

DIEGO VALADÉS

NATALE, Alberto, *Derecho político* . . . . . 393

de 26 de marzo de 1894 “que ordenó el fraccionamiento de los ejidos aún existentes, representando el último zarpazo que se dio a las propiedades comunales”. En esta parte final, el autor incorpora diversos cuadros estadísticos que ilustran con claridad cuál fue la situación agraria en el siglo XIX.

Por último, afirma el autor que dentro de ese panorama caben distinguirse, no obstante, algunos cambios tanto positivos como negativos, operados no únicamente en virtud de las leyes y la política agraria de los diferentes gobiernos, sino también por efecto de la dinámica misma del desarrollo nacional. “Entre los primeros se puede notar el aumento del número de fincas rústicas y el traspaso de la propiedad eclesiástica a manos laicas. Entre los segundos, señalase la pérdida que sufrieron los pueblos de sus terrenos comunales y el alto índice de concentración territorial a que se llegó bajo el porfiriato.”

En resumen, al obra de Miguel Mejía Fernández presenta aspectos sumamente interesantes; únicamente lamentamos que no incluya la bibliografía que sirvió de base a su estudio, y las referencias bibliográficas completas, que indudablemente hubiesen sido de enorme interés para el lector.

Mario RUIZ MASSIEU

NATALE, Alberto, *Derecho político*, Buenos Aires, Depalma, 1979, 572 pp.

Alberto Natale, autor argentino que cuenta con una amplia serie de publicaciones sobre derecho constitucional y ciencia política, ofrece ahora al público latinoamericano un texto sobre derecho político. La obra que publica constituye un libro ágil y moderno, producto de un estudioso de la política que al la vez es un practicante de la política. Con el tiempo, el libro de Natale se convertirá en un nuevo clásico de la bibliografía latinoamericana. Su investigación y el desarrollo de los temas se inscribe en la mejor tradición juspublicista argentina.

Natale comienza ofreciendo el panorama conceptual sobre el cual desarrolla todo el capitulado de la obra. En primer término, nos dice que el derecho político no es derecho positivo, supuesto que no se encuentra reflejado en ningún sistema de normas vigentes. Por tanto, al derecho político corresponde, de acuerdo con el autor, el estudio de la teoría general jurídica del poder. En otras palabras, Natale convierte al derecho político en una auténtica disciplina que pudiera denominarse

como cratología. A su vez, define al poder como la fuerza social destinada a imponer comportamientos humanos en las direcciones que fija quien efectivamente la ejerce.

Por su parte, la política es la forma de obtener y ejercer el poder, por lo que en esta medida se convierte en un elemento de dinamización del propio poder. Finalmente, la ciencia política consistiría en "el análisis de las relaciones de poder realizado mediante la observación sistemática de los hechos, fuerzas, instituciones y principios políticos".

Con estos conceptos preliminares, Natale desarrolla el estudio dentenido de los procesos de adquisición del poder, de su estructura, de las formas como se descentraliza, para llegar, finalmente, a un capítulo cuya inclusión en un texto de esta naturaleza resulta positivamente original: el poder supranacional.

Acerca de la adquisición del poder, Natale formula una primera reserva. En efecto, dice que cuando se comprende que en el fondo de la evolución histórica de todos los pueblos subyace la lucha para adquirir el poder, se puede advertir, igualmente, que bajo el rubro de la adquisición del poder podría englobarse, si así se quisiera, prácticamente todo el desarrollo de la humanidad.

No obstante, Natale sistematiza, reduciendo a fórmulas científicas, los procedimientos para llegar al poder, y encuentra que son sólo tres: la conquista, la herencia y la elección. Para justificar ese triple criterio pasa revista al proceso que se ha dado a través de la historia en Grecia, en Roma, en el medioevo, en el renacimiento, y el impacto que generó la reforma protestante y aquí se producen observaciones con las cuales es preciso concordar, supuesto que señala que la importancia del protestantismo en la historia europea marchó de manera paralela con la extinción del poder feudal y con la consolidación de las naciones modernas.

En lo que toca a los procesos electorales, encuentra que básicamente existen dos formas: la elección abierta, fundamento del sistema democrático que se funda en la elección plural de los gobernantes, y la elección cerrada, característica, entre otros, de los regímenes comunistas que se han desarrollado bajo el influjo de la teoría marxista-leninista y que consiste, justamente, en la implantación de mecanismos electorales cerrados; es donde la participación plural no se produce.

Por lo que respecta a la conquista, entiende el autor que se trata de una forma viciada de la legitimidad democrática y que, si bien carece de consenso, su difusión en la actualidad es tan grande que no puede omitirse dentro de una formulación sobre las formas contemporáneas del acceso al poder. Entre las modalidades de la conquista incluye a los

procesos revolucionarios y a los procesos golpistas, diferenciándolos, por supuesto. Como propósito característico de la conquista, como fórmula para acceder al poder, se encuentran la sustitución de un régimen viciado y la fundación de un nuevo régimen o, incluso, de un nuevo sistema.

Uno de los temas que de manera fundamental parecen preocupar a Natale concierne al sistema representativo y a su relación con la democracia. En efecto, si bien admite que la representación y la democracia son conceptos cuya compatibilidad ha sido cuestionada, él encuentra que la relación entre ambos principios es directa e ineludible. La democracia —dice— exige la existencia del sistema representativo, pues el pueblo que es objeto de la actividad del Estado y al mismo tiempo sujeto del poder público, tiene que personificarse en un proceso jurídico de representación. Su argumento se apoya en un minucioso examen del desarrollo histórico de la representación. Entre otros, pasa revista a la doctrina francesa de la representación, de la que formula algunas observaciones críticas. A este respecto, dice que la doctrina clásica francesa deja sin resolver en forma adecuada el problema principal del sistema representativo: “la determinación de la naturaleza del vínculo jurídico existente entre el gobernante y el ciudadano”. Por el contrario, agrega, esa misma doctrina admite la vigencia del concepto de representación, justificándolo como una reminiscencia de la dominación tradicional. El error, apunta, reside en pretender asimilar un concepto desarrollado específicamente por el derecho privado y que debe tener formulaciones propias en el ámbito del derecho público; de otra suerte se podría desvirtuar la idea de la representación en virtud de la exégesis de los principios del mandato, de la manera como se ha entendido dentro del ámbito del derecho civil. Por lo mismo, concluye afirmando categóricamente que la representación política es un fenómeno jurídico. En este sentido vale la pena traer a cuenta uno de los ensayos más sugestivos que yo conozca en torno a la representación política: el trabajo de Jorge R. Vanossi, *El misterio de la representación política* (Buenos Aires, 1972), es uno de los ensayos mejor logrados sobre este tema.

Una de las cuestiones en las que el autor detiene su atención es en el examen de la función que representan los partidos políticos dentro del proceso de adquisición del poder. A propósito de los partidos señala que pueden tener bien un origen parlamentario o bien un origen fundacional. Los primeros, los de origen parlamentario, son los que surgen del aglutinamiento de los representantes que individualmente concurren a una asamblea y que más tarde se unen en la medida que sus posiciones coinciden. Por el contrario, llama fundacionales a los partidos que tienen una acta constitutiva de su nacimiento. Esta distinción tiene que ser

tomada en cuenta al examinar el trabajo de Natale, toda vez que en el desarrollo de su trabajo se refiere principalmente a los partidos de origen fundacional; por lo menos así se puede inferir cuando en un momento determinado señala que “el partido es el medio necesario para hacer la promoción de quienes aspiran a ejercer la función pública representativa”. Es evidente que en este caso no puede estarse refiriendo a un partido de origen parlamentario o al menos de carácter estrictamente parlamentario, en la medida que la vida de este tipo de partidos sólo se adquiere a partir de la acción de los representantes en los órganos legislativos. Puede entenderse, desde luego, que una vez constituido un partido parlamentario actuará en los siguientes procesos electorales, ya como uno de los instrumentos de promoción para que nuevos ciudadanos ocupen, a su vez, cargos de representación electoral. Con todo, no parece que esto deba ocurrir en todos los casos supuesto que la vigencia de los partidos parlamentarios también puede depender de la decisión que adopten los ciudadanos que circunstancialmente ostenten la representación popular.

Si bien somero, no por ello menos profundo, es el examen que Natale lleva a cabo con relación a los sistemas de partidos. Revisa la realidad imperante en Gran Bretaña, Estados Unidos, República Federal de Alemania, Austria, Uruguay, Colombia, Venezuela, Francia, Holanda, Bélgica, España, Portugal, así como los países socialistas. A propósito de México cabe decir que incluye observaciones que son compartidas por un amplio sector de la doctrina mexicana. En efecto, apunta que las asociaciones de trabajadores y empresarios están fundamentalmente dentro del área de influencia PRI y que “los recursos del Estado se vuelcan abiertamente hacia el PRI”. En este sentido, la experiencia electoral mexicana parece confirmar lo señalado por Natale, quien además agrega que “si se quiere actuar en política con éxito, no hay otro camino que el PRI”. Un aspecto más, apunta, de no menor significación: dice que en México no hay reelección presidencial, lo cual es cierto, y agrega —lo cual también parece verdadero— que a los presidentes asiste un derecho, no escrito, consistente en la prerrogativa de elegir a su sucesor, para lo cual en el penúltimo año de su mandato el presidente saliente abarca un sostenido proceso electoral interno.

Estas observaciones de Natale sobre el sistema de partidos en México y algunas otras sobre el sistema de partidos en los países que ya se mencionaron le llevan a la conclusión de que no es posible que se conozca el funcionamiento político de una nación si sólo se limita a estudiar las normas jurídicas fundamentales, ya que la normatividad cons-

titucional se encuentra inexorablemente condicionada por el sistema de partidos existente.

De los partidos pasa a los sistemas electorales y aquí señala que: en la medida en que el régimen electoral que se aplique determina la composición de los órganos de gobierno debe admitirse también la poderosa influencia que llegan a tener sobre el funcionamiento de las instituciones políticas del Estado.

Una vez examinados los procedimientos de adquisición del poder, Natale se aboca al examen de la estructura misma del poder y en este punto reconoce que, desde la antigüedad hasta nuestro tiempo, diferentes autores han insistido en la búsqueda de criterios racionales para elaborar tipologías explicativas de la estructura del poder. A tal efecto, revisa los planteamientos de Heródoto, Platón, Aristóteles, Polibio, Maquiavelo, Montesquieu, Rousseau, Paine, Bluntschli, Kelsen, Burdeau, Duverger, Prèlot, Almond y Powell. También de Loewenstein, Jiménez de Parga, Sánchez Agesta, Biscaretti, Stammen, Linares Quintana y Bidart Campos.

En cuanto a las precisiones conceptuales, Natale señala la utilidad de diferenciar entre los sistemas del poder distribuido y los sistemas de poder concentrado. Para tal efecto, tiene en consideración si los mecanismos de producción de las decisiones jurídicas aparecen repartidas entre varios centros autónomos o si se concentran en uno solo.

Con relación a los sistemas de poder distribuido, aborda, en primer término, el sistema presidencial, acerca del cual reconoce, empero, que progresivamente se ha orientado hacia el predominio de la influencia que ejerce el presidente. Lo explica señalando que las exigencias del gobierno requieren una activa intervención de los ejecutivos en detrimento de los cometidos del órgano legislativo. Por tanto, las sociedades modernas demandan cada vez más poder dinámicamente ejercido.

También incluye dentro de los sistemas de poder distribuido al sistema parlamentario, mismo que examina en su funcionamiento en Gran Bretaña, Canadá, Australia, India, Francia —según los ejemplos ofrecidos por las constituciones de la tercera y de la cuarta repúblicas— Bélgica, Holanda, Noruega, Dinamarca, Suecia, así como los llamados por él parlamentarismos representados por Alemania, Italia y Japón, a los que añade el estudio de otros casos representados por Austria, Luxemburgo, Portugal, España, Senegal, Ghana, Nigeria, Camerún, Congo, Sudáfrica, Israel, Marruecos, Turquía, Irak —hasta el golpe de Estado de 1958— Tailandia —hasta la revolución de 1958— e Irán, a partir de 1979.

Una modalidad más, dentro de los sistemas de poder distribuido, aparece caracterizada por el gobierno colegiado en Suiza y en Uruguay.

Finalmente se refiere a los procedimientos de la llamada democracia directa y a las formas semidirectas como el referéndum, la iniciativa popular y la revocación.

Por cuanto a los sistemas de poder concentrado, básicamente se refiere a los imperantes en los países socialistas y al totalitarismo fascista y nazi.

Enseguida se ocupa de las manifestaciones del poder y a este respecto señala que el poder público se exterioriza de diferentes formas en el seno de la sociedad estatal. Unas veces lo hace por medio de preceptos generales que de manera indiscriminada se dirigen a todos los individuos; otras; lo realiza en forma personalizada singularizando las imputaciones normativas en determinadas sujetos. Con este motivo examina la función legislativa, la función administrativa y la función jurisdiccional para en seguida referirse a la jurisdicción judicial y a la jurisdicción no judicial implicando con esto último el ejercicio excepcional que corresponde por cuanto a la jurisdicción, a los órganos administrativos. Con este motivo, también se refiere al control de la constitucionalidad de los actos legislativos, aunque no incluye en este caso al control de la constitucionalidad de los actos administrativos.

En cuanto a la institucionalización del poder una de sus observaciones centrales se refiere al desarrollo del constitucionalismo social que, como él mismo señala, se caracteriza por elevar una serie de preceptos que tutelan el estatuto económico del hombre a la categoría de normas constitucionales. Y agrega que "en México se sancionó la Constitución de 1917 que tiene el mérito de inaugurar la tendencia".

Un aspecto también novedoso de la elaboración doctrinaria de Natale consiste en considerar a la soberanía como una cualidad del poder. Tanto así, que señala que si por diversas causas históricas y exigencias políticas se llegó a hablar de soberanía del Estado, lo adecuado sería considerar la soberanía del poder. A continuación distingue a la soberanía como una cualidad del poder, de la autonomía como una posibilidad que tienen las comunidades políticas para darse su propio estatuto constitutivo y regirse por él, señalando, como caso típico, a las entidades federativas y, a su vez, distingue a los anteriores de la autarquía, que consiste en el sistema de los centros políticos que reciben de uno superior el estatuto que los rige. Este es el caso de los municipios.

Por lo que respecta a la descentralización del poder, la forma específica por la que éste se ejerce, esta constituida por el federalismo. En contrapartida, las tendencias centralizadoras encuentran diferentes causas:

### 1. Las transformaciones económicas.

2. Las modificaciones políticas que, entre otras cosas, suponen la decadencia del llamado patriotismo local y la consolidación de los partidos políticos nacionales. Apunta también que el senado va dejando de ser el cuerpo representativo de los intereses provinciales, para transformarse en una segunda cámara, paralela a la de diputados. Es cierto que si bien el autor se refiere a Argentina, su observación es aplicable a otros Estados federales en los cuales el senado se ha constituido —y este es el caso de México— en una asamblea en la cual se encuentran representantes de la nación y no representantes de las entidades federativas. Dentro de este mismo rubro se inscribe, como parte de las causas de la centralización, el papel desempeñado por la institución presidencial, al que se suman las empresas del Estado o empresas públicas. Natale señala con relación a esto que si bien podría ubicar a las empresas públicas entre las causas económicas de la centralización optó por incluirlas dentro de las de carácter eminentemente político, supuesto que su creación corresponde a una decisión también de carácter político.

3. Las reformas impositivas. En este caso apunta que diversas razones, tanto de carácter económico como de orden técnico, han dado por consecuencia un mayor desarrollo de los sistemas fiscales a partir de un control centralizado.

4. Las exigencias de la educación. La aspiración en el sentido de otorgar educación a todos los habitantes del país ha requerido la presencia nacional, particularmente para subsanar la debilidad económica de las provincias o de las entidades federativas con escasos recursos.

5. La expansión legislativa que resulta por el hecho de aumentar la regulación social de las comunidades, con lo cual inevitablemente la legislación ha propendido a dilatarse.

6. Los requerimientos de la seguridad y de la defensa.

Pero Natale —y esta es una contribución valiosa— no se limita sólo a apuntar las causas por las cuales se produce un proceso de centralización del poder. También se plantea a sí mismo la cuestión de qué perspectivas depara el futuro y en este sentido señala que no parece haber dudas acerca de la tendencia general hacia la concentración de cometidos en el gobierno federal, a partir de lo cual, sin embargo, es necesario meditar sobre diferentes perspectivas. “No es posible creer que se puede retrotraer la situación cuando tiene demasiado arraigo la tendencia centralizadora.” Más adelante agrega de manera enfática: “es absurdo querer marchar hacia atrás”. Así, para no referirse de manera directa al federalismo como un proceso de descentralización política, se refiere a las implicaciones que puede tener hacia el futuro un proceso de descen-

tralización de los servicios. “Nos parece importante —concluye—, señalar la significación que el sistema de partidos tiene sobre el federalismo. Un país como México, con un partido nacional dominante, no podrá avanzar mucho en la materia; las fuerzas de concentración de la nación se impondrán siempre a las fuerzas de dispersión de las provincias. Al contrario, aquellos países que consiguen mantener un sistema de partidos regionales importantes, encontrarán en ellos una eficiente garantía para el federalismo.”

El importante trabajo del autor argentino culmina con un capítulo destinado al poder supranacional y al examen de los procesos de integración económica. Se trata, dice, de una nueva realidad que demandará también una actitud nueva, incluso desde la perspectiva de la ciudad jurídica. “El siglo XX advierte el surgimiento de los Estados de dimensión continental”.

Por todo lo visto, se puede retirar lo que ya se apuntaba en el inicio de esta nota: la obra de Natale constituye una fundamental aportación para el estudio del derecho político en América Latina.

Diego VALADÉS

QUIROGA LAVIÉ, Humberto, *Derecho constitucional*, Buenos Aires, Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, 1979, 1078 pp.

De acuerdo con la explicación que el autor nos proporciona, su obra nace en una particular etapa histórica del proceso institucional argentino. Está referida, evidentemente, a examinar ese proceso y a cotejar los acontecimientos históricos de orden político que se han producido en los últimos años con la vigencia de la norma constitucional argentina. Con esto sólo el libro cumpliría una importante tarea; pero va más allá. En realidad, la obra de Quiroga nos presenta nuevos conceptos sobre el derecho constitucional y plantea, igualmente, una metodología muy propia del autor para examinar las características de un sistema constitucional. Método novedoso, método útil, método práctico, método lógico, es como se podría considerar lo que Quiroga Lavié ha conseguido.

Debe tenerse presente que además del orden expositivo seguido por el autor, él mismo, con una extraordinaria probidad científica, orienta al lector señalando las principales categorías que caracterizan a su libro. En primer término, apunta que ha utilizado una metodología eminen-