangenciales, no sustantivos. El parámetro de validez y racionalidad está en la capacidad de ejercer plena y extensivamente nuestros Derechos Humanos. Desde el punto de vista de la Rendición de Cuentas, es indispensable ejercer la libertad de juzgar, corregir, modificar o abolir las instituciones de nuestro entorno que son responsables de la garantía, protección y defensa de los Derechos Humanos, en tanto que ésta es la razón de su existencia.

Para vincular la Rendición de Cuentas con los Derechos Humanos, debemos reconocer la relación intrínseca entre las instituciones: sus reglas, objetivos, y potestades, y las expectativas razonables hacia ellas en el cumplimiento, garantía y protección de la salud, la educación, la libertad de expresión, el voto, la seguridad, la igualdad de género, etc. Nos volvemos a preguntar *¿quién rinde cuentas?, ¿ante quién se rinde cuentas?* y capitalmente *¿sobre qué valores entraña la discusión de rendir*

---

<sup>1462</sup> En toda cultura y en todo sistema social, existen fronteras sobre lo que significa nuestro propio mundo, el significado del espacio, de las cosas, los roles que jugamos dentro de la sociedad, nuestras reglas y compromisos. Cfr. Cfr. CASSIRER, Ernst, *Esencia y efecto del concepto de símbolo*, trad. C. Gerhard, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 1975 (1922)

<sup>1463</sup> BERGER, Peter, LUCKMAN, Thomas, *Modernidad y Crisis de Sentido [La orientación del hombre moderno]*, trad. J.C. Mèlich, Paidós, Barcelona, 1997

*cuentas?*<sup>1464</sup> En esta tesitura, es importante reconocer que los Derechos Humanos, más allá de su desarrollo en normas jurídicas (nacionales e internacionales) que inducen a obligaciones inminentes por parte de las autoridades y los privados, también figuran como pretensiones de validez ética que permiten cuestionar la viabilidad, legitimidad y racionalidad de las instituciones que nos gobiernan, que nos regulan o que afectan nuestras vidas.<sup>1465</sup>

En el primer apartado describimos algunos aspectos de la “responsabilidad”. Como Gilles Darcy lo aprecia, el término de “responsabilidad” implica la obligación o deber de *responder* (answerability). Responsabilidad implica que una autoridad o institución, en su carácter, son agentes que responden a una determinada expectativa que la sociedad o el poder les ha conferido. *Responsabilidad* tiene raíz en el vocablo latín “*sponsio*”: una promesa personal, y el prefijo viene como un deber sobre las promesas expresadas del <*sponsor*>, y así deviene el <*responsor*>.<sup>1466</sup>

Joseph Raz afirma que las autoridades son “centros de responsabilidad” en tanto que son instituciones constituidas para conducir el poder y el gobierno de manera racional.<sup>1467</sup> Pero de cualquier manera, todas las personas, organizaciones e instituciones de nuestra sociedad son “*responsables*” en tanto que reconocemos y afirmamos que en una Sociedad Liberal, las personas actúan en libertad en un entorno de valores entendidos racionalmente: “*porque presumimos que son seres racionales (y) dicha libertad debe valer la pena a la hora de actuar como tales seres racionales y permitirles soportar las consecuencias de sus decisiones*”<sup>1468</sup>. Darcy afirma que no existe distancia entre los usos del término “*responsabilidad*” frente a los vocablos anglosajones “*accountability*”, “*answerability*” o “*liability*”, y aquí se intenta reforzar su afirmación.<sup>1469</sup>

---

<sup>1464</sup> En el análisis de Joseph Raz, es necesario explicarnos qué clase de conductas y rangos de autoridad pueden ser sujetos a responsabilidad y porqué. Cfr. RAZ, Joseph, “Responsibility and the Negligence Standard”, *Oxford Journal of Legal Studies*, Volume 30, Issue 1 p.p.1-18

<sup>1465</sup> Cfr. DE ASÍS ROIG, Rafael, Sobre el concepto y fundamento de los Derechos. Una aproximación dualista. Cuadernos

Bartolomé de las Casas no. 17, Dickinson-UC3M, Madrid, 2001

<sup>1466</sup> DARCY, Gilles, *La resposnabilité de l’administration*, Dalloz, París, 1996

<sup>1467</sup> “*Performance, powered by what agents believe to be rational agency, intended actions amid reasons and conditions, for the sake of adequate decisions*”. Cfr. . RAZ, Joseph, “Responsibility and the Negligence Standard”, Op.Cit. p.6

<sup>1468</sup> HAYEK, *Fundamentos de la Libertad* vol.II, trad. J.Torrente, Unión Editorial, Madrid, 1991 (1959), p. 99

<sup>1469</sup> DARCY, Gilles, *La resposnabilité de l’administration*, Dalloz, París, 1996 [Chaptire 1. Origenes et caracteres du droit de la resposnabilité; Section 1 <Responsabilité> du terme aux concepts> p.p. 7-15

El Estado, ya sea desde su posición como garante, prestador o regulador, asume ciertos deberes fundamentales que se convierten en responsabilidades públicas. En un Estado de Derecho, la ley sujeta a las personas y a las instituciones a la responsabilidad de sus actos concretos, pero también se sujetan a la racionalidad mínima que debe prevalecer en su propia sociedad frente a la negligencia, falta de cuidado y malfuncionamiento institucional que deriva en incumplimiento de derechos, en daños o privación de las necesidades básicas.<sup>1470</sup> Ser responsable de los Derechos Humanos, implica que existe un deber de acción, seguimiento o cuidado debido por parte del Estado, de las instituciones y las personas.<sup>1471</sup> Así se construyen los deberes fundamentales de una Sociedad Liberal en un Estado de Derecho. Gregorio Peces Barba lo explica a partir de dos variantes:

1. En el sometimiento de los gobernantes a la Ley. Supone que las normas jurídicas regulan también el origen, la organización y funcionamiento del poder. Desde este principio se deduce que los poderes públicos son titulares de deberes jurídicos; y en este caso, deberes fundamentales que se vinculan con la legitimidad y racionalidad del poder mismo.<sup>1472</sup>
2. En un Estado Social de Derecho, y con la obligación derivada de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, se atribuyen funciones positivas al poder público para la satisfacción de las necesidades humanas básicas. Esto implica la forja de deberes de regulación y prestación de servicios por parte de las instituciones, para garantizar los derechos en un plano de igualdad, no discriminación, eficacia, y la mayor cobertura que sea posible.<sup>1473</sup>

Así, se pretende fijar la atención a la “*responsabilidad*” como deber u obligación de responder por parte de las autoridades. En el caso de esta postura, la responsabilidad consiste en la obligación de las autoridades e instituciones en dar explicaciones respecto a los valores superiores de una Sociedad Liberal y los deberes fundamentales de un Estado de Derecho, que radican en los Derechos Humanos.

La responsabilidad ha sido desarrollada en el ámbito jurídico mediante

---

<sup>1470</sup> Cfr. . RAZ, Joseph, “Responsibility and the Negligence Standard”, Op.Cit.

<sup>1471</sup> “*Being responsible for “X” is sometimes used to assert that one has a duty regarding “X”*”, Cfr. . RAZ, Joseph, “Responsibility and the Negligence Standard”, Op.Cit. p. 5

<sup>1472</sup> PECES-BARBA, Gregorio, “Los Deberes Fundamentales” *Doxa*, num. 4, 1987

<sup>1473</sup> PECES-BARBA, Gregorio, “Los Deberes Fundamentales”, Op.Cit.

imperativos contundentes como la prohibición, el permiso, la obligación, el cuidado, la tutela, y se expresa en situaciones de derecho como el delito, el aval, el contrato o el convenio.<sup>1474</sup> La responsabilidad jurídica es parte nodal del Derecho, y fuente de obligaciones y sanciones. No obstante, la responsabilidad no deja de ser un imperativo moral y racional. Ser responsable significa asumir la previsión y el conocimiento de las consecuencias por los actos, aduce mayoría de edad, voluntad, independencia y autoridad de quien la tiene: “*la asignación de responsabilidad persupone (...) la capacidad para su acción racional y la aspiración de que actúe más racionalmente de la que haría sin aquella. Presupone una cierta capacidad mínima humana para prever, para guiarse por el conocimiento de las consecuencias de sus acciones... Racionalidad aquí puede significar tan sólo cierto grado de coherencia y consistencia en la acción...; cierta influencia duradera del conocimiento o discernimiento que, una vez adquirido, afectará la acción en fecha posterior y en diferentes circunstancias*”.<sup>1475</sup> Los valores éticos que se construyen en un Estado de Derecho, más allá de los deberes y obligaciones concretas que suscribe en la Ley, imponen una racionalidad con deberes de cuidado, tutela, permiso y autoridad en las personas. Así, en una sociedad tenemos responsabilidad con los niños y niñas, con las minorías, con las personas con discapacidad, con la pobreza, la discriminación, la malnutrición, la segregación de personas o la violencia. La norma y el proceso jurídico no lo puede contener todo.

En la concepción jurídica positivista, la responsabilidad legal implica el desarrollo de ciertos deberes y cuidados que las personas y las instituciones privadas deben guardar respecto a daños, riesgos, mal-funcionamiento de máquinas o procesos, sanidad, inocuidad, impactos ambientales, que el mismo Estado regula como parte de sus funciones de protección a las personas mediante legislación y decisiones judiciales. El Derecho Civil en la tradición francesa y el Tort Law en la tradición anglosajona se encargan de regular este ámbito de problemas. En la tradición francesa, la responsabilidad hacia las personas se desarrolla en un régimen jurídico des-codificado mediante jurisprudencia, normas, sistemas de reparación y la acumulación de disposiciones legislativas.<sup>1476</sup> La intervención del legislador es crucial para resonar a la

---

<sup>1474</sup> MEDINA PÉREZ, Yamile, NIETO, Santiago, *Control externo y responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal*, UNAM-IIJ, Cd.México, 2005

<sup>1475</sup> HAYEK, Friederich, *Fundamentos de la Libertad* vol.II, trad. J.Torrente, Unión Editorial, Madrid, 1991 (1959), p.100

<sup>1476</sup> BRECHON-MOULÉNES, Christine, *Les Régimes Législatives de Responsabilité Publique*, Librairie

hostilidad o riesgo de daño, negligencia, perjuicio o anulación de derechos ante la regulación del Estado en materias de mercado, industria, salubridad, economía, medio ambiente, protección civil, etc.<sup>1477</sup> En ese mismo plano, el Estado regula su actuación en las políticas públicas que ejecuta, para prevenir y sancionar la perturbación de las libertades, las seguridades y la esfera vital de las personas frente a la actuación pública. El Derecho Administrativo y el Derecho Público en General forjan la responsabilidad en las esferas de la vida social.<sup>1478</sup>

En el Tort Law, la responsabilidad se construye en torno a las consecuencias (fortuitas o voluntarias) de los actos perpetrados por personas e instituciones, privadas o públicas, por culpabilidad directa en el hecho, por la falta de cuidado o las consecuencias objetivas que perjudiquen la dignidad, salud o patrimonio de las personas.<sup>1479</sup> El sistema no es legislativo sino casuístico. La tradición se construye a partir de precedentes y nuevos casos que abren la puerta del debate sobre los alcances de la responsabilidad, y los actos de reparación o indemnización que deben establecerse como medidas.<sup>1480</sup> Un buen tema para comprender la extensión de la responsabilidad la encontramos en el Derecho al Medio Ambiente y el Derecho a la Salud vinculados con la conducta de privados y el Estado en perjuicio de las personas.<sup>1481</sup>

La responsabilidad no sólo se observa en el ámbito penal, civil o administrativo, sino en la construcción de una ética sobre deberes y obligaciones en donde se debe “responder” a los demás, en virtud de una atribución de autoridad.<sup>1482</sup>

En la Justicia Transicional, la Justicia Penal Internacional y en las Cortes Internacionales de Derechos Humanos, el análisis de la responsabilidad se pretende construir sobre un sistema simbólico singular: los valores superiores y los deberes fundamentales de un Estado de Derecho frente a violaciones a los Derechos Humanos,

---

*Générales de Droit et de Jurisprudence*, París, 1974

<sup>1477</sup> Cfr. BRECHON-MOULÉNES, Christine, Op.Cit. 89-95

<sup>1478</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, Curso de Derecho Administrativo (Tomo II), Thomson-Civitas, Navarra, 2006

<sup>1479</sup> Ver en la versión online de Stanford Encyclopaedia of Philosophy, Theories of Tort Law, Publicado en Sep 22, 2003; y revisión sustantiva en Agosto 26, 2010. Disponible en url. <http://plato.stanford.edu/entries/torttheories/#>

DifBetStrLiaFauLia

<sup>1480</sup> Cfr. BENDER, Leslie, ‘An overview of feminist torts scholarship’, *Cornell Law Review* 575, mayo 1993.

<sup>1481</sup> DEWEES, Ronald, *The role of Tort Law in Environmental Pollution*, Canadian Public Policy-Analyse de Politiques, XVII:4, 1992, p.p. 425- 442

<sup>1482</sup> SAPIRO, Gisèle, “De la responsabilité pénale à l’éthique de responsabilité”, *Revue Française de Science Politique*, Vol.58, Numéro.6, Dec.2000

que menoscaban los pilares de racionalidad y legitimidad del Estado, y a las exigencias de dignidad humana de todas las personas.<sup>1483</sup>

La cuestión es cómo conciliar las tradiciones de la responsabilidad legislativa, el Tort Law, la Justicia Transicional, la Justicia Internacional Penal y las Cortes de Derechos Humanos. La clave de la respuesta se encuentra en su raíz: la obligación permanente de responder frente al cumplimiento de los Derechos Civiles y Políticos, y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Jurídicamente, todos tenemos obligaciones legales a efecto de que se garanticen y se protejan los Derechos Humanos; y éticamente, corresponde al sistema simbólico de valores dentro de una Sociedad Liberal donde subyace la racionalidad de todas las personas, organizaciones, instituciones y poderes públicos para actuar en una coherencia ética que permita igualdad en capacidades y derechos para todos sus miembros.<sup>1484</sup> Y la obligación no sólo es singular, o atribuible a una sólo persona o institución, sino a situaciones globales, sistemáticas, que exigen una respuesta para su reparación, o en la corrección de conductas inadecuadas.

Ahí tenemos que ceñirnos al debate sobre la relevancia mínima del Estado en sus acciones de primer orden, en el que lo entendemos según una proyección de valores, objetivos, fines y compromisos públicos o gubernamentales. ¿Para qué sirve el Estado? Tal es el punto de partida que describe Karl Manheim: *“El Estado moderno es un Estado que proporciona servicios. No sólo organiza los servicios de salubridad pública para combatir las enfermedades existentes, sino que también trata de impedir las epidemias mediante numerosos recursos administrativos y jurídicos. El Estado cuida de los ancianos, los menores de edad, y los que no tienen trabajo. Las autoridades públicas pueden organizar y dirigir los “servicios públicos”, tales como el gas, la electricidad y los transportes. La mayor parte de los Estados europeos poseen y administran la red de radiofusoras como servicio público. La educación puede ser uno de los instrumentos para conseguir que las generaciones jóvenes o viejas comprendan las necesidades de una sociedad en evolución. En una palabra: el Estado democrático, en tanto que*

---

<sup>1483</sup> LI AOLAIN, Finnuala Li y CAMPBELL, Colm, “The paradox of transition in conflicted democracies”, *Human Rights Quarterly* 27 (2005) 172–213

<sup>1484</sup> PECES-BARBA, Gregorio, “Ética, política y derecho: el paradigma de la modernidad”. Extracto del discurso de ingreso del Académico de Número Excmo. Sr. D. Gregorio Peces-Barba Martínez, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 1993

*Estado con servicios públicos, es activo en todas las esferas de la vida social*<sup>1485</sup>.

La visión de Manheim se finca en la perspectiva histórica del Siglo XX europeo, cuando se construye el Estado de Bienestar o el Estado Social. Ahora, es necesario preguntarnos para qué nos sirve el Estado como aparato y como sistema, *¿qué problemas atiende?, ¿cómo enfrenta las dificultades?, ¿qué hace por los derechos de las personas?* Las esferas de la vida social han cambiado, y en tanto, el rol del Estado. Asimismo, en estos cambios históricos y paradigmáticos, el rol de las instituciones privadas ha sido protagonista en tantos y diversos aspectos de la vida, que es menester señalar su responsabilidad en el cumplimiento y garantía de los Derechos Humanos.

Los valores superiores y deberes fundamentales los encontramos en los Derechos Civiles y Políticos y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconocidos en tratados internacionales, instrumentos y mecanismos, así como en los sistemas constitucionales de diversos Estados. Se trata de cláusulas racionales y lógicas, que nos permiten en todo momento interpretar la realidad, o las causas y consecuencias de conductas peligrosas, nocivas, aberrantes o criminales. Pero esta interpretación no se limita a la aplicación del Derecho, sino también en un examen de la política para los agentes de poder, y de ética para los miembros de la sociedad.<sup>1486</sup>

Así, con esta mínima disposición de aspectos, es posible ver una primera faceta del Estado según el *cumplimiento* de sus obligaciones, tal y como afirma Alexander Ruiz Euler al plantear el problema de la Rendición de Cuentas: “puede tomarse como un parámetro de justicia que las instituciones funcionen como deben hacerlo, de acuerdo a su lógica y a las leyes y reglamentos que les dan atribuciones”. Pero ahora ha de retomar la idea de un Estado como cuerpo político que ejerce acciones de primer orden. Así lo justifica Ruiz-Euler: “...*debe entenderse que la actividad de las autoridades está, de alguna manera, íntimamente ligada con brindar justicia a los ciudadanos: acceso a*

---

<sup>1485</sup> MANHEIM, Karl, *Libertad, Poder y Planificación Democrática*, trad. Manuel Durán, FCE, México 1982, p.144

<sup>1486</sup> “...la dignidad humana, raíz de esa moralidad, no se agota en los derechos humanos ni tampoco en las virtudes públicas, (...) porque sería aceptar una visión exclusivamente subjetivista y vinculada al individuo. El poder sólo sería frenado y limitado desde fuera, pero no introduciría en su interior, al menos plenamente, dimensiones de moralidad, ni por supuesto tampoco las transmitiría al Derecho objetivo. En ese sentido creo que hay un prius, los valores, que recoge el núcleo de la moralidad de la modernidad y que se incorpora al Estado social y democrático de Derecho, como moralidad política y con su impulso se convierten en valores jurídicos!5. Este punto de vista está incorporado a nuestra Constitución, se maneja en el pensamiento moral, y también en el Derecho con la idea de valores constitucionales.” Cfr. PECES-BARBA, Gregorio, “Ética, política y derecho: el paradigma de la modernidad”. Extracto del discurso de ingreso del Académico de Número Excmo. Sr. D. Gregorio Peces-Barba Martínez, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 1993, n. 70

*tribunales eficaces; a instituciones que protejan sus derechos humanos de manera efectiva; a información sobre cómo operan las autoridades y en qué gastan el dinero público; a métodos alternativos de solución de controversias efectivos; acceso de los ciudadanos a salud y educación; leyes de calidad, eficaces y sencillas; métodos efectivos para prevenir y erradicar la discriminación y la pobreza; precios controlados para mantener el poder adquisitivo de la ciudadanía, etc”.*<sup>1487</sup>

Sin embargo, hay otra faceta, que se deriva en una necesidad de crear instrumentos “de cara a la sociedad”, en el que supuestamente nos inventamos herramientas posibilitantes “para obligar a la autoridad a realizar sus objetivos iniciales”.<sup>1488</sup> El reto está en encontrar la relación entre los Derechos Humanos y las áreas de responsabilidad del Estado y los particulares en nuestro entorno social. En vista de que nos encontramos en un entramado de poder más cercano a la Poliarquía, o a una red descentralizada de centros de poder, resulta indispensable identificar aquellas áreas de responsabilidad se encuentran dispersas entre el Estado, los sectores económicos, gremios, instituciones y corporaciones privadas.

Robert Alexy establece una relación de institucionalidad de los Derechos Humanos en un sistema constitucional y democrático. Por cada Derecho existe un *titular* o persona a la que se adscribe, un *destinatario* o autoridad que se obliga, y un *objeto* o el compromiso que involucra la existencia de ese Derecho para el Estado y las instituciones que ostentan autoridad. Esto es, que por cada Derecho Humano hay una relación entre personas e instituciones, y una serie de acciones y conductas que se deben ejecutar para que el Derecho Humano sea viable, posible y factible.<sup>1489</sup>



Estructura triádica de los Derechos Humanos en un sistema constitucional

<sup>1487</sup> RUIZ EULER, Alexander (coord), *Transparencia y Rendición de Cuentas*, UCSD-Fontamara, México 2005. p.p. 9 y 10

<sup>1488</sup> RUIZ EULER, Alexander, *Transparencia y Rendición de Cuentas*, Op. Cit. p.11.

<sup>1489</sup> “el objeto, la abstención de intervenir en la vida, libertad y propiedad, se obtiene un derecho de defensa dirigido al Estado, propio de la tradición liberal. Si, en cambio, se interpreta (el objeto) como una acción positiva en forma de una prestación de ayuda médica o de asistencia, aparece así un derecho de prestación, como lo recomienda la línea del Estado social y lo enfatiza la línea socialista.” Cfr. ALEXY, Robert, “La institucionalización de los Derechos Humanos en el Estado Constitucional Democrático”, trad. M.C. Añaños, *Derechos y Libertades*. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas, ISSN: 1133-0937. V (8) p.21-42 (Ene-jun 2000)

y democrático. Interpretación gráfica de Alexy, 2000.

Se entiende que los derechos fundamentales son límites al poder, y hoy en día el poder (económico o social) se ostenta no sólo por el Estado sino también por los particulares. En un Estado de Derecho, el deber de cumplir los Derechos Humanos es legal, es ético y es político. Alexy refiere que “*La incorporación de derechos fundamentales en una Constitución no basta. La pregunta decisiva consiste en saber quién controla la observancia de los derechos fundamentales por parte del legislador*”<sup>1490</sup>. Entonces resulta razonable expandir la eficacia de estos derechos a las relaciones sociales, públicas y privadas. Así lo predica la teoría del *Drittwirkung* o la *responsabilidad horizontal en materia de Derechos Humanos*.<sup>1491</sup>

Hay postulantes de la doctrina *Drittwirkung* que creen en la responsabilidad de los privados frente a la garantía, protección y cumplimiento de los Derechos Humanos, y que se hará a través de autoridades del Estado mediante la regulación y control sobre la actuación de personas e instituciones privadas. Y tenemos postulantes de la *Drittwirkung* que creen que los Derechos Humanos, en tanto figuren como derechos públicos subjetivos, pueden sujetar a responsabilidades directas de las personas e instituciones privadas con los portadores de los derechos.



Relación entre la persona, los Derechos Humanos y las áreas de responsabilidad vinculadas para su garantía o protección.  
 Elaboración propia.

<sup>1490</sup> Cfr. ALEXY, Robert, “La institucionalización de los Derechos Humanos en el Estado Constitucional Democrático” Op.Cit. p. 37

<sup>1491</sup> ANZURES GURRÍA, José Juan, “La eficacia horizontal de los Derechos Fundamentales”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, N. 22, enero-junio 2010

En cualquiera de los dos casos, nos enfrentamos al problema procesal, o bien, qué instrumentos se necesitan para que los particulares respeten y garanticen los Derechos Humanos. Una parte del desarrollo de la “*responsabilidad horizontal*” habrá de figurar en procesos jurisdiccionales o administrativos que supongan una relación bilateral entre el ciudadano y las instituciones que tienen un grado de responsabilidad con sus derechos. La variante que se expresa aquí, es la construcción de la responsabilidad horizontal mediante un ecosistema de Rendición de Cuentas, que permita a los ciudadanos cuestionar y exigir la modificación de la conducta institucional (de públicos o privados) cuando sea necesario conforme a los valores superiores que se deben resguardar en nuestra sociedad.

La responsabilidad del Poder Judicial y de la Administración Pública en el cumplimiento y garantía de los Derechos Humanos implica un grado de estudio singular. En la regulación de diversos aspectos del juicio de amparo, o instrumentos similares, en la teoría de la responsabilidad horizontal se tiene como fin de extender el ámbito protector a violaciones a derechos fundamentales cuyo origen se genera entre los particulares. Destacan los trabajos de Pedro Vega García sobre los efectos del amparo en los sistemas Español y Mexicano sobre la responsabilidad de los particulares, especialmente desde la visión dogmática del *Drittwirkung* y desde la perspectiva de los Derechos Fundamentales<sup>1492</sup>; y el trabajo de Javier Mijangos, que destaca la “responsabilidad horizontal” en la doctrina americana del *state action* del Tribunal Supremo de EEUU, en la dogmática alemana del *Drittwirkung*, y en la evolución de la *responsabilidad horizontal* en ordenamientos latinoamericanos de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Uruguay, hasta los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.<sup>1493</sup> No obstante los avances en la doctrina de la responsabilidad horizontal en tribunales, queda claro que no hay un camino claro por recorrer, entre la responsabilidad contractual de los privados, su autonomía y libertad, o la responsabilidad extra-contractual, regulada desde tradiciones como la francesa (responsabilidad legislativa) y la americana (en el Tort Law). No es fácil que el juez indique una responsabilidad directa en los privados por la violación de

---

<sup>1492</sup> VEGA GARCÍA, Pedro, “La eficacia horizontal del recurso de amparo: el problema de la *Drittwirkung der Grundrechte*”, *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, disponible en url <http://biblio.juridicas.unam.mx>

<sup>1493</sup> MIJANGOS, Javier, “La doctrina de la *Drittwirkung der Grundrechte* en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, disponible en url <http://biblio.juridicas.unam.mx>

Derechos Humanos, y es complicado asignar una responsabilidad de los órganos de Estado en controlar, corregir y castigar a los privados por efecto de sus actos violatorios de los Derechos Humanos.

Aquí, se intenta entender una relación entre las personas con el poder, ya sea ostentado con el Estado o en instituciones privadas, en donde se imponga una conciencia, un sistema de valores y una orientación de su conducta acorde a una forma de ver al mundo justificada en los fundamentos de los Derechos Humanos como base moral, ética, jurídica y administrativa.<sup>1494</sup>

Contrario a las posiciones de Andreas Schedler,<sup>1495</sup> de Guillermo O'Donnel,<sup>1496</sup> de Merino y Ayllón,<sup>1497</sup> o Philippe Schmitter<sup>1498</sup>, por citar algunos de los doctrinarios conservadores que han teorizado acerca del tema; aquí se afirma que una relación de Rendición de Cuentas no induce a una sanción o castigo como regla, sino que confirma una responsabilidad: establece un deber de responder ante ciertas obligaciones, compromisos o expectativas racionales, de manera que se justifica (o no) su autoridad legal o moral. En una interpretación de los argumentos de Hannah Arendt sobre la “*banalidad del mal*” en el juicio de Eichman en Jerusalén, aquí se suscribe el absurdo de estos autores en simplificar la responsabilidad en culpas y castigos personales: la Rendición de Cuentas en estos casos no puede banalizar la responsabilidad en castigos ejemplares, en una cacería de brujas o en chivos expiatorios.<sup>1499</sup>

---

<sup>1494</sup> ENGLE, Eric, “Third Party Effect of Fundamental Rights (Drittwirkung)”, *European Law / Europarecht*, 2009, p.p. 165- 173

<sup>1495</sup> Cfr. SCHEDLER, Andreas, *¿Qué es Rendición de Cuentas?*, Cuadernos de Transparencia no. 03, IFAI, México, Sexta edición, 2008. Una versión anterior de este texto apareció en inglés bajo el título “Conceptualizing Accountability,” *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, eds. Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999).

<sup>1496</sup> Cfr. O'DONNELL, Guillermo, “Accountability Horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política”, *Revista Española de Ciencia Política*, 2004, no.11.

<sup>1497</sup> Cfr. LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, MERINO, Mauricio (coord), *La Estructura de la Rendición de Cuentas en México*, Centro de Investigación y Docencia Económica, Cd. México, 2009

<sup>1498</sup> Cfr. SCHMITTER, Philippe, “The ambiguous virtues of accountability”, *Journal of Democracy*, vol. 15. num.4-, octubre de 2004.

<sup>1499</sup> Cfr. ARENDT, Hannah, *Eichmann in Jerusalem. A report on the banality of evil*. The Viking Press, Nueva York, 1964. Cito: “He must have been frantic to make good, and his success was spectacular: in eight months, forty-five thousand Jews left Austria, whereas no more than nineteen thousand left Germany in the same period; in less than eighteen months, Austria was “cleansed” of close to a hundred and fifty thousand people, roughly sixty per cent of its Jewish population, all of whom left the country “legally”; even after the outbreak of the war, some sixty thousand Jews could escape. (...) How did he do it? The basic idea that made all this possible was of course not his but, almost certainly, a specific directive by Heydrich, who had sent him to Vienna in the first place. (Eichmann was vague on the question of authorship, which he claimed, however, by implication; the

¿Podemos delimitar áreas de autoridad, en donde se encuentren involucrados diversos niveles de gobierno, empresas, sindicatos, iglesias, organizaciones civiles y personas corrientes? Desde luego que la responsabilidad se estructura, distribuye y funciona en relación con conductas organizadas desde una forma de pensar, de creer y de actuar de las personas e instituciones dentro de una sociedad. En nuestro caso, afirmar que nos encontramos en un Estado Constitucional de Derecho, en una Democracia, y en una Sociedad Liberal, supone compromisos, deberes y obligaciones que estructuran el sentido de nuestra conducta, y nos sujeta a una responsabilidad de acatar conforme a lo que hemos elegido como forma de vida. Para lograr esto, se debe juzgar la articulación del poder del Estado, de las instituciones y de las personas en este sistema simbólico, que nos atribuye un sentido de vivir y de actuar conforme a valores superiores, que derivan en principios de organización y eventualmente en normas jurídicas.

Sin obstar las obligaciones que deriven de la Ley, y las consecuencias atribuibles concretamente a una persona o a una institución, no es razonable banalizar la responsabilidad de una injusticia genérica, histórica o sistemática, hacia la noción de procedimiento civil, penal o administrativo de culpa y de castigo.<sup>1500</sup>

Retomando la estructura triádica de los Derechos Humanos dentro de un Estado Constitucional de Derecho de Robert Alexy, invertimos el papel del *objeto*, para entender quiénes son los responsables de su cumplimiento, garantía y protección.

A tal efecto, se acude a la triada de Bocheńsky sobre la autoridad: un *portador*'

---

*Israeli authorities, on the other hand, bound [as Yad Vashem's Bulletin put it] to the fantastic "thesis of the all-inclusive responsibility of Adolf Eichmann" and the even more fantastic "supposition that one [i.e., his] mind was behind it all," helped him considerably in his efforts to deck himself in borrowed plumes, for which he had in any case a great inclination.)" p. 25*

<sup>1500</sup> Cfr. ARENDT, Hannah, *Eichmann in Jerusalem. A report on the banality of evil*. Op.Cit. Cito: "Another such escape from the area of ascertainable facts and personal responsibility are the countless theories, based on non-specific, abstract, hypothetical assumptions - from the Zeitgeist down to the Oedipus complex - which are so general that they explain and justify every event and every deed: no alternative to what actually happened is even considered and no person could have acted differently from the way he did act. Among the constructs that "explain" everything by obscuring all details, we find such notions as a "ghetto mentality" among European Jews; or the collective guilt of the German people, derived from an ad hoc interpretation of their history; or the equally absurd assertion of a kind of collective innocence of the Jewish people. All these clichés have in common that they make judgment superfluous and that to utter them is devoid of all risk. And though we can understand the reluctance of those immediately affected by the disaster - Germans and Jews - to examine too closely the conduct of groups and persons that seemed to be or should have been unimpaired by the totality of the moral collapse - that is, the conduct of the Christian churches, the Jewish leadership, the men of the anti-Hitler conspiracy of July 20, 1944 - this understandable disinclination is insufficient to explain the reluctance evident everywhere to make judgments in terms of individual moral responsibility." p. 138

de la autoridad, un *sujeto*' a la autoridad, y un *ámbito*' de autoridad que delimita la relación. Para entender quién es el *destinatario*' del Derecho, o la institución responsable, primero debemos entender que todo gobierno, institución o persona que ostente autoridad, es por alguna delegación (moral, organizacional o jurídica), y responde a un ámbito limitado de autoridad. Esto es, que sólo se atribuye autoridad por el dominio de un espacio, de una disciplina o proceso que permite a la sociedad esa delegación de poder. Un mecánico es autoridad en el taller, el ministro de economía es autoridad en política económica, el instructor de ballet es autoridad en su disciplina artística, etc.<sup>1501</sup>



Estructura triádica de la autoridad. Bocheńsky, 1979

Para conducir la triada de Alexy en una relación entre la Rendición de Cuentas y los Derechos Humanos, es conveniente apoyarnos en la triada de Bocheńsky. El *sujeto* de autoridad con Bocheńsky es el *titular* del Derecho Humano con Alexy. El ámbito de autoridad se delimita en este caso por cada Derecho Humano en lo particular (a la salud, la educación, libertad de expresión, seguridad, etc). En un proceso de Rendición de Cuentas, el titular del Derecho, que obedece a la Ley y reconoce a la autoridad, exige cuentas sobre el cumplimiento de su Derecho a la autoridad correspondiente. En caso de que la *autoridad*, o el *destinatario* del derecho no tenga respuesta ni justificación, entonces su carácter de autoridad se vuelve cuestionable desde el punto de vista penal, civil, administrativo, político o ético.

*¿Quién es responsable del daño ecológico en mi comunidad?, ¿Quién es responsable del conflicto armado y la violencia desproporcionada?, ¿Quién es responsable de la deserción escolar?* Estas preguntas nos conducen a un argumento en contra de la banalidad. La responsabilidad estriba en una compleja red de unidades de

<sup>1501</sup> BOCHENSKY, J.M. *¿Qué es Autoridad?*, trad. C.Gancho, Herder, Barcelona, 1979

gobierno, instituciones y personas que son eventualmente responsables del cumplimiento de los Derechos Humanos en lo general y en lo particular. Es así que debemos conducir el modelo de “responsabilidad horizontal” en parámetros más extensos que la legalidad y la culpabilidad del Estado, hasta llegar a grados de responsabilidad organizada en compromisos éticos y políticos del gobierno, de las empresas, sindicatos, universidades, organizaciones civiles y personas corrientes.

Nuria Cunill Grau nos dibuja un páramo entre la responsabilidad, el control social y la Rendición de Cuentas. Su mirada global no se limita a la interacción de los tribunales y jueces en casos de corrupción o violación de derechos, sino en una perspectiva de Rendición de Cuentas como *control social de los resultados*.<sup>1502</sup> No se comparte la noción de “responsabilidad” que desarrolla Cunill Grau, al estilo de los teóricos norteamericanos y sajones (Schmitter, O'Donnell o Schedler, entre otros). La responsabilidad es, característicamente, la sujeción a responder por algo, porque se le atribuye, porque es la autoridad o porque sus actos generan consecuencias frente a los demás.<sup>1503</sup>

Así debe entenderse entonces la “*responsabilidad horizontal*”, y máxime, frente a los Derechos Humanos. La devastación del medio ambiente, la discriminación, la pobreza endémica, la desigualdad, la segregación, desnutrición, vulnerabilidad en la salud, son fenómenos que deben entenderse desde una perspectiva social amplia, donde el Estado es responsable junto con los actores privados y las personas comunes. Para entender y desarrollar la responsabilidad, no se necesita sancionar un acto o conducta específica, ni se resuelve con el castigo a determinada persona o institución. Esto sería la banalización de la Rendición de Cuentas en un asunto de culpabilidad penal o cuasi-penal.<sup>1504</sup> La visión de Cunill Grau estriba en una comprensión de la Rendición de Cuentas en donde no necesariamente debe existir una sanción directa, un procedimiento administrativo o una litis judicial para que se le exija responsabilidad a las instituciones públicas y privadas. En este sentido, se apoya la noción de un control social del Estado

---

<sup>1502</sup> CUNILL GRAU, Nuria, La Rendición de Cuentas y el Control Social. Una aproximación conceptual. Trabajo preparado para el I Seminario Internacional “Rendición de Cuentas y Control Ciudadano en Entidades Territoriales” 12-13 de abril de 2007, Bogotá, Colombia.

<sup>1503</sup> La raíz de la palabra y el concepto de “responsabilidad” es latino y de la tradición románica-germánica del derecho, y no habrá mejor manera de desarrollar nuevas interpretaciones conceptuales y neologismos más que en una lengua latina, o en sistemas político-jurídicos de tradición romana-germánica.

<sup>1504</sup> Cfr. CUNILL GRAU, Nuria, La responsabilización en la nueva gestión pública Latinoamericana Consejo Científico del CLAD, coord. Buenos Aires: CLAD; BID; EUDEBA, 2000. - 346 p (pp. 269-327)

y las instituciones mediante sujeciones constantes a su responsabilidad.<sup>1505</sup>

La pregunta es cómo construir una noción de responsabilidad horizontal y permanente, en donde no sea una necesidad estricta de litigar en tribunales aquellos casos singulares y específicos: la construcción de un sistema simbólico de responsabilidad del Estado y de las instituciones (públicas, privadas y sociales) que se sujete permanentemente al escrutinio de la sociedad. Esto es, de nuevo, la posibilidad de juzgar la conducta institucional sin necesidad de ser una víctima directa de la violación de los Derechos Humanos, sino como un observador participante del ejercicio del poder. Tampoco se limita a la concepción de un acto y de un castigo personales para “deslindar” responsabilidades, sino en responder, asumir compromisos y deberes permanentes en materia de Derechos Humanos. Para esto, es necesario construir un modelo de Rendición de Cuentas basado en Derechos Humanos que nos permita interpretar las conductas del poder que conducen a caminos equivocados o contrarios a lo que exigen los ciudadanos de una sociedad liberal dentro de un Estado de Derecho.

Volviendo al esquema básico de una Rendición de Cuentas, necesitamos saber qué papel juega el agente que 'pide' o 'exige' rendir cuentas al otro. En el marco de la ciencia política y las teorías sobre la democracia, esto es un **poder**. Deutsch tiene otra opinión desde esta inflexión: *“Afirmar que un individuo o grupo que ostenta poder rinde cuentas ante alguna otra persona o grupo, significa varias cosas a la vez. En primer lugar significa que existe un canal de comunicación por cuyo conducto se transmiten señales acerca del comportamiento del actor responsable a sus controladores, o sea, a aquéllos ante quienes es responsable. En segundo, significa que sus controladores están recibiendo e interpretando estas señales, comparándolas con sus propias memorias relativas a sus acciones u omisiones que recompensarán o castigarán y dentro de qué límites. En tercero, significa que sus controladores tienen un canal por cuyo conducto pueden aplicar efectivamente estas recompensas o castigos a los actores que controlan, y que pueden actuar así y están motivados para ello”*.<sup>1506</sup>

Este planteamiento de Deutsch, que hace visible la Rendición de Cuentas, se orienta principalmente en la responsabilidad de las acciones de gobierno. *“Ser responsable significa ser controlado por alguien; aquellos ante quienes es responsable*

---

<sup>1505</sup> ACKERMAN, John, “Co-Governance for Accountability: Beyond “Exit” and “Voice” *World Development* Vol. 32, No. 3, pp. 447–463, 2004

<sup>1506</sup> DEUTSCH, Karl, *Política y Gobierno*, Op.Cit p.220

*un actor son sus controladores”*.<sup>1507</sup>

Así, para comprender una responsabilidad horizontal de la sociedad en materia de Derechos Humanos, se requiere de un análisis que nos indique cuáles autoridades, instituciones y personas deben responder frente a la pobreza, la salud, las personas con discapacidad, las minorías, la libertad de expresión o el medio ambiente.

---

<sup>1507</sup> DEUTSCH, Karl, *Política y Gobierno*, Op.Cit

## Conclusiones generales.

Esta investigación implicó muchos esfuerzos para descubrir una posición como autor, como científico social y como una persona que cree en los Derechos Humanos como fuente de racionalidad y legitimidad fundamental en nuestros sistemas sociales. Ubicar el análisis de la Rendición de Cuentas frente a los Derechos Humanos implicó atravesar ideas propias frente a visiones ideologizadas del concepto. Implicó atravesar las denominadas <Cortinas Ideográficas> de la época. Autores como Guillermo O'Donnell, Andreas Schedler o Marc Bovens, y sus arcos reflejos en la academia mexicana como Sergio López Ayllon, Mauricio Merino o José Antonio Crespo, explican la Rendición de Cuentas envueltos en sus modelos teóricos, que son producto de un sistema simbólico cerrado y de un ímpetu histórico: Terminada la Guerra Fría, con el colapso de la Unión Soviética y la declaración del “Fin de la Historia”, tenemos el esfuerzo de la clase política en todos los estados del mundo, secundado por organizaciones civiles, comunicadores e intelectuales (con ellos); y el esfuerzo consistía en crear democracias apegadas al Capitalismo, crear una particular visión del Estado de Derecho y de la Sociedad Liberal. La Rendición de Cuentas, para estos autores, se cierne en un tablero cerrado, y con un juego de pocas variables: elecciones generales, sistema de partidos, economía de mercado, combate a la corrupción y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

La investigación tomó rumbo otra vez al abordar el tema del Golpe de Estado en Honduras sucedido en 2009. Fue un momento de inflexión. Al estudiar la Rendición de Cuentas Transicional, de su profunda conexión en los Derechos Humanos y su lejanía de las doctrinas neoliberales o de la Nueva Gestión Pública. En el estudio del Golpe de Estado en Honduras, se centró la mirada sobre las transiciones inacabadas de Chile, México, España y otros países que transitaron a la democracia electoral sin justicia;<sup>1508</sup> o de los países que fueron intervenidos militarmente por razones de “democracia” y “derechos humanos” por parte de las potencias occidentales.<sup>1509</sup> Entonces fue

---

<sup>1508</sup> Cfr. AOLAÍN, Fionnuala, CAMPBELL, Colm, *The Paradox of Transition in Conflicted Democracies*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2005, visto en el capítulo 3 de esta tesis.

<sup>1509</sup> Cfr. NESIAH, Vasuki, “From Berlin to Bonn to Baghdad: A Space for Infinite Justice”. *The Harvard Human Rights Journal*, 17, 2004; y ZIFPAK, Spencer, “The Responsibility to Protect after Libya and

descubierto el punto nodal de la investigación. La Rendición de Cuentas exigía como principio la libertad de juzgar, corregir y/o transformar cualquier acto de autoridad en todo su alcance. Se puede sujetar a Rendición de Cuentas el patriarcado, el capitalismo, el Ejército, la Corona o la guerra. De lo contrario, hablar de ello es una simulación. Si es posible sujetar a juicio todo un régimen, como es el caso de Alemania en su proceso de unificación,<sup>1510</sup> y transformarlo en un régimen nuevo, en un nuevo Estado, entonces no habría razón para limitarse en sólo revisar el gasto público del Estado, o analizar la “eficiencia” de las políticas públicas.

Una vez tomada la posición como autor, se recorrieron otros conceptos de gran alcance interpretativo como la Seguridad, el Voto o el Derecho a la Verdad. La diatopía de estos conceptos con la Rendición de Cuentas, eventualmente desvelaron los elementos fundamentales del concepto: su condición de escenario de acción sociológica, su raíz liberal en la capacidad de controvertir a la autoridad; y el derecho implícito de juzgar la realidad, el presente, el pasado, las reglas y las instituciones de manera radical.

La Rendición de Cuentas no se limita a combatir la corrupción o buscar la eficiencia económica, como si esos dos factores nos diesen una respuesta superlativa y simplificadora en materia de libertades y derechos. La Rendición de Cuentas implica la libertad y capacidad de cuestionar al régimen y el sistema político en su conjunto, y no suponer que éste es un páramo indiscutible.

Una vez que se abre la pregunta de investigación, encuentro los Derechos Humanos como fuentes de racionalidad y legitimidad del Estado; figuran como cláusulas abiertas, capaces de cuestionar la validez de las instituciones públicas: constituyen el núcleo de valoración a partir del cual se pueden juzgar toda clase de comportamientos gubernamentales y al sistema en su conjunto. Para desarrollar esta hipótesis, fue necesario demostrar que para analizar, juzgar y corregir las instituciones, se exige por principio de cuentas un ámbito de libertades públicas incuestionable. Así surge la necesidad de adoptar una posición filosófica como punto de partida en la Sociedad Liberal. Entonces la pregunta:

*¿Somos libres para juzgar, corregir, transformar o abolir las instituciones que gobiernan nuestras vidas?*<sup>1511</sup>

---

Syria”, *Melbourne Journal of International Law*, vol. 13, 2012, vistos en el capítulo 3 de esta tesis.

<sup>1510</sup> Cfr. McADAMS, James, *Judging the Past in Unified Germany*, Cambridge University Press, Nueva York, 200

<sup>1511</sup> Ver en el capítulo 2 de esta tesis.

Sobre esta postura liberal, se construye un sistema de creencias, una visión de sociedad y de mundo explícitos. Fue entonces cuando recobró sentido el estudio de la filosofía de Ernst Cassirer, especialmente acerca de los sistemas simbólicos. Se forja un modelo teórico en el que los Derechos Humanos son los símbolos de identidad, de integración y de organización de la sociedad. El modelo teórico, basado en la concepción de un sistema simbólico, fue reforzado con la lectura de Peter Berger y Thomas Luckman “La Construcción Social de la Realidad”; y se fue complementando con diversos autores vinculados a la semiótica como Umberto Eco, Teun van Dijk y Iuri Lotman. Es así que la Rendición de Cuentas se convierte en un análisis semiótico de los Derechos Humanos, adoptando sus conceptos como escafandras para juzgar el mundo, a las instituciones, las normas y el poder. La idea de trabajar los Derechos Humanos dentro de un sistema simbólico, significa incorporarlos en una realidad histórica y natural (*mundus sensibilis*) y en una determinada cosmología o sistema de creencias (*mundus intelligibilis*)<sup>1512</sup>

La Rendición de Cuentas, como concepto relacional, habilita la introducción de cualquier interés o ideología como parámetro de mediación. Así fue su teoría construida durante la época de la 3ra Ola Democrática durante las últimas décadas del Siglo XX y los primeros años del Siglo XXI. Ahora, en medio de la debacle del mundo unipolar, arrastrando democracias electorales entre la crisis del sistema económico, frente al dominio de oligarquías depravadas, guerras intestinas, crimen organizado, nacionalismos caducos, frente a la evidencia de la violencia patriarcal, la destrucción del medio ambiente, la pobreza endémica y la manipulación de los medios informativos, se inscribe la Rendición de Cuentas como un instrumento necesario para cuestionar la conducta de las instituciones que organizan nuestras vidas y nuestros destinos. En la medida que podamos cuestionar y juzgar la conducta de las instituciones, los actos de autoridad, las normas y los ejercicios del poder, será la medida para entender nuestra verdadera capacidad de ser libres y forjar nuestro destino como personas, como sociedad y como especie,

En la medida que sigamos creyendo que nuestra opción de futuro consiste en sustituir al Estado por las corporaciones privadas, que nuestra energía de cambio radica en votar por un partido conservador, liberal o progresista, o en las opciones que hoy

---

<sup>1512</sup> CASSIRER, Ernst, *Filosofía de las formas simbólicas*, Vol. 1, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, Op.Cit. p. 28, ver en el capítulo 1 de esta tesis.

ofrece el “mercado”, entonces seguiremos el camino de la servidumbre, como víctimas pasivas e ignorantes de una conspiración burocrática que nos satura la mente con mitos e ilusiones. Las minorías dominantes y ortodoxas seguirán forjando esas ideas de certidumbre, esa sensación de felicidad y esperanza en medio de una realidad sórdida, maquina, discriminante y genocida. No importarán los fraudes financieros, la corrupción política, la devastación del medio ambiente, los campos de guerra civil o la segregación de los jóvenes, porque la sociedad seguirá creyendo en la doctrina de la felicidad del mercado, la felicidad de feria y la felicidad de banderines, aclamaciones y victorias de las mayorías; y la sociedad permitirá cualquier tipo de latrocinios oficiales a cambio de certidumbres cada vez más baratas. Los desempleados preferirán contratos mensuales en lugar de la “pobreza”, las víctimas de la Guerra contra el Narcotráfico preferirán la “vida” en un Estado Penitenciario en manos del ejército, que la “muerte” en manos de un cártel. Las mujeres preferirán resistir los golpes de su esposo, frente al divorcio y la exclusión social. Las personas con discapacidad preferirán el Teletón como oportunidad de conmiseración, frente a la insensibilidad perpetua de la sociedad. Los pobres preferirán un desayuno y un sobre de dinero a cambio de su voto el día de las elecciones. Las clases medias preferirán la seguridad de sus frigoríficos relucientes, frente al acecho de los “populistas” que buscan la igualdad social.

Pero el juicio a todas estas conductas e instituciones infames no puede ser la rebelión guerrillera, ni el motín, ni las barricadas; éstas son sólo reacciones de un rencor desparpajado, una ilusión de apocalipsis que pronto será sustituida por la necesidad de confianza en el mundo que exigen las mayorías. Será una guerra perdida entre los crímenes de pasión contra los crímenes lógicos.<sup>1513</sup>

En esta tesitura, la Rendición de Cuentas se convierte en un concepto relacional que media entre el poder, las autoridades, instituciones y políticas, frente a los Derechos Humanos como cláusulas abiertas para juzgar su validez, legitimidad, racionalidad y existencia.

La Rendición de Cuentas, en este modelo teórico, consiste en juzgar los grandes molinos culturales como el *progreso*, el *desarrollo*, el *mercado*, la *modernización-sin-fin*, el *capitalismo*, la guerra o el sistema de partidos políticos;

---

<sup>1513</sup> Cfr. LOTMAN, Iuri, *Cultura y Explosión [Lo previsible y lo imprevisible en los procesos de cambio social]*, trad. D. Muschietti, Gedisa, Barcelona, 1999, visto en el capítulo 3 de esta tesis.

atrapar sus sistemas simbólicos y motores de significación de nuestra vida humana: analizarlos, juzgarlos, destruirlos y transformarlos. Es como Francis Bacon propuso en su obra *Gran Restauración (Novum Organum)*; hay que reventar los ídolos falsos de la mente (*idola mentis*)<sup>1514</sup> que han sido forjados aparte de nosotros, como mitos acerca del mundo y de nosotros mismos: los ídolos de la tribu (*idola tribus*) o la tendencia a comportarse conforme al orden social y sus ideas preconcebidas, en los prejuicios, el racismo, el odio y el miedo colectivos;<sup>1515</sup> los ídolos de la caverna (*idola specus*) o los hábitos individuales que construyen un sistema de conductas egoistas y parasitarias;<sup>1516</sup> los ídolos del mercado (*idola fori*) en una Esfera Pública distorsionada por la clase política, las corporaciones y medios informativos<sup>1517</sup> y los ídolos del teatro (*idola theatri*) en los dogmas políticos, religiosos y académicos que no permiten juzgar el mundo con libertad.<sup>1518</sup>

---

<sup>1514</sup> *Hay cuatro especies de ídolos que llenan el espíritu humano. Para hacernos inteligibles, los designamos con los siguientes nombres: la primera especie de ídolos, es la de los de la tribu; la segunda, los ídolos de la caverna; la tercera, los ídolos del foro; la cuarta, los ídolos del teatro.*”, BACON, Francis, *La Gran Restauración (Novum Organum)*, Losada, 2004, punto 39.

<sup>1515</sup> **Los ídolos de la Tribu:** “*Los ídolos de la tribu tienen su fundamento en la misma naturaleza del hombre, y en la tribu o el género humano. Se afirma erróneamente que el sentido humano es la medida de las cosas; muy al contrario, todas las percepciones, tanto de los sentidos como del espíritu, tienen más relación con nosotros que con la naturaleza.*”, BACON, Francis, *La Gran Restauración (Novum Organum)*, Losada, 2004, punto 41.

<sup>1516</sup> **Los ídolos de la Caverna:** “*Los ídolos de la caverna tienen su fundamento en la naturaleza individual de cada uno; pues todo hombre independientemente de los errores comunes a todo el género humano, lleva en sí cierta caverna en que la luz de la naturaleza se quiebra y es corrompida, sea a causa de disposiciones naturales particulares de cada uno, sea en virtud de la educación y del comercio con los otros hombres, sea a consecuencia de las lecturas y de la autoridad de aquellos a quienes cada uno reverencia y admira, ya sea en razón de la diferencia de las impresiones, según que hieran un espíritu prevenido y agitado, o un espíritu apacible y tranquilo y en otras circunstancias; de suerte que el espíritu humano, tal como está dispuesto en cada uno de los hombres, es cosa en extremo variable, llena de agitaciones y casi gobernada por el azar.*”, BACON, Francis, *La Gran Restauración (Novum Organum)*, Losada, 2004, punto 42.

<sup>1517</sup> **Los ídolos del Mercado:** “*Los hombres se comunican entre sí por el lenguaje; pero el sentido de las palabras se regula por el concepto del vulgo. He aquí por qué la inteligencia, a la que deplorablemente se impone una lengua mal constituida, se siente importunada de extraña manera. Las definiciones y explicaciones de que los sabios acostumbran proveerse y armarse anticipadamente en muchos asuntos, no les libertan por ello de esta tiranía. Pero las palabras hacen violencia al espíritu y lo turban todo, y los hombres se ven lanzados por las palabras a controversias e imaginaciones innumerables y vanas.*”, BACON, Francis, *La Gran Restauración (Novum Organum)*, Losada, 2004, punto 43.

<sup>1518</sup> **Los ídolos del Teatro:** “*Hay, finalmente, ídolos introducidos en el espíritu por los diversos sistemas de los filósofos y los malos métodos de demostración; llamármolos ídolos del teatro, porque cuantas filosofías hay hasta la fecha inventadas y acreditadas, son, según nosotros, otras tantas piezas creadas y representadas cada una de las cuales contiene un mundo imaginario y teatral.*”, BACON, Francis, *La Gran Restauración (Novum Organum)*, Losada, 2004, punto 44.

La Rendición de Cuentas fundada en Derechos Humanos sirve para esfumar el *bluff* del futuro y construir utopías con los derechos a la salud, a la educación, al medio ambiente, al desarrollo, a la información, y a la alimentación; uno a uno, como profecías y como fuentes de interpretación de la realidad, como juicios de validez que organicen estas maquinarias de funcionamiento político y social; para re-inventar nuestra dignidad y la descripción del futuro como especie.

La Rendición de Cuentas, como fue dicho en un principio, es una voz intermedia, un sintagma relacional capaz de posicionarse en cualquier escenario para cuestionar. En esta tesitura, la voz intermedia sirve para re-interpretar el significado de la Sociedad Liberal en la actual Sociedad de la Información, de cuestionar las instituciones en su conjunto y por separado; y comprender la realidad con los Derechos Humanos como escafundras para ver la manera más digna, justa y racional que sea posible en nuestro sistema social, con los Estados, corporaciones, ideologías y sistemas religiosos que vivimos o padecemos.



## Bibliografía.

- Abéles, Marc. *Anthropologie de l'État*. París: Payot, 1990.
- Ackerman, Bruce, "The Emergency Constitution", 113, *Yale Law Journal*, 1030, 2004
- Ackerman, Bruce, *The Future of Liberal Revolution*, Yale University Press, Yale, 1991
- Ackerman, John, Sandoval, Irma Eréndira, "Global Explosion of Freedom Information Laws", *Administrative Law Review*, 58-1-2006
- Ackerman, John. "Co-Governance for Accountability: Beyond, Exit and Voice" *World Development* Vol. 32, No. 3: pp. 447–463.
- Ackerman, John. "Boletas electorales: expediente abierto", Revista Proceso, 8 de noviembre de 2009.  
([http://hemeroteca.proceso.com.mx/?page\\_id=278958&a51dc26366d99bb5fa29cea4747565fec=83974&rl=wh](http://hemeroteca.proceso.com.mx/?page_id=278958&a51dc26366d99bb5fa29cea4747565fec=83974&rl=wh)).
- Ackerman, John. "Los Límites de la Transparencia: El caso de las boletas electorales", en Ackerman, John, (coord), Más allá del acceso a la información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho. Siglo XXI, UdeG, UNAM, Cd. México, 2008.
- Ackerman, John. *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras*. México D.F.: Auditoría Superior de la Federación, 2007.
- Ackerman, John, (coord), Más allá del acceso a la información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho. Siglo XXI, UdeG, UNAM, Cd. México, 2008.
- Ackerman, John. *Organismos Autónomos y Democracia. El caso de México*. México: Siglo XXI Editores-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- Ackerman, John, *El mito de la transición democrática. Nuevas coordenadas para la transformación del régimen mexicano*, Editorial Planeta Mexicana, México DF, 2015
- Acosta Romero, Miguel y López Betancourt, Eduardo. *Delitos Especiales. México: Porrúa, 1990*.
- ACUERDO CG 714/2012 DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, Por el que se atiende la petición formulada por el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas para suspender la destrucción de las boletas electorales de la elección del 2 de julio de 2006. 14 de noviembre de 2012, disponible en url. <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2012/Noviembre/CGext201211-14/CGe141112ap7.pdf> EN MAYUSCULAS SOLO EL AUTOR.



- Agamben, G., *Estado de excepción*, Adriana Hidalgo Editora, Argentina, 2003
- Agranoff, Robert y Michael McGuire. "Expanding Intergovernmental Managements Hidden Dimensions".
- Agranoff, Robert. *Managing in Networks, adding value to public organizations*. Georgetown: Georgetown University Press, 2006.
- Agranoff, Robert. *Managing in Networks, adding value to public organizations*. Public Administration and Change Series, Georgetown University Press, Septiembre 2006.
- Agranoff, Robert. *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal State*. Baden-Baden: Auglage, 1999.
- Agranoff, Robert, "Marcos para el Análisis Comparado de las Relaciones Intergubernamentales", en Merino Huerta, Mauricio (ed), *Cambio Político y Gobernabilidad*, CNCPAP-CONACYT, México 1992
- Agre, Philip E. *Growing a Democratic Culture: John Commons on the Wiring of Civil Society*, texto presentado en el congreso "Media in Transition Conference" MIT, octubre 8, 1999.
- Aguiar, Azul, "Estado de Derecho y Regimen Político" *Programa de Investigación y Análisis en Políticas Públicas Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO)*. PIAPP Año I. Número 2 Marzo de 2012.
- Alcántara, Manuel e Ismael Crespo. *CRESPO. Los límites de la consolidación democrática en América Latina*. Salamanca: Universidad de Salamanca, 1996.
- Alcántara, Manuel e Ismael Crespo. *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*. Salamanca: Universidad de Salamanca, 1996.
- Alchourrón, Carlos y Eugenio, Bulygin. *Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales*, Buenos Aires: Editorial Astrea, 1987.
- Aldecoa LUZARRAGA, F. (1983). "Significado y efectos de la adhesión de España a la Alianza Atlántica en su proceso de participación activa en las relaciones internacionales". *Revista de Estudios Internacionales*, Vol. IV, n° 1: pág. 39-70.
- Alesina, A. "Credibility and Policy Convergence in a Two-Party System with Rational Voters". *American Economic Review* 78: 796-805.
- Alexy, Robert. "La institucionalización de los Derechos Humanos en el Estado Constitucional Democrático". Traducido por M.C. Añaños. *Derechos y Libertades. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, ISSN: 1133-0937. V (8): p.21-42.
- AMIPCI, Asociación Mexicana de Internet, Fortalecimiento del marco normativo de trabajo legal y regulatorio relativo al subcomponente de revisión del marco de trabajo regulatorio a la etapa de monitoreo, especialmente aquí "1.7 Revisión de Tratados Internacionales", el componente "Desarrollo Humano", p.56, Proyecto de Desarrollo de la Industria de las Tecnologías de la Información (PROSOFT 2.0)



- Amuchategui Requena, Irma. *Derecho Penal*. México: Harla, 1993.
- Anderson, Leslie, C. Dodd Lawrence. *Learning Democracy: Citizen Engagement and Electoral Choice in Nicaragua 1990-2001*. Chicago: The University of Chicago Press, 2005.
- Andrew Bacevich. The "global war on terror" is over -- and we lost., en Salon, 11 de septiembre de 2008, versión en línea.  
[<http://www.salon.com/news/opinion/feature/2008/09/11/bacevich>]. 2008.
- Anduiza, Eva; Ismael, Crespo; Monica, Méndez. *Metodología de la Ciencia Política*. Madrid: CIS-Cuadernos Metodológicos, 2001.
- Ansuategui Roig, Javier. *Poder, Ordenamiento Jurídico, Derechos*. Cuadernos Bartolomé de las Casas no. 2. Madrid: Dickinson-UC3M, 2000.
- Ansuategui, Javier. "Las definiciones de derecho y los derechos fundamentales" *Sistema* no. 158. (abril 2000).
- Ansuategui Roig, Javier, "La Declaración Universal de Derechos Humanos y la Ética Pública", *Anuario de Filosofía del Derecho*, No. 16, 1999, p.p. 199-224
- Ansuategui Roig, Javier, Barranco Avilés, María del Carmen, "Medicamentos y Derecho a la Información", *Actualidad del Derecho Sanitario*, No. 114, 2005, p.p. 179-192
- Anzures Gurría, José Juan. "La eficacia horizontal de los Derechos Fundamentales". *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, N. 22, enero-junio 2010.
- Arendt, Hannah, *Eichmann in Jerusalem. A report on the banality of evil*. The Viking Press, Nueva York, 1964
- Arendt, Hannah. *Eichmann in Jerusalem. A report on the banality of evil*. Nueva York: The Viking Press, 1964.
- Argullol, Eric. *Desarrollar el Autogobierno*. Barcelona: Península, 2002.
- Arjona, Juan Carlos, GUZMÁN, Gabriela (comps), *Hacia una metodología para la medición del cumplimiento de los Derechos Humanos en México*, Universidad Iberoamericana, México, 2006.
- Arpal Andreu, Jorge. "El devenir judicial de la asignatura de Educación para la Ciudadanía (y III)" Leggio, Contenidos y Aplicaciones Informáticas, S.L., artículo publicado en junio de 2010.
- Arrow, Keneth. Amartya, Sen y Kotaro, Suzumura. *Handbook of Social Choice and Welfare* Amsterdam: Elsevier, 2002.
- Arrow, Keneth. *The Limits of Organization*. Nueva York: Norton&Company, 1974.
- Asimov, Isaac. *El Reino de los Números*. Traducido por J del Castillo. México D. F: Diana, 1970.



- Attali, Jacques, *Lignes d'Horizon*, Fayard, París, 1990
- Attali, Jaques. Los modelos políticos. Traducid por Enrique Muñoz. Barcelona: Labor, 1978.
- Audelo Cruz, Jorge Mario. “Sobre el concepto de corporativismo. Una revisión en el contexto político mexicano actual”. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México DF, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1627/5.pdf>.
- Badie, Bertrand y Hermet, Guy. *Politique comparée*. París: Themis-Presses Universitaires de France, 1990.
- Bakhtin, M.M. *The Dialogic Imagination*. Austin: University of Texas Press, 2002.
- Bakunin, Mijail, “La Comuna de París”, blog de recopilación de textos de Bakunin titulado “Archivo Miguel Bakunin” Mijail Aleksandrovich Bakunin, traducido por C.Díaz. Zero, 1978. <http://miguelbakunin.wordpress.com/2008/01/22/la-comuna-de-paris-y-la-nocion-de-estado/>
- Bakunin, Mijail. *Dios y el Estado*. Madrid: Público, 2009.
- Balakrishnan, Radhika, Diane Elson y Rajeev Patel. *Rethinking Macro Economic Strategies from a Human Rights Perspective*, Marymount Manhattan College, Manhattan, 2004
- Ballesteros de León, Gerardo y Mejía, Joaquín, *Tres miradas latinoamericanas a la Corte Penal Internacional*, Eric-Diakonia, Tegucigalpa, 2014
- Ballesteros de León, Gerardo y Ramírez Camacho, Daniela, “Rendición de Cuentas con el pasado y con el presente”, en Mejía, Joaquín A. y Fernández, Víctor (Coord.). *El golpe de Estado en Honduras desde una perspectiva de los derechos humanos*. Editorial Casa San Ignacio/MADJ. Tegucigalpa. Junio de 2010
- Ballesteros de León, Gerardo. *El enriquecimiento ilícito como delito de sospecha o delito de resultados*, III Certamen de Ensayo sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior. México D.F.: Cámara de Diputados, Auditoría Superior de la Federación, 2003.
- Ballesteros de León. Gerardo, Mejía Rivera, Joaquín, Murillo, Josué (Coord), *Violencia, Derechos Humanos y Seguridad Ciudadana*, Editorial San Ignacio, Tegucigalpa 2014
- Barnes, Barry y otros, *Estudios sobre sociología de la ciencia*. Traducido por M.Míguez. Madrid: Alianza, 1981.
- Barthes, Roland. *Mitologías*. Traducido por H.Schmucler. México: Siglo XXI, 1994.
- Behn, Robert D. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington: Brookings Institution Press, 2001.
- Benckler, Yochai. *The Wealth of Networks. How Social Production Transforms Markets and Freedom*. New Haven: Yale University Press, 2010.
- Bender, Leslie. “An overview of feminist torts scholarship“. *Ornell Law Review* 575.



Mayo, 1993.

- Benedicto, Jorge y Luz Morá. *Sociedad y Política. Temas de sociología política.* Madrid: Alianza Editorial, 1995.
- Benedicto, Jorge. “La construcción de los universos políticos de los ciudadanos”, en Benedicto, Jorge y Luz Morá. *Sociedad y Política. Temas de sociología política.* Madrid: Alianza Editorial, 1995.
- Benjamin, Walter. *El autor como productor.* traducción y estudio introductorio por Bolívar Echeverría. Ponencia presentada por el autor en el Instituto para el Estudio del Fascismo .París, 27 de abril de 1934.
- Bentham, Jeremy. *Teoría de las Ficciones.* Traducido por H. Goicochea. Madrid: Marcial Pons, 2005.
- Berain, Josexto. *Estado de Bienestar, Planificación e Ideología,* Madrid: Editorial Popular, 1990.
- Berger, Peter y Thomas, Luckman. *Modernidad, Pluralismo y Crisis de Sentido.* Centro de Estudios Políticos. Barcelona: Paidós, 1997.
- Berger, Peter y Thomas, Luckman. *The Social Construction of Reality -A Treatise in the Sociology of Knowledge.* Londres: Penguin Books, 1991.
- Berger, Peter. *El Dosel Sagrado. Elementos para una sociología de la religión.* Traducido por N.Míguez. Buenos Aires: Amorrutu, 1999.
- Berger, Peter. *Los Límites de la Cohesión Social: conflicto y mediación en las sociedades pluralistas: informe de la Fundación Bertelsman al Club de Roma.* Madrid: Galaxia Gutenberg, 1999.
- Berlin, Isaiah. *Four Essays on Liberty.* Oxford: Oxford University Press, 1997.
- Bilmes, Linda y Stiglitz, Joseph. *The Three Trillion Dollar War.* Nueva York: W.W. Norton, 2008.
- Bobbio, Norberto: *Estado, Gobierno, Sociedad.* Traducido por L. Sanchez, Barcelona: Plaza y Janés, 1987.
- Bobbio, Norberto. *El tiempo de los derechos.* Traducido por R.deAsís. Madrid: Sistema, 1991.
- Bobbio, Norberto. *Igualdad y Libertad,* Traducido por P. Aragón. Barcelona: Paidós, 1993.
- Bocheński, J.M. *¿Qué es autoridad? Introducción a la lógica de la autoridad.* Traducido por C.Gancho, Barcelona: Herder, 1979 .
- Böckenförde, Ernst. *Estudios sobre Estado de Derecho y Democracia.* Traducido por F.Bastida. Madrid: Trotta, 2000.
- Bon Veyme. *Teoría Política del siglo XX; de la modernidad a la posmodernidad.*



Traducido por J. Aborós. Madrid: Alianza, 1994.

- Borchardt, Klaus-Dieter. *The ABC of Community Law*. Bélgica: Directorate-General for Education and Culture, 2000.
- Bordieu, Pierre. *Poder, Derecho y Clases Sociales*. Traducido por MJ. Bernuz. Bilbao: Desclée Brower, 2000.
- Bordieu, Pierre. *Razones Prácticas, sobre la teoría de la acción*. Traducido por T. Kauff. Barcelona: Anagrama, 2002.
- Bovens, Marc. “Analysing and assessing public accountability, a conceptual framework”, *European Governance Papers*. No. C-06-01. (January 16 2006).
- Bovens, Mark. “Analysing and Assessing Accountability: a Conceptual Framework” *European Law Journal*, Vol. 13, No. 4. (July 2007): 447–468.
- Bovero, Michelangelo, “Elecciones Controvertidas” *Foreign Affairs: Latinoamérica*, Vol.7, No, 1 (enero-marzo), 2007, p.p. 144-154
- Braconnier, Céline y Jean-Ives Dormagen. *La démocratie de l'abstention. Aux origines de la démobilisation électorale en milieu populaire*. París: Gallimard, 2007.
- Bréchon-Moulénes, Christine. *Les Régimes Législatifs de Responsabilité Publique*. París: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1974.
- Brechon-Moulénes, Christine. *Les Régimes Législatives de Responsabilité Publique, Librairie Générales de Droit et de Jurisprudence*, París, 1974.
- Brennan, Geoffrey y Philip Pettit, “Unveiling the Vote”. *British Journal of Political Science*, Vol. 20, No. 3, Jul., 1990: pp. 311-333.
- Buckminsterfuller, R. *Critical Path*. Nueva York: St Martin's Press, 1981.
- Burke, Edmund, “Reflexiones sobre la Revolución Francesa” en *Textos Políticos de Burke*, Fondo de Cultura Económica, Cd.México, 1984.
- Business y Loyola Marymount University.  
[http://myweb.lmu.edu/ahealy/healy\\_malhotra\\_random\\_0310.pdf](http://myweb.lmu.edu/ahealy/healy_malhotra_random_0310.pdf)
- Calhoun, Craig. *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge: The MIT Press, 1992.
- Camargo, Jesús María, “La dictadura constitucional y la suspensión de los Derechos Humanos”, Bogotá, Fondo Rotario de la Universidad de la Gran Colombia, *Textos*, No. 5, 1975
- Cameron, Ian, *National Security and the European Convention on Human Rights*, Kluwer Law, Gotemburgo, 2006
- Canel, M. J., y M. Gurrionero. *Estudios de Comunicación Política*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2008.
- Capdevila, A., J. Gómez Pericot y L. L. Aubiaa. “Estrategias discursivas en las



campañas electorales”, p. 409.

- Caplow, Theodore. “Tipos de tendencias.” *Tendencias en identidades, valores y creencias*. ISBN84-86497-62-0.(2004): 65-74.
- Capurro, R., Hjørland, B. “The Concept of Information.” *Annual Review of Information Science and Technology*. No. 37. (2003): 343-411.  
<http://www.capurro.de/infoconcept.html>
- Cárdenas, Enrique y Alejandro López. “Escrutinio público de propuestas de candidatos durante la campaña presidencial de 2006”. *Política y Gobierno, Volumen temático, Elecciones en México*, Cd.México, 2009/5: pp. 101-133.
- Cardoso, Fernando Henrique y Enzo, Faletto. *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Cd.México: Siglo XXI, 1976.
- Carrasco Arraigada, Jorge. “ONU pide al IFE suspender la destrucción de las boletas del 2006”. *Proceso*, 31 de octubre de 2012, disponible en url,  
<http://www.proceso.com.mx/?p=323987>.
- Casalet, Mónica. “El Tránsito de México a una Economía Basada en el Conocimiento”, *Ide@s CONCYTEG* 5(56): 2010.
- Casas-Casas, Andrés, Herrera-Tolosa, Andrés, “El juego político de las reparaciones: un marco analítico de las reparaciones en procesos de justicia transicional”, *Papel. Politico*. Bogotá, Universidad Javeriana, Vol 13, No.1, 197-223
- Cassirer, Ernst. *Antropología Filosófica*. Traducido por E. Imaz. México: FCE, 1974.
- Cassirer, Ernst. *El mito del Estado*. Traducido por C. Gancho. México: FCE, 2002.
- Cassirer, Ernst. *Esencia y efecto del concepto de símbolo*. Traducido por . C. Gerhard. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1975.
- Cassirer, Ernst. *Filosofía de las formas simbólicas*. Traducido por A. Morones. Cd. De México: Fondo de Cultura Económica, 1971.
- Castells, Antoni y Nuria Bosch, *El futuro del Estado de Bienestar*; Civitas: Primera Edición, 1998.
- Castells, Manuel. *La Era de la Información*. Traducido por C.Martínez. México: Siglo XXI, 1997.
- Castoriadis, Cornelius. *L'institution imaginaire de la société*. Paris: Seuil, 1975.
- Castoriadis, Cornelius. *La montée de l'insignifiance*. Paris: Seuil, 1996.
- CC-Global <http://www.creativecommons.mx/cc-global/>
- *Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales*. s.v. “Complete.”  
<http://www.cnrtl.fr/definition/compte>
- Childe, Gordon. *Los orígenes de la civilización*. Traducido por E.de Gortari. México



DF: Fondo de Cultura Económica, 1997.

- Chinchilla Marín, Carmen. *La Desviación de Poder*, Madrid: Thomson-Civitas, 2004.
- Chomsky, Noam e Ignacio Ramonet. *¿Cómo nos venden la moto? Información, poder y concentración de medios*. Traducido por J.Soler. Barcelona: Icaria, 2002.
- Chomsky, Noam, *El Gobierno del Futuro*, Barcelona: Anagrama, 1997.
- Chomsky, Noam. *El nuevo orden mundial (y el viejo)*. Barcelona: Crítica, 1996.
- Chua, Amy. *World on Fire. How exporting free market democracy breeds ethnic hatred and global instability*. Nueva York: Anchor Books, 2004.
- Colino, César. “La Integración Europea y el Estado Autonómico”. *Europeización del Sistema Político Español*, Madrid, 2001.
- Collier, Paul y Rob, Dixon. “The evaluation and audit of management information systems.” *Managerial Auditing Journal*. Vol.10 No.7. (1995): 25-32.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: Libro Verde de la Comisión Pluralismo y concentración de los medios en el mercado interior. Valoración de la necesidad de una acción comunitaria, Bruselas 1992.
- *Consejo Científico del CLAD*, coord. Buenos Aires: CLAD; BID; EUDEBA, 2000: pp. 269-327
- Corley, Kevin y Dennis Goia. “Building Theory About Theory Building: What Constitutes Theoretical Contribution?.” *The Academy of Management Review*. Num.1 (enero 2011): 12-32.
- Corominas, J. y Pascual, A. J. *Diccionario Crítico Etimológico Castellano e Hispánico*. Madrid: Gredos, 1989.
- Corsi, Esposito y Baraldi, Claudio. *GLU. Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*. Traducido por M.Romero y C.Villalobos. Cd.México: UIA, 2006.
- Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151.
- Costa, Oliver, Nicholas Jabko, Christian Lequense y Paul Magnette. “La diffusion des mécanismes de contrôle dans l'Union européenne: vers une nouvelle forme de démocratie?”, *Revue Française de Science Politique*, Vol.51, Num.6, diciembre 2001.
- Cotarelo, Ramón, “El boicoteo a la asignatura de Educación por la Ciudadanía”. publicado en el blog Palinuro el 28 de septiembre de 2008.  
<http://cotarelo.blogspot.mx/2008/09/el-boicoteo-la-educacin-para-la.html>
- Cotarelo, Ramón, *Memoria del Franquismo*, AKAL, Madrid, 2011
- Crespo, José Antonio. *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*. México D.F.: Auditoría Superior de la Federación, 1999.



- Crespo, José Antonio. *Hablan las Actas. Las debilidades de la autoridad electoral mexicana*. Cd. De México: Debate, 2008.
- Crompton, Rosemary y Fiona, Devine. *Renewing Class Analysis*. Oxford: Blackwell Publishers-The Sociological Review, 2000.
- Crossley, Nick y John Michael Roberts. *After Habermas: New Perspectives on the Public Sphere*. Malden: Blackwell Publishing, 2004: pp. 28-47.
- Cumbre Mundial de Sociedad de la Información. Documento WSIS-03/GENEVA/DOC/4-E, UN-ITU, Ginebra, Diciembre, 2003.
- Cunill Grau, Nuria. “La Rendición de Cuentas y el Control Social. Una aproximación conceptual. Trabajo preparado para el I Seminario Internacional”. *Rendición de Cuentas y Control Ciudadano en Entidades Territoriales*, Bogotá, Colombia, Abril 2007.
- Cunill Grau, Nuria. *La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual*. México: PNUD, 2007.
- Cunill Grau, Nuria. *La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual*. Seminario Candados y Derechos. PNUD. 2007.
- Da Silva Catela, Ludmila, *No habrá flores en la tumba del pasado. La experiencia de reconstrucción del mundo de los familiares desaparecidos*, Ediciones Al Margen, La Plata, 2001
- Dahl, Robert. *Análisis Político Moderno*. Barcelona: Fontanella, 1976.
- Dahl, Robert. *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus Control*. Traducido por: A. Sandoval. Cd. México: Alianza, 1991.
- Dahl, Robert, *Polyarchy: Participation and Opposition*. Yale University Pres, Boston, 1972.
- Danziger, Sheldon H. y Kent E., Portney. *The distributional impacts of public policies*. Hong Kong: Macmillan-Press, 1988.
- Darcy, Gilles. *La responsabilité de l'administration*. París: Dalloz, 1996.
- De Asís Roig, Rafael. *Las paradojas de los derechos fundamentales como límites al poder*. Madrid: Ed. Debate, 1992.
- De Asís Roig, Rafael. *Sobre el concepto y el fundamento de los derechos: una aproximación dualista*. Madrid: IDHBC-UC3M-Dykinson, 2001.
- De Asís, Rafael. “El Abuso de las Mayorías y las Minorías. Una aproximación conceptual.” *Derechos y Libertades*, No.6. Febrero 1998: p. 264. Disponible en url (<http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/10016/1338/1/DyL-1995-III-6-Asis-Roig-.pdf>)
- De Asís, Rafael. *Las paradojas de los derechos humanos como límites al poder*, Madrid: Guadarrama, 1993.



- De Lucas, Javier. “La ciudadanía basada en la residencia y el ejercicio de los derechos políticos de los inmigrantes”. Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho, Nº. 13, 2006.
- Del Campo, Alberto. “La campaña de comunicación de González con la que ganó el “sí a la OTAN”, Más Poder Local, No. 4, marzo 2011: p.p. 7-9 .
- Del Real, J.A. *Los derechos: entre la ética, el poder y el derecho*. Madrid: Dykinson-Universidad de Jaén, 2000.
- Delfgaauw, Bernard. *La Historia como progreso*. Traducido por J.Rovira, Buenos Aires: Carlos Lohlé 1968.
- Department of Bussines and Innovation Skills, Market Assesment of Public Sector Information. DELOITTE,URN BIS / 13 / 173, Londres, 2013.
- *Destrucción a toda Costa-* Informe de Greenpeace sobre la situación del litoral español, GreenPeace, Julio 2008, Textos y mapas: María José Caballero, Pilar Marcos, Julio Barea y Sara del Río, Documentación: Carmen Solla y Luis Ferreirim, Edición: Conrado G. del Vado y Nadia González, Fotos: Pedro Armestre
- Deutsch, Karl W. *Política y Gobierno*, Traducido por E.L. Suárez. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 1976.
- Dewees, Ronald. *The role of Tort Law in Environmental Pollution*. Canadian Public Policy- Analyse de Politiques, XVII:4, 1992: p.p. 425- 442.
- Díaz, Elías. “Estado de Derecho. Exigencias internas y dimensiones sociales.” *Sistema* No.125 (1995): 14.
- Díaz, Elías. *Estado de Derecho y sociedad democrática*. Madrid: Cuadernos para el diálogo, 1972.
- Dieterich, Hans. *La Democracia Participativa, El Socialismo del Siglo XXI*. Bilbo: Baigorri Argitalextea, 2004.
- Dimaggio, P.J. & W. Powell, "The iron cage revisited" institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields." *American Sociological Review*. No.48 (1983): 147-60.
- Duff, Alistair. *Information Society Studies*. Londres: Routledge, 2000.
- Dussel, Enrique- *Política de la Liberación I. Historia mundial y crítica*. Madrid: Trotta, 2007.
- Dussel, Enrique, *Ética de la Liberación*, Trotta, Madrid, 2001
- Duverger, Maurice. *Echec au roi*. París: Albin Michel, 1978.
- Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Traducido por E. Aja. Barcelona: Ariel, 1988.
- Duverger, Maurice. *Introducción a la Política*. Traducido por Jorge Esteban. Barcelona:



Ariel, 1987

- Duverger, Maurice. *Sociología Política*. Traducido por J. Esteban. Barcelona: Ariel, 1972.
- Dyzenhaus, David, “Leviathan as a Theory of Transitional Justice”, en Williams, Melissa S., Nagy, Rosemary, Elster Jon, (ed.), *Transitional Justice (Nomos LI)*, New York University Press, Nueva York, 2012
- Dyzenhaus, David, *The Constitution of Law: Legality in a Time of Emergency*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.
- Echebarría, *La Administración Pública en la Era del Management*, 2002
- Eco, Umberto. *¿Cómo se hace una tesis?*. Traducido por L. Baranda y A. Clavería. Barcelona: Gedisa, 1997.
- Eco, Umberto. *Tratado de Semiótica General*. Traducido por C. Manzano. Barcelona: Lumen, 1991.
- *Educación para la ciudadanía. Un enfoque basado en el desarrollo de competencias transversales*. Instituto de Estudios Pedagógicos Somosaguas. Madrid: Narcea Ediciones, 2003.
- *Electronic Library-University of Chicago*. s.v. “Compte.” <http://artflx.uchicago.edu/cgi-bin/dicos/pubdico1look.pl?strippedhw=compte> .
- Elgozy, Georges, *El Bluff del Futuro*, trad. M. Enríquez, Diana, México DF, 1976
- Elster, John. *El Cambio Tecnológico, Investigaciones sobre la racionalidad y la transformación social*. Traducido por M. Misraji. Barcelona: Gedisa, 1990.
- Elster, Jon, *Closing the Books: Transitional Justice in Historical Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge, MA, 2004.
- Elster, Jon, *Rendición de Cuentas, La justicia Transcional en Perspectiva Histórica*, trad. E. Zaidenweg, Katzman Buenos Aires, 2006.
- Elster, Jon. *Nuts and Bolts for the Social Sciences*, Cambridge UK: Cambridge University Press 1989.
- Engelen, Bart. “The Expressive Rationality of the Decision to Vote”, *Rationality and Society*, Vol. 18(4): 419–441.
- Engle, Eric. “Third Party Effect of Fundamental Rights (Drittwirkung)”, *European Law / Europarecht*, 2009.
- Engle, Eric. “Third Party Effect of Fundamental Rights (Drittwirkung)”. *European Law / Europarecht*, 2009: p.p. 165- 173.
- Escudero Alday, Rafael, “La Seguridad Humana: una propuesta conceptual”, *El tiempo de los Derechos*, Huri-Age, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2009



- Esteinou, Rosario y Magdalena Barros. *Análisis del cambio sociocultural*. México: La Casa Chata-Ciesas, 2006.
- Etzioni, Amitai y Eva. *Los Cambios Sociales. Fuentes, tipos y consecuencias*. México D.F: Fondo de Cultura Económica, 1992.
- European Commission (2011) “Pricing of Public Sector Information Study”  
<http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/pricing-public-sector-information-study-popsis-open-data-portals-e-final-report>
- European Committee for Interoperable Systems(ECIS), INTEROPERABILITY AND COMPETITION LAW I, . <http://www.ecis.eu/interoperability-competition-law/>
- Evans, John H. “Worldviews or Social Groups as the Source of Moral Value Attitudes: Implications for the Culture Wars Thesis”. *Sociological Forum*, Vol. 12, No. 3, 1997: pp. 371-404.
- Fabrè Entrena, Rafael. *El delito de malversación*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1999.
- Fariñas Dulce, María José. *Globalización, Ciudadanía y Derechos Humanos*. Madrid: Dickinson, 2003.
- Fedorenko, Vladimir. *The new Silk-Road Initiatives in Central Asia*. Washington D.C.: Re-Think Institute, 2013.
- Feith, Douglas. War and Decision, libro electrónico,  
url.[<http://www.waranddecision.com/>]. [<http://costsofwar.org/article/detention>].
- Ferguson, Niall. *Dinero y Poder en el Mundo Moderno (1700-2000)*. Traducido por S. Marí. Madrid: Santillana, 2001.
- Fernández García, Eusebio. “Concepto de Derechos Humanos y problemas actuales, *Derechos y Libertades, Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*. Madrid: Ed. Debate, 1984.
- Fernández García, Eusebio. *La Obediencia del Derecho*. Madrid: Civitas 1987.
- Fernández García, Eusebio. *Teoría de la Justicia y Derechos Humanos*, Madrid: Editorial Debate, 1984.
- Fernandez, Eusebio. *Estudios de Ética jurídica*, Madrid: Ed. Debate, 1990.
- Finnemore, Martha, “Constructing Norms of Humanitarian Intervention”, en Katzenstein, Peter, *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* , Columbia University Press, Nueva York, 1996
- Fiorina, Morris. *Culture War? The Myth of a Polarized America*. San Francisco: Pearson- Brigham Young University, 1992.
- Firth, Leach, Parsons. *Hombre y Cultura*. Traducido por R.Valdéz. Cd.México: Siglo XXI, 1999.
- Fitoussi, Jean Paul, Sen, Amartya, Stiglitz, Joseph, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress* (versión en inglés), París,



2008, disponible en ur. [www.stiglitz-sen-fitoussi.fr](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr)

- Font, Joan. *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Barcelona: Ariel, 2001.
- Ford Fessenden y John M. Broder. “Study of Disputed Florida Ballots Finds Justices Did Not Cast the Deciding Vote”. New York Times, versión electrónica del 12 de noviembre de 2001.  
<http://www.nytimes.com/2001/11/12/politics/12VOTE.html?pagewanted=all>.
- Foucault, Michel. *El Orden del Discurso*, Buenos Aires: Tusquets, 2002.
- Foucault, Michel. *Hay que defender la sociedad*. Traducido por H. Pons. Madrid: Akal, 2003.
- Foucault, Michel. *Les mots et les choses*. París: Gallimard, 1967.
- Foulkes, A.P. *Literature and Propaganda*. Londres: Methuen, 1993.
- Freedom House, Freedom in the World 2013. Reporte Anual, 13 Enero 2013.
- Friedman, Georges. *El Hombre y la Técnica*. Traducido por A. Abad. Barcelona: Ariel, 1970.
- Friedman, Thomas. *The World Is Flat: A Brief History of the Twenty-First Century*. Farrar, Straus and Giroux, 2005.
- Frydman, Benoît. *La Société Civile et ses Droits*. Bruselas: Bruylant, 2004.
- Fukuyama, Francis, “The End of History”, *The National Interest Journal*, verano de 1989.
- Funnel, Warwick. “The narrative and its place in the new accounting history: the rise of the counternarrative.” *Accounting, Auditing & Accountability Journal* Vol. 11 No. 2. (1998):142-162.
- Gaffikin, Michael. *The Critique of Accounting Theory*. Australia: Faculty of Commerce-Accounting&Finance Working Papers, Universidad de Wollongong, 2006.
- Galbraith, Jay. *Organization Design*. Menlo Park (EEUU): Addison-Wesley Publishers, 1974.
- García Cotarelo. *Introducción a la teoría del Estado*. Barcelona: Taide, 1986.
- García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo (Tomo II)*. Navarra: Thomson-Civitas, 2006.
- García Jurado, Roberto. “La teoría democrática de Huntington.” *Política y Cultura*. Número 19 (primavera 2003): 17-24.
- García-Moncó, Alfonso M. “El modelo de financiación autonómica a partir de los nuevos estatutos de autonomía”, documento de trabajo para el programa de doctorado en Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario y de Investigación Ortega y Gasset, 2006-2008.



- García-Pelayo, Manuel. *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*. Madrid: Alianza Universidad, 2005.
- Garzón Valdés, Ernesto. “Razonabilidad y Corrección Moral”. *Claves de la Razón Práctica*, no.88, 1998: p.p. 18-26.
- Garzón Valdés, Ernesto. *Derecho, ética y política*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- Garzón Valdés, Ernesto. “El Consenso Democrático: fundamento y límites del papel de las minorías”, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, Num. 0. <http://www.uv.es/CEFD/0/Garzon.html>.
- Gatlung, Johan. “Investigación sobre la paz: pasado, presente y futuro”, Congreso Internacional sobre la paz, México, Universidad Autónoma de México, Instituto Investigaciones Jurídicas 1987
- Gendron, Y., D. J. Cooper. “In the Name of Accountability: State Auditing in the Province of Alberta and New Public Management.” *Critical Perspectives on Accounting Conference*. Nueva York: City University of New York. (Abril 22-24,1999).
- George W. Bush, et al., PETITIONERS v.s ALBERT GORE, Jr., et al ON WRIT OF CERTIORARI TO THE FLORIDA SUPREME COURT, Per Curiam. Diciembre 12 de 2000. <http://www.law.cornell.edu/supct/html/00-949.ZPC.html>
- Geys, Benny y Robert Nuscheler. “Explaining Public Health Care Spending in the OECD”.
- Geys, Benny, Nuscheler, Robert, “The Role of Partisan Cycles and Campaign Promises”, Febrero, 2010: C12, C23, D72, H51, I10, disponible en url. <http://www.wzb.eu/sites/default/files/personen/geys.benny.328/health-spending10.pdf>
- Giacaglia, Mirta, “Hegemonía: Concepto clave para pensar la política”, *TÓPICOS. Revista de Filosofía de Santa Fe (Rep. Argentina)* – N° 10, 2002, p.p. 151-159
- Gibson, Edward L. *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004.
- Gibson, Edward. *Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2004.
- González Amuchástegui, Luis. *Louis Blanc y los orígenes del socialismo democrático*. Madrid: Siglo XXI, 1989.
- Government Use of Creative Commons. [http://wiki.creativecommons.org/Government\\_use\\_of\\_Creative\\_Commons](http://wiki.creativecommons.org/Government_use_of_Creative_Commons)
- Greimas A. J. *Semiótica y Ciencias Sociales*. Traducido por A. Arias Madrid: Fragua, 1980.
- Grijalva Eternod, José Rafael, “Derechos Humanos y Justicia Internacional, ¿transiciones fallidas?”, *El Cotidiano*, no. 180, Julio-Agosto 2013, p.p. 67-74
- Gulati, Ranjai; Nitin, Nohria y Akbar, Zaheer. "Strategic Networks." *Strategic*



*Management Journal*. Vol. 21. No. 3 (2000): 203-215.

- Habermas, Jürgen y Frank Lennox. "The Public Shpere: An Encycopedia Article". *New German Critique*, No.3. (Autumn, 1974): pp. 49-55
- Habermas, Jürgen y John Rawls. *Debate sobre el liberalismo político*. Traducido por G.Roca. Barcelona: Paidós 1998.
- Habermas, Jürgen. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Traducido por J.
- Haque, Shamsul. "Significance of accountability under the new approach to public governance." *International Review of Administrative Sciences*. [0020–8523(200012)66:4]
- Harker, Oliver, *Transitional Justice in Theory, Does International Law provide a useful Mediating Concept in times of Transition or Political Flux?*, Universidad de Glasgow, 2001
- Hartley, John. *The Frequencies of Public Writing [Tomb, Tome and Time as Technologies of the Public]*. Conferencias "Media in Transition" en el Massachusets Institute of Technology [MIT], (octubre de 1999) [http://web.mit.edu/m-i-t/articles/index\\_hartley.html](http://web.mit.edu/m-i-t/articles/index_hartley.html)
- Hayek, Friederich A., *Camino de Servidumbre*, Trad. C. Caranci, Routledge Press, Chicago, 1994 .
- Hayek, *Fundamentos de la Libertad* vol.II. Traducido por J.Torrente. Madrid: Unión Editorial, 1991.
- Hayner, Priscilla, *Unspeakable Truths: Facing the Challenge of Truth Commissions*. Routledge. Nueva York, 2002
- Healy, Andrew, Neil Malhorta. "Random Events, Economic Losses, and Retrospective Voting:
- Held, David. *Modelos de Democracia*, Traducido por Albero. Madrid: Alianza, Madrid, 2002.
- Herman de Oliveira, Lucia. ""Accountability" horizontal en el Legislativo brasileño" *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 53, (2009):157-186.  
[http://campus.usal.es/~revistas\\_trabajo/index.php/1130-2887/article/viewFile/5946/5973](http://campus.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/1130-2887/article/viewFile/5946/5973)
- Hikal, Wael, Bases de política de Seguridad Pública sobre instrumentos internacionales de Naciones Unidas, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Viena-Nueva York, 2007
- Hobbes, Thomas. *Leviatán o la materia, forma y poder de un Estado eclesiástico y civil*. Madrid: Alianza, 2004.
- Hobsbawm, Eric, *En torno a los orígenes de la Revolución Industrial*, trad.O.Castillo, siglo XXI, México, 1990.



- Hobsbawm, Eric, *Primitive Rebels: Studies in Archaic Forms of Social Movement in the 19th and 20th Centuries*, University of Manchester Press, Manchester, 1977
- Horn, Hans-Rudolph. “Generaciones de Derechos Fundamentales en el Estado Constitucional Cooperativo. Reflexiones comparativas sobre el constitucionalismo iberoamericano”. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México: url. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/340/19.pdf>.
- <http://biblio.juridicas.unam.mx>.
- Humboldt, Guillermo. *Escritos Políticos*. Traducido por W.Roses. México: Fondo de la Cultura Económica, 1983.
- Hungtinton, Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, trad. O.Olzak, Paidós, Barcelona, 1992.
- Hungtinton, Samuel, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Oklahoma, 1993
- Huysman, Marleen & Wulf, Volker. *Social Capital and Information Technology*,.Cambridge: The MIT Press, 2004.
- Implications for Democratic Competence”, Nota de Investigación de Stanford Graduate School of
- Indicadores de la OCDE  
[http://www.oecd.org/document/23/0,3746,en\\_21571361\\_31938349\\_33987543\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/23/0,3746,en_21571361_31938349_33987543_1_1_1_1,00.html)
- International Data Corporation IDC “Predicts 2014 Will Be a Year of Escalation, Consolidation, and Innovation as the Transition to IT's "3rd Platform" Accelerates. International Data Corporation (IDC).  
[www.idc.com/getdoc.jsp?containerId=prMY21726709](http://www.idc.com/getdoc.jsp?containerId=prMY21726709)
- Jacobs, Günther. *Derecho Penal (Parte General)*. Traducido por J. Cuello. Madrid: Marcial Pons, 1997.
- Janoski, Thomas. *A Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies and Globalization*. Nueva York: Cambridge University Press, 2005.
- Jiménez Sánchez, Fernando. “Boom urbanístico y corrupción política en España.” *Colección Mediterráneo Económico: "Modernidad, crisis y globalización: problemas de política y cultura"* No. 14.
- Jiménez, Fernando. “Corrupción y funcionamiento de la democracia en España.” *I Encuentro Iberoamericano sobre Transparencia y lucha contra la corrupción*. (Madrid, 17 de abril de 2007).
- Jurado Vargas, Romel, “El reto de la formulación del Derecho Humano a la Comunicación”, *Revista Aportes Andinos*, Universidad Andina Simón Bolívar, Mayo, 2006.
- Jurispedia, L'détournement de pouvoir, (La typologie)



[http://fr.jurispedia.org/index.php?title=D%C3%A9tournement\\_de\\_pouvoir\\_%28fr%29&action=edit&redlink=1](http://fr.jurispedia.org/index.php?title=D%C3%A9tournement_de_pouvoir_%28fr%29&action=edit&redlink=1)

- Kaldor, Mary, *El Poder y la Fuerza. La Seguridad de la población civil en un mundo global*. Trad.A.Álvarez, Tusquets, México, 2011
- Katusky, Karl, *The Social Class Struggle*, trad. D.de León, New York Labor News Company, Nueva York, 1899, digitalizado en 2005 por Socialist Labor Party of America [www.slp.org](http://www.slp.org)
- Khaler, Erich. *¿Qué es la historia?*. Traducido por J.Almela, Cd.México: Fondo de Cultura Económica, 1974.
- Kenworthy, Lane, Streek, Wolfgang, “Theories and practices of Neocorporatism”, en Janosky, Thomas et al. (eds.), *A Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies and Globalization*. Cambridge University Press, Nueva York, 2005
- King, G. Layer. M. “Party Platforms, Mandates, and Governement Spending”. *The American Political Science Review* 87: 744-750.
- Kis, Alexandru, “The Operationalization of the Human Security Concept”, *Revista Romană de Geografie Politică*, Año XII, no. 2, Noviembre, 2010, pp. 254-266
- Kooiman, Jan. “Gobernar en Gobernanza.” Traducido por A.Cerrillo. *Revista Instituciones y Desarrollo*. No 16. (2004): 171-194.
- Kuhn, Thomas; W., Lynn y otros. *Cambio Social*. Traducido por L. Lovelace. Madrid: Alianza, 1979.
- Lachenal, Cécile y Ana Joaquina Ruiz. *Derecho de acceso a la información. La visión de los usuarios*. México: Fundar- Gedisa, 2013.
- Laclau, Ernesto, Mouffe, Chantal, *Hegemonía y estrategia socialista*, Siglo XXI, Madrid, 1987
- Langlois, Richard. *The Dynamics of Industrial Capitalism, [Scumpeter, Chandler, and the New Economy]*. Routhledge, 2003.
- Lapierre, Jean-William, *L'analyse des systèmes politiques*. París: Presses Universitaires de France, 1973.
- Lema Añón, C. *Salud, Justicia, Derechos. El derecho a la salud como derecho social*, Madrid, Dykinson, 2009.
- Lesser, Eric. *Knowledge and Social Capital- Foundations and Applications*. Woburn MA: Butterworth-Heinemann, 2000.
- Lessig, Lawrence. “Open Code and Open Societies. The values of Internet Governance”. *Chicago-Kent Law Review*, no. 74, 2009.
- Lessig, Lawrence. *Code 2.0*, Nueva york: Basic Books, 2006.
- Lessig, Lawrence. *Code v2*, SocialText- Creative Commons.



<https://www.socialtext.net/codev2/table%20of%20contents>

- Levitsky, Steven. “The Rise of Competitive Authoritarianism”, *Journal of Democracy*, 13.2, Abril, 2002.
- Levy, Evelyn. *Control Social y Control de Resultados un balance de los argumentos y de la experiencia reciente*. Justice in Mexico- Center for US-Mexican Studies-UCSD. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000175.pdf>
- Lewis-Beck, Michael, William Jacoby, Helmut Norpoth, Herbert Weisberg. *The American Voter Revisted*. Michigan: University of Michigan Press, 1998.
- Ley Orgánica de Comunicación de la República del Ecuador, Registro Oficial del Gobierno del Ecuador, Año I- N°22 Quito, Artículos 70, 78, 85 y 85. Martes 25 de junio de 2013.
- Li Aolain, Li Finnuali, y Colm Campbell. “The paradox of transition in conflicted democracies”, *Human Rights Quarterly* 27, 2005: 172–213.
- Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local, Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, Madrid, 2005.
- Lijphart, Arendt. *Las Democracias Contemporáneas*. Traducido por E. Grau. Barcelona: Ariel, 1987.
- López Ayllon, Sergio y Mauricio Merino. *La Estructura de la Rendición de Cuentas en México*. Cd. México: Centro de Investigación y Docencia Económica, 2009.
- Lotman, Iuri, *Cultura y Explosión [Lo previsible y lo imprevisible en los procesos de cambio social]*, trad. D. Muschietti, Gedisa, Barcelona, 1999.
- Lotman, Iuri M., *La Semiosfera (Semiótica de la Cultura y del Texto)*, Vol I, II y III, trad. Desiderio Navarro, Cátedra-Frónesis-U. De Navarra, Madrid 1996.
- Lourau, René. *El Análisis Institucional*. Traducido por M.Fiorito. Buenos Aires: Amorrutu, 2001.
- Luhmann, Niklas. *Confianza*, Traducido por A.Flores. Barcelona: Anthropos-UIA, 1996.
- Luhmann, Niklas. *Los Derechos Fundamentales como Institución*. Traducido por J.Torres Nafarrate. Ciudad de México: Ibero-Iteso-Colección Teoría Social, 2008.
- Luhmann, Niklas. *Political Theory of the Welfare State*. Traducido por J.Bednarz, Berlín-Nueva York: Walter de Gruyter, 1990.
- Luhmann, Niklas. *Sociedad y Sistemas: la ambición de la teoría*. Traducido por S.López, Barcelona: Paidós, 1990.
- Luhmann, Niklas. *Teoría de los Sistemas Sociales II*. Traducido por J. Torres. Osorno Chile: Ibero-Iteso, 1999.
- Manheim, Karl. *Libertad, Poder y Planificación Democrática*. Traducida por Manuel



Durán. México: FCE, 1982.

- Manheim, Karl. *Libertad, Poder y Planificación Democrática*. Traducido por Manuel Durán. México: Fondo de la Cultura Económica: p.144.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan Stokes. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Maravall, José María e Ignacio Sánchez Cuenca. *Voters, Institutions and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- MARCHESI, Alberto, “‘Las lecciones del pasado’, Memoria y ciudadanía en los informes ‘Nunca Más’”, Programa Regional CLACSO, Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe, de la Red de Centros Miembros de CLACSO, Argentina, 2001
- Marcouse, Herbert. *La Sociedad Industrial y el Marxismo*. Traducido por A.J. Masolo Quintana. Buenos Aires: 1969.
- Marcouse, Herbert. *El Hombre Unidimensional*. Barcelona: Ariel, 1998.
- Marcouse, Herbert. *Ética de la Revolución*. Traducido por A.Alvarez. Madrid: Taurus, 1969.
- Mattelart, Armand. *Historia de la Sociedad de la Información*. Traducido por G. Multigner. Barcelona: Paidós, 2002.
- Mazzoleni, Gianpietro. *La Comunicación Política*. Traducido por P.Linares. Madrid: Alianza, 2010.
- McADAMS, James, *Judging the Past in Unified Germany*, Cambridge University Press, Nueva York, 2001
- Mcfarland, Andrew S. “Interest Groups and Theories of Power in America”. *British Journal of Political Science*; Vol 17, #2: p.p. 129-147.
- McGiniss, Joe. *The selling of a president*. Nueva York: Trident Press, 1969.
- Mckenzie, Robert. “Estudio comparativo de la regulación de los medios de comunicación en Francia, Estados Unidos, México y Ghana”. Traducido por J.M. Bringas. *Derecho Comparado a la Información*, num.6, julio-diciembre 2005, 157-199.
- McLeish, John. *La Teoría del Cambio Social (cuatro perspectivas)*, Traducido por J.Utrilla, Cd.México: Fondo de Cultura Económica, 1984.
- McLeish, John. *The Theory of Social Change: Four views considered*. Nueva York: Schocken Books, 1969.
- Medellín Galván, Andrés Darío “Elecciones, Instituciones electorales y gobernabilidad. Los casos de Bolivia, Perú y México”, *El Colegio de México Centro de Estudios Internacionales, Programa de Política y Administración Pública*. p.12. Disponible en url: <http://www.reseau-amerique-latine.fr/ceisal-bruxelles/ESyP/ESyP-1-Medellin.pdf>.



- Medina Pérez, Yamile y Santiago Nieto. *Control externo y responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal*. Cd. México: UNAM-IIIJ, 2005.
- Mejía, Joaquín A. y Fernández, Víctor (Coord.). *El golpe de Estado en Honduras desde una perspectiva de los derechos humanos*. Editorial Casa San Ignacio/MADJ. Tegucigalpa. Junio de 2010
- Melucci, Alberto. *Challenging Codes, Collective action in the information age*. Cambridge (R.U.): Cambridge University Press, 1999.
- Mendel, Gérard. *Une histoire de l'autorité, permanences et variations*. Paris: La Découverte. 2002.
- Menéndez Viso, Armando. *Las ciencias y el origen de los valores*. Madrid: Siglo XXI, 2005.
- Menéndez, Agustín. "El derecho constitucional de la Unión Europea. Sesión 1: Toma de decisiones y sistema de fuentes"; documento de trabajo para el programa de Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario y de Investigación Ortega y Gasset, 2006-2008.
- Merino Huerta, Mauricio. *Cambio Político y Gobernabilidad*. México: CNC PAP-CONACYT, 1992.
- Merino Huerta, Mauricio. *Cambio Político y Gobernabilidad*. México: CNC PAP-CONACYT, 1992.
- Meynaud, Jean y Alain, Lancelot. *Les attitudes politiques*. Paris: Preses Universitaires de France, 1964.
- Mezei, Andrea, "The role of Constitution-Building processes in democratization, international IDEA Democracy-building Management (DCM), Case Study "Hungary", 2005. Disponible en url. <http://www.idea.int/conflict/cbp>
- Mijangos, Javier. "La doctrina del la Drittwirkung der Grundrechte en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. <http://biblio.juridicas.unam.mx>
- Mijangos, Javier. "La doctrina del la Drittwirkung der Grundrechte en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos". *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. <http://biblio.juridicas.unam.mx>.
- Miranda, Lucía. ¿Qué piensan los de derechas? Valores y opiniones de los ciudadanos y de las élites en América Latina. Boletín PNUD & Instituto de Iberoamérica, Instituto Iberoamérica-Universidad de Salamanca-PNUD.[[http://americo.usal.es/oir/elites/Boletines\\_PNUD/Boletin\\_PNUD&Instituto\\_4.pdf](http://americo.usal.es/oir/elites/Boletines_PNUD/Boletin_PNUD&Instituto_4.pdf)].2011.
- MIT News, "Skolkovo Foundation and MIT To Collaborate on Developing the Skolkovo Institute of Science and Technology," news release. (October 26, 2011) <http://web.mit.edu/newsoffice/2011/skolkovo-agreement-1026.html>
- Moore, William. "Neandethals and Modern Humans. A key to understanding human



evolution.” *International Committee of the Fourth International (ICFI)*. 4 de octubre de 2008. <https://www.wsws.org/en/articles/2008/10/nean-o04.html>

- Moragas, Miguel y Diez Mercé. “El Informe MacBride, 25 años después. Contexto y contenido de un debate inacabado”, *Cuaderns del Consell de L'Audiovisual de Catalunya*, No. 21, enero-abril, 2005.
- Moreno Cruz, Juan Jorge y Rodolfo Moreno Cruz. *Argumentación, discurso y dogmática jurídica. El lenguaje del derecho*. Oaxaca, Oaxaca: Benemérita Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, 2012.
- Moreno, Luis. *Concurrencia Múltiple Enoterritorial: el caso de España*. Documento de Trabajo 92-08, Instituto de Estudios Sociales Avanzados.
- Moscovici, Serge. *Psicología de las Minorías Activas*. Traducido por M.Olagasti, Morata. Madrid, 1981.
- Muguerza, Javier. *La concepción analítica de la filosofía*. Traducido por J.Muguerza y M.Sacristán, Alianza, 1974.
- Muguerza, Javier. *La Concepción Analítica de la Filosofía*. Traducido por M.Sacristán y J.Muguerza. Madrid: Alianza, 1974.
- Muñoz, Carlos. *Comunicación Política y Ciudadanía. Aportaciones actuales al estudio de la Comunicación Política*. Cd. México: Fontamara-AECID-UANL-Promep, 2011.
- Muñoz de Bustillo. *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo*. Madrid: Alianza, 2000.
- MURRAY, Martin, “The South African transition: More trouble than it looks”, *Southern Africa Report SAR*, Vol 12 No 1, Noviembre, 1996
- Myrdal, Gunnar, *El Estado del Futuro*, trad. F Torner, Fondo de Cultura Económica, México DF, 1971
- Myrna P. Mandell. *Getting Results Through Collaboration: Networks and Network Structures for Public Policy and Management*. Westport: Quorum Books, 2001.
- Negretto, Gabriel. “Political parties and institutional design: Explaining Constitutional Choice in Latin America.” *British Journal of Political Science*. No. 39. (2009):117-139.
- Newel, Peter y Johana Wheeler. *Rights, Resources and the Politics of Accountability*. Nueva York: Zed Books, 2006.
- Nibset, Robert. *Cambio social e historia, aspectos de la teoría occidental del desarrollo*, Traducido por F. Munné. Barcelona: Hispano-Europea, 1976.
- Nichol, Charles. *Leonardo, el vuelo de la mente*. Traducido por C.Criado. Barcelona: Taurus, 2005.
- Nino, Carlos Santiago, *Radical Evil on Trial*, Yale University Press, New Haven, 1996
- Nino, Carlos Santiago. *Ética y derechos humanos*. Barcelona: Ariel, 1989.



- Nino, Carlos Santiago. *Introducción al análisis del Derecho*. Barcelona: Ariel, 1983.
- Nino, Carlos Santiago, “The duty to punish past abuses of Human Rights put into context: The Case of Argentina”, *Yale Law Review*, Vol. 100, 1991, p.p. 2619-2640
- Nohlen, Dieter. “Sistemas electorales y gobernabilidad”, Working Paper n.63, Universität Heidelberg, Barcelona, 2003: p. 4.
- O’Donnel, Guillermo. “Accountability Horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política”. *Revista Española de Ciencia Política*, no. 11, 2004.
- O’Donnel, Guillermo, Schmitter, Philippe, Whitehead, Laurence (eds), *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative perspectives*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1993
- O’Donnel, Guillermo. “Accountability Horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política.” *Revista Española de Ciencia Política*, no.11. (2004).
- O’Donnel, Guillermo. “Delegative Democracy.” *Journal of Democracy en español*, Vol. 5, No. 1. (Enero 1994): 55-69.
- Odugbemi, Sina, Thomas Jacobson. *Governance Reform Under Real World Conditions: Citizens, Stakeholders, and Voice*. Washington: World Bank, 2008.
- OFFE, Claus, POPPE, Ulrike, “Transitional Justice in the German Democratic Republic and Unified Germany”, en ELSTER, Jon (edit), *Retribution and Reparation in the Transition to Democracy*, Cambridge University Press, Nueva York, 2006
- OEA, Comité de Derechos Humanos, Comunicación N° 1334/2004, Mavlonov y Sa’di c. Uzbekistán.
- OECD, Recommendation of the Council for Enhanced Access and more Effective Use of Public Sector Information [C(2008)36]
- Olsen, Marvin y Martin, Margen. *Power in Modern Societies*. Westview Press, Boulder, 1993.
- ONU, Resolución 63/202 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Las tecnologías de la información y las comunicaciones para el desarrollo.
- Organización de las Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Observación General no. 34, [CCPR /C/GC/34] 102º período de sesiones Ginebra.[<http://www.palermo.edu/cele/pdf/G1145334.pdf>]. 11 a 29 de julio de 2011.
- Ortega y Gasset, José. *El Espectador*. Navarra: Salvat,1971.
- OSITYNSKI, Wiktor, “Rights in new Constitutions of East Central Europe”, *Columbia Human Rights Law Review*, 111, 1994–1995
- OSORNO, Diego Enrique, *Nosotros somos los culpables. Tragedia de la Guardería ABC*, Grijalbo, México DF, 2010
- Ovejero, Félix. *La Libertad Inhóspita: modelos humanos y democracia*. Barcelona:



Paidós, 2002.

- Palacios, Agustina. *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Madrid: Ediciones Cinca-CERMI, UC3M, 2008.
- Parejo Alonso, Luciano. “La evolución del Estado Constitucional y la construcción en España del Estado de las Autonomías”. *Organización Territorial de los Estados Europeos, Asamblea de Madrid*- Servicio de Publicaciones, Madrid, 2010.
- Pasquino, Gianfranco; Gianfranco, Bartolini; Mauricio, Cotta; Leonardo, Morlino. *Manual de Ciencia Política*, traducido por P. Chávarri. Madrid: Alianza, 1988.
- Peces-Barba Martínez, Gregorio. *Ética, Poder y Derecho*. Mexico: Fontamara, 1994.
- Peces-Barba Martínez, Gregorio. *La incorporación del Derecho y de los derechos humanos en la educación*. Debates del Instituto Bartolomé de las Casas no. 4, Madrid: Dickinson-UC3M-Fundación El Monte, 2006.
- Peces-Barba, Gregorio, “De la Miseria del Hombre a la Dignidad Humana”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 2007, n. 84, p. 167-180
- Peces-Barba, Gregorio, Fernández, Eusebio, *Historia de los derechos fundamentales, Tomo I, Tránsito a la modernidad. Siglos XVI y XVII*, Universidad Carlos III, Dykinson, Madrid 1998
- Peces-Barba, Gregorio. "Ética, política y derecho: el paradigma de la modernidad". *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 1993.
- Peces-Barba, Gregorio. “Los Deberes Fundamentales”, *Doxa*, num. 4, 1987.
- Peces-Barba, Gregorio. *Curso de Derechos Fundamentales, Teoría General*. BOE-UC3M, Dickinson, Madrid, 1999.
- Pérez Argüelles, Mariana. *Cinco Miradas sobre el Derecho a la Salud*. Cd.México: Fundar, 2010.
- Pérez de la Fuente, Óscar. *Libertad de Expresión y discurso político. Propaganda negativa y neutralidad de los medios en campañas electorales*. México: CEDEPOL-Tirant lo Blanc, 2014.
- Pérez Serrano, María José. *LA CONCENTRACIÓN DE MEDIOS EN ESPAÑA [ANÁLISIS DE CASOS RELEVANTES EN RADIO, PRENSA Y TELEVISIÓN]* tesis Doctoral Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias de la Información, Dirección de Manuel Sevillano Puente, Madrid, 2006. CUIDADO LETRA Y FORMATO
- Picard, R. *Media economics. Concepts and Issues*, Sage, Londres 1989.
- Piel, Gerard. *The Acceleration of History*. Nueva York: Alfred. A. Knopf, 1972.
- Pizarro, Ramón Daniel, “Responsabilidad civil de los medios de comunicación masiva”, *Derecho Comparado de la Información*, num.6, julio-diciembre de 200: p.p. 201- 251.
- Plataforma de Objeción de Conciencia frente a la Educación por la Ciudadanía.



<http://educacionparalaciudadania.wordpress.com/educacion-para-la-ciudadania-objecion/>

- Pléjanov, Giorgii, “The Meaning of Hegel”, *Fourth International*, Vol.10, Nos.4 & 5, Abril y Mayo de 1949, pp.119-125 & 152-157
- Posner, Richard. *Economic Analysis of Law* (fourth edition). Toronto: Little Brown, 1992.
- Preud ‘ Homme, Jean-Francoise. “Consulta Popular y Democracia Directa”. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, no.15. Cd.México, 2003.
- Pricing of Public Sector Information Study (POPSIS) - Open Data Portals (E) - final Published on Digital Agenda for Europe (<http://ec.europa.eu/digital-agenda>)
- Prieto Sanchís, Luis. *Interpretación jurídica y creación judicial del Derecho*. Lima: Temis, 2005.
- Przeworski, Adam, Susan Stokes y Bernard Manin. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Putnam, Robert; Robert, Leonardi; Nanetti, Raffaella; Franco, Pavoncello; “Explaining Institutional Success: The Case of Italian Government”, *The American Political Science Review*. Vol. 77, (1983):55-74.
- Radelli, Claudio M. “Logiques du pouvoir et récits dans les politiques publiques de l’Union européenne”, *Revue Française de Science Politique*, Vol.50, Num.2, abril 2000.
- Radelli, Claudio. “Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy.” *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. Vol. 13, No. 1 (Enero, 2000)
- Ramiro Avilés, Miguel Ángel, "La Utopía del Derecho" *Anuario de filosofía del derecho*, , Nº 19, 2002, 431-460. Cfr. RAMIRO AVILÉS, Miguel Ángel, “La función y actualidad del pensamiento utópico (respuesta a Cristina Monereo)”, *Anuario de filosofía del derecho*, Nº 21, 2004, 439-462
- Ramiro Avilés, Miguel Ángel, “Ideología y utopía: una aproximación a la conexión entre las ideologías políticas y los modelos de sociedad ideal, *Revista de estudios políticos*, Nº 128, 2005, 87-128.
- Raz, Joseph. “Responsibility and the Negligence Standard”. *Oxford Journal of Legal Studies*, Volume 30, Issue: p.p.1-18.
- REAL DECRETO 214/1986, por el que se somete a referéndum de la Nación la decisión política del Gobierno en relación con la Alianza Atlántica. Disponible en url. [<http://www.boe.es/boe/dias/1986/02/07/pdfs/A05072-05073.pdf>]. 1986
- Renan, Ernest. *¿Qué es una Nación?*. Traducido por F.Ochoa. Madrid: Sequitur, 2001.
- Reporte de Orbicom y Unesco. <http://www.orbicom.ca/projects/ddi2002/ddi2002.pdf>
- Rhodes, Martin, Paul Heywood y Vincent Wright. *Developments in West European*



*Politics*. Londres: McMillan, 1997.

- Rhodes, Martin; Paul, Heywood; Vincent, Wright. *Developments in west european politics*. Londres: Macmillan Press, 1997
- Ribotta, Silvina, “Necesidades y Derechos: un debate no zanjado sobre la fundamentación de los Derechos.” *Manizales*. (Enero-Junio, 2008): 29-56
- Ribotta, Silvina. *Educación en derechos humanos : la asignatura pendiente*. España: Dykinson, 2006
- Ribotta, Silvina “El malestar en el mundo actual.” *Universitas*. No.8. (julio 2008).
- Ribotta, Silvina. *John Rawls. Sobre (des)igualdad y justicia*. Madrid: Dykinson, 2009.
- Ribotta, Silvina. *Educación para la Ciudadanía. Una asignatura pendiente*. Debates del Instituto Bartolomé de las Casas no. 4. Madrid: Dickinson-UC3M-Fundación El Monte, 2006.
- Rikerian Federalism)”, en Gibson, Edward L. (edit), *Federalism and Democracy in Latin America*, The Johns
- Ródenas, Ángeles, “Sobre la justificación de la democracia en la obra de Carlos Santiago Nino”, *DOXA-10* (1991), p.p. 279-304
- Rodríguez González, Juan Antonio. “Geografía Política de los Empresarios. El caso de Aguascalientes”. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad* Vol. XV No. 45, 2009.
- Rodríguez Manzanera, Carlos. *Crimonología*, México: Porrúa, 1991.
- Rodriguez Palop, Ma. Eugenia. *La nueva generación de Derechos Humanos. Origen y justificación*. Madrid: Dickinson, 2009.
- Rodríguez, Josep. A., Julián Cárdenas y Christian Oltra. “Redes de poder económico en Europa”. *Sistema* No. 194. Septiembre de 2006: p.p. 3-44.
- Rostovotseff, Mijail. *Historia social y económica del Imperio Romano*. Madrid: Espasa Calpe, 1962.
- Rotemmmberg, Boris. “The Legal Regulation of Software Interoperability in the EU”, *GLWP 09/05 Global Law Working Paper Series*, Hauser Global Law School Program, New York University School of Law, New York 2005.
- Rowe, Christopher y Malcolm, Schofield. *The Cambridge History of Greek and Roman political thought*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- Royed, T. J. “Testing the Mandate Model in Britain and in the United States: Evidence from the Reagan and Thatcher Eras”. *British Journal of Political Science* 26: 45-80.
- Ruitter, Dick. *Legal Institutions*. Dordrecht (Países Bajos): Kluwer, Dordrecht, 2001.
- Ruiz Euler, Alexander. *Transparencia y Rendición de Cuentas*. México: UCSD-Fontamara, 2005.



- Sabán Godoy, Alfonso. *El marco jurídico de la corrupción*. Madrid: Civitas, 1991.
- Sánchez Cuenca, Ignacio. "How can governments be accountable if voters vote ideologically?".
- Sánchez Navarro, Ángel, "Representación nacional y grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados". Cuadernos de pensamiento político, NÚM. 12, 2006: p.p. 93-112.
- Sánchez Recio Glicerio y Julio Tascón Fernández. *Los empresarios de Franco. Política y economía en España*. Barcelona: Crítica-Publicaciones de la Universidad de Alicante. 1936-1957.
- Sandoval, Irma. *Corrupción y Transparencia: Debatiendo las fronteras entre el Estado, el Mercado y la Sociedad*. México: UNAM-Siglo XXI, 2009.
- Santiso, Javier y Philippe Schmitter, "Three temporal dimensions to consolidation of democracy". *International Political Science Review* (1998), Vol. 19, No. 1: 69-92.
- Sapiro, Gisèle. "De la responsabilité pénale à l'éthique de responsabilité". *Revue Française de Science Politique*, Vol.58, Numéro.6, Dec.2000.
- Sartori, Giovanni y Morlino, Eduardo, "La Comparación en las Ciencias Sociales." Madrid: Alianza, 1994.
- Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?*. Traducido por M.A.González. Barcelona: Taurus, 2003.
- Sartori, Giovanni. *La Política*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Sartori, Giovanni. *Lógica y Método de las Ciencias Sociales*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Sartre, Jean Paul. *Search for a Method*, estudio introductorio de Hansel Barnes. Nueva York: Vintage Books, 1968.
- Sassen, Saskia. *¿Perdiendo el Control?, la sobreanía en la era de la globalización*. Traducido por V. Pozanco. Barcelona: Bellaterra, 2001.
- Sassen, Saskia. *Losing Control? Sovereignty in the Age of Globalization*. Nueva York: Columbia University Press, 1995.
- Schedler, Andreas, Diamond, Larry, Plattner, Marc, *The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, Londres, 1999
- Schedler, Andreas; Larry Diamond; Marc, Plattner. *The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999.
- Schedler, Andreas. *¿Qué es Rendición de Cuentas?*. Cuadernos de Transparencia no. 03. México: IFAI, 2008.
- Schedler, Andreas. "The Normative Force of Electoral Promises". *Journal of Theoretical Politics* 10.2, 1998: 191-214.



- Schedler, Andreas. *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. London: Lynne Rienner Publishers, 2006.
- Schedler, Andreas. "Elections Without Democracy: The Menu of Manipulation" *Journal of Democracy*, 13.2, 2002: 36-50.
- Scheufele, Dietram. "Framing as Media Effects". *Journal of Communication*, no. 40, 1999: p.p. 103-122.
- Schmitter, Philippe, Wolfgang Streek, Gerhard Lehbruch. *Neocorporativismo Vol. II*. Traducido por J. J. Utrilla. México D.F, Alianza, 1992.
- Schmitter, Philippe; Wolfgang, Streeck; Gerhard, Lehbruch. *Neocorporativismo. Más allá del Estado y el Mercado*, traducido por J.J. Utrilla. México D.F.: Alianza, 1992.
- Schmitter, Philippe. "The ambiguous virtues of accountability." *Journal of Democracy*, vol. 15. num.4.(Octubre de 2004).
- Schumpeter, Joseph, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York: Routledge, 1943.
- Schumpeter, Joseph. *Capitalism, Socialism and Democracy*. USA: Taylor & Francis e-Library, 2003.
- Sepänen, Jane-Thomas. Jukka, Forsman. Mikko, T., Mönkkonen y Robert L. Thomson. "Social Information Use is a Process across Time, Space, and Ecology- Reaching Heterospecifics." *Ecology*. Vol.88. No.7 (July, 2007): 1633.
- Sharp, Lynn. *Value Shift*. San Francisco: McGraw-Hill, 2003.
- Siguan, Miguel. "La crisis de la idea de progreso y el sentido de la historia", *El Ciervo*. No. 598. (enero de 2001).
- Singh, Jagit. *Teoría de la información, del lenguaje y la cibernética*. Traducido por A.Garringa. Madrid: Alianza, 1982.
- Skocpol, Theda. *Social Revolutions in the Modern World*. Oxford University Press. 1994.
- Skolkovo Foundation. *Criteria for legal entities getting Skolkovo status*. <http://community.sk.ru/foundation/helpcenter/w/faq/criteria-for-legal-entities-getting-skolkovo-status.aspx>
- Smith, Peter. "The Use of Performance Indicators in the Public Sector", *Journal of the Royal Statistical Society*. Series A (Statistics in Society). Vol, 153. No.1. (1990).
- *Sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario* (Reporte Auken; PR\755463ES.doc, PE416.354v01-00)
- Solana Ortega, Alberto. "La verdadera revolución de la información aún no ha llegado", *Nueva Revista*, No. 77, (septiembre-octubre 2001).



- Sosso, Máximo, “Seguridad Urbana y Prácticas de Prevención del Delito”, *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal*, AdHoc, BsAs, N. 10, 2000
- Stanford Encyclopaedia of Philosophy. s.v. “Theories of Tort Law.”  
<http://plato.stanford.edu/entries/tort-theories/#DifBetStrLiaFauLia>
- Stepan. Toward New Comparative Politics, “Federalism, Multinationalism and Democracy (Beyond
- Stiglitz, Joseph E., *El malestar en la globalización*, trad. C. Rodríguez, Taurus, Madrid, 200
- Stiglitz, Joseph. *La Economía del Sector Público*, trad, M.E. Rabasco, Anthoni Bosh-Editor, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, 1995
- Streek, Wolfgang y Philippe Schmitter. ¿Comunidad, Mercado, Estado...Asociaciones?, en Schmitter, Philippe; Wolfgang, Streeck; Gerhard, Lehmruch. *Neocorporativismo. Más allá del Estado y el Mercado*, traducido por J.J. Utrilla. México D.F.: Alianza, 1992.
- Streek, Wolfgang, Phileppe C. Schmitter y Lehembruch. *Neocorporativismo (Vol II)*. Traducido por J. Utrilla. México: Alianza, 1992.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Facultad de investigación 1/2009. “CASO GUARDERÍA ABC” Sesiones del 14, 15 y 16 de junio de 2010, Sinopsis de asuntos destacados del Tribunal y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. México. Disponible en url. <https://www.scjn.gob.mx/Cronicas/Sinopsis%20Pleno/TP-160610-AZLL-01.pdf>
- Sweezy, Paul. Teoría del Desarrollo Capitalista. Traducido por H.Laborde. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1987.
- Sweezy, Paul. *Teoría del Desarrollo Capitalista*. Traducio por H.Laborde. C.de.México: Fondo de Cultura Económica, 1987.
- Tanaka, Martín. “Los sistemas de partidos en los países andinos, 1980-2005: Reformismo institucional, autoritarismos competitivos y los desafíos actuales.” Working Paper #324. The Hellen Kellogg Institute for International Studies, marzo de 2006. (<http://www.nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/324.pdf>)
- Tannen, Deborah; Deborah, Schiffrin; Heidi, Hamilton. *Handbook of Discourse Analysis*. Londres: Blackwell, 1999.
- Tapscott, Don y Anthony, Williams. *MacroWikinomics*. Traducido por M.Pino. Barcelona: Paidós, 2011.
- Taylor, Charles. *Modern Social Imaginaries*. Londres: Duke University Press, 2004.
- Taylor, Richard. “The Nature and Measurement of Information: Two ‘Grand Challenges’ for the Field.
- Teitel, Ruti, *Transitional Justice Genealogy*, Oxford University Press, Nueva York, 2000



- *The Academy of Management Review*. Vol. 36. No.1. (enero 2011).
- Thorhallson, Baldur y Rainer, Kattel. "Neo-Liberal Small States and Economic Crisis: Lessons for Democratic Corporatism." *Journal of Baltic Studies*. (2012): 1-21.
- Tilly, Charles. *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*. Boston: Sage, 1983.
- Tilly, Charles. *Social Movements 1768-2004*. Boulder: Paradigm Publishers, 2004.
- Tönnies, Ferdinand. *Community and Civil Society*. Traducido por J.Harris, Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- Toynbee, Arnold. *Mankind and Mother Earth*. Nueva York: Oxford University Press, 1976.
- U.S. Commission on Civil Rights, "Status Report on Probe of Election Practices in Florida During the 2000 Presidential Election," Mar. 9, 2001.  
<http://www.usccr.gov/pubs/vote2000/report/ch9.htm>.
- UIT, Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, Ginebra 2003, Túnez 2005, Naciones Unidas, Unión Internacional de Telecomunicaciones, Documento WSIS-03/GENEVA/DOC/5-S
- Van Dijk, Teun A. *La Ciencia del Texto*. Traducido por S. Hunzinger. Barcelona: Plaidons, 1983.
- Van Dijk, Teun, *Estructuras y funciones del discurso*, trad. M. Gann, Siglo XXI, México D.F., 2007
- Vega García, Pedro. "La eficacia horizontal del recurso de amparo: el problema de la Drittwirkung der Grundrechte". *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*.
- Vergé, Emmanuel. *Répertoire de droit public et administratif, Mise a Jour 1969*. Paris: Dalloz, 1969.
- Vitalli, Stefania, James Glattfelder y Stefano Battinson. "The network of global corporate control". arXiv:1107.5728v2 [qfin. GN], 2011.
- Vogel, H.: *La industria de la cultura y el ocio: un analisis económico*. Madrid: Fundacion Autor, 2004.
- Von Beyme, Klaus. *Teoría política del siglo XX. De la modernidad a la postmodernidad*. Traducido por J. Alborés. Madrid: Alianza, 1994.
- VON FEIGENBLATT, Otto, "The South African Transition: A Holistic Approach to the Analysis of the Struggle Leading to the 1994 Elections", *Journal of Alternative Perspectives in the Social Sciences* ( 2008) Vol 1, No 1, 48-80
- Walsh, Katherine. "The Effect of Social Class Identity on Presidential Vote Choice: The Role of Identity Stability and Political and Economic Context" *Paper presented at the annual meeting of the The Midwest Political Science Association, Palmer House Hilton*,



*Chicago, Illinois.* (Apr 20, 2006)

- Weber, Marx. *Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva* (1922). Traducido por J.M. Echevarría. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1962.
- Weber, Max. *El Espíritu Protestante y la ética del capitalismo*. Traducido por J. Martínez. Puebla: Premia, 1991.
- Wellman, Barry y Howard, White. “Does Citation Reflect Social Structure? Longitudinal Evidence from the 'Globenet' Interdisciplinary Research Group”, *Centre for Urban and Community Studies*. Toronto: Universidad de Toronto, 2003.
- White, Anne. *Past and Future Culture*. Charleston (EEUU): Booksurge, 2010.
- Williams, Melissa S., Nagy, Rosemary, Elster Jon, (ed.), *Transitional Justice (Nomos LI)*, New York University Press, Nueva York, 2012
- Woodward, Robert. *State of Denial*. Nueva York: Simon & Schuster Paperbacks, 2006.
- *World Bank's 2002 Empowerment Sourcebook*, Mayo de 2002.  
<http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/486312-1095094954594/draft.pdf>
- Zaoui, Samuel. “Le Vote Blanc. Approche historique et sociologique d'une deviance électorale”. París: Sorbona, 1993.
- Zea, Leopoldo. *Dependencia y Liberación*. Cd.México: Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1972.
- Zolo, Danilo. *Invoking Humanity: War, Law and Global Order (Political Theory and Contemporary Politics)*. Continuum. London y Nueva York, 2002; BOBBITT, Philip. *Terror and Consent: The Wars for the Twenty First Century*. Alfred A. Knopf. New York. 2008.
- Zuccala, Alesia. “Modeling the Invisible College”, Working Paper M5S, Toronto: Facultad de estudios sobre Información, 2005.
- Zulfikarpasic, Adélaïde. “Le Vote Blanc: abstention civique ou expression politique?”. *Revue Française de Science Politique*, vol. 51, num 1-2, février-avril 2001: p. 247-268.