

DERECHO CONSTITUCIONAL

ARRINGTON, Theodore y BRENNER, Saul, "Should the electoral college be replaced by the Direct election of the President? A debate", *P.S.*, vol. XVII, núm. 2, American Political Science Association, primavera de 1984, pp. 237 a 250.

La trascendencia de elegir al presidente de un país como Estados Unidos o México, merece la misma importancia que el estudio de sus importantes atribuciones y de su proyección política que opaca la del Congreso y de la Suprema Corte. La doctrina ya ha explicado con cierta acuciosidad las causas de su predominio, no sólo en los llamados sistemas presidenciales, sino, incluso, en los parlamentarios. Sin embargo, la forma de elección del presidente resulta, en mayor proporción que ninguna otra cuestión, todavía un tópico sujeto a debate.

No cabe duda que una de las pocas instituciones que actualmente se ha desechado en México es la elección indirecta del presidente mediante un Colegio Electoral. Este desechamiento fue razonado, ya que originalmente todas las características del presidencialismo americano fueron adoptadas en nuestro país desde el inicio de la Primera República Federal hasta la propia Constitución de 1857. El cambio a elección directa fue planeado por vez primera en nuestra Constitución de 1917. ¿Significará este cambio un elemento de influencia en el debate actual de los Estados Unidos?

Cualquiera que sea la respuesta, este artículo elaborado por profesores de la Universidad de Carolina del Norte, nos permite apreciar los debates a favor y en contra del sistema directo e indirecto de elección.

Aunque hasta el momento el sistema indirecto de elecciones es el imperante en Estados Unidos, no han faltado iniciativas de reforma constitucional para cambiarlo al de sufragio directo, tal como aconteció en 1967, cuyo cambio fue apoyado por distinguidos miembros del Congreso Americano, así como por la American Bar Association. La última propuesta, en 1977, fue incluso apoyada por el entonces presidente James Carter; aunque tan reciente como en el año de 1980, la famosa Encuesta Gallup, registró que el 67% de la población apoyaría dicha reforma.

Los argumentos a favor del sistema directo de elección se reducen a tres: 1) El Colegio Electoral del sufragio indirecto no constituye una institución democrática; 2) el sistema indirecto no es deseable porque favorece la imposición de intereses regionales y no nacionales, y 3) el

sistema indirecto no es democrático, ya que permite que algunos votantes repercutan en el sufragio con mayor proporción que otros, por lo que trastoca el principio de un hombre, un voto.

Por principio, la votación de un Colegio Electoral no necesariamente puede corresponder a la votación popular. Aunque tampoco hay garantía de que la votación popular sea la más adecuada, a pesar de lo democrática que se le considere. Por ejemplo, la elección de 1860 que otorgó la presidencia a Abraham Lincoln por el voto mayoritario en el Colegio Electoral, demostró por la Guerra de Secesión que su popularidad era sólo del 39 por ciento.

No obstante, los autores señalan que, por lo menos, desde 1888, el Colegio Electoral ha tenido que considerar la popularidad de los candidatos, ya que sin ella, las consecuencias serían graves por la falta de legitimidad. Esta carencia podría producir que el presidente no contara con el apoyo del Congreso, de la Suprema Corte, de los grupos de presión, de los jefes de Estados extranjeros y de todos los demás organismos que son necesarios para el desarrollo de sus actividades. En una palabra, sería un presidente que no podría gobernar.

Estos síntomas pudieron sentirse, por ejemplo, cuando Gerald Ford ascendió a la presidencia, por renuncia de Richard Nixon. Esta sustitución, no basada en ninguna elección, bastó para restarle legitimidad y para retirarle cualquier apoyo institucional, situación que culminó en su posterior derrota electoral ante James Carter. De allí que se concluya que la legitimidad no necesariamente está aparejada a las formalidades constitucionales. Esta verdad debiera reiterarse en México, cuyos políticos tienden a confundir ambos conceptos. Aunque la aritmética sea axiomática, tratándose de la votación de un Colegio Electoral previsto constitucionalmente, tal como lo es la sustitución presidencial por muerte o renuncia, además de respetarse esas formalidades, deben estar firmemente apoyadas en el acuerdo popular.

Aunque los autores no llegan a esta conclusión, parece desprenderse que el debate sobre sufragio directo o indirecto en Estados Unidos, sufre un *impasse*, debido a que de hecho se ha convertido en un sistema híbrido, formalmente indirecto pero materialmente directo, ya que debido a que los partidos políticos, al determinar candidatos y dominar planillas de electores en los Estados, el votante al escoger elector, escoge no a la persona, sino, de antemano, escoge partido y candidato a la vez. Adicionando esta raíz popular, se encuentra la atención que brinda el Colegio Electoral a la popularidad de los candidatos, basados en distintos medios, como encuestas no sólo locales sino también nacionales.

Lo que sí apuntan con agudeza los autores es que el sistema político de dos partidos nacionales, menoscaba el desarrollo de partidos regionales o de terceros partidos nacionales, los que, por cierto, han sido históricamente el semillero de nuevos y progresistas postulados políticos. De tal manera, el papel de terceros partidos se ha reducido al de negociar, con alguno de los candidatos de los partidos tradicionales, ciertos privilegios para hacerse efectivos en caso de llegar a la presidencia, todo a cambio de apoyo. Entonces estos partidos se convierten en grupos de presión de los dos partidos tradicionales.

Esta situación ha llegado a ser realidad en 1948, 1960 y 1968, cuando por una proporción mínima de votos los candidatos por los partidos tradicionales podrían haber llegado a la presidencia. De haber llegado a esta situación, los intereses regionales del tercer partido podrían haber influido desmesuradamente sobre los intereses nacionales, que, es de suponerse, debe ser la preocupación de un presidente, fundado en un partido nacional.

Por otra parte, en contra del sistema directo, se han articulado los siguientes argumentos: 1) que favorece la elección de candidatos de minorías; 2) los daños que pueden ocasionar los candidatos de un tercer partido son mayores en el sufragio directo, ya que, en el indirecto, el Colegio Electoral puede enfrentarlos con mayor firmeza; 3) la elección directa crea un desbalance entre los Estados más grandes con los pequeños.

Asimismo, la elección directa prescinde de los partidos y su organización, puesto que los candidatos buscan el apoyo político en medios de comunicación, expertos en encuestas y comunicólogos, más que en líderes de partidos; por lo que el sistema indirecto favorece los partidos políticos.

Este artículo, en fin, nos permite valorar las razones de nuestro sistema de elección presidencial y contrastarlo con el americano. Quizá este punto represente una influencia de nuestro país hacia los Estados Unidos.

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA

BROWN, George D., "Le nouveau fédéralisme: la question de la décentralisation aux Etats-Unis", *Revue Internationale de Droit Comparé*, Francia, año 35, núm. 3, julio-septiembre de 1983, pp. 497-508.

Cuando se piensa en el federalismo mexicano, siempre se hace alusión

a su modelo americano, tal como fuera abstractamente planteado en 1788 en los periódicos de *El Federalista*. Acudimos reiteradamente a Estados Unidos para ponderar nuestras deficiencias y autoritarismo, pero siempre nos confrontamos con ese modelo ideal sin preocuparnos por aprovecharnos también de la experiencia y desarrollo americano de su federalismo.

Como todas las instituciones, sobre las políticas, el federalismo americano ha cambiado y se ha apartado del modelo que él mismo propuso a fines del siglo XVIII. A este cambio, desde 1972, se ha denominado "nuevo federalismo".

El nuevo federalismo fue incorporado a la plataforma política del partido republicano desde Richard Nixon. El objetivo de este artículo es analizar concisamente la concepción de Ronald Reagan sobre este concepto. Desde 1980, Reagan ha enfatizado la necesidad de reformar el sistema federal; al año siguiente, se aprobó el concepto de "subvenciones en bloque", y, por último, en 1982, el presidente americano propuso un radical y novedoso sistema que ha encontrado el rechazo generalizado.

Antes de explicar estas medidas, el autor explica la evolución del sistema federal en los Estados Unidos, sobre el cual, el "nuevo federalismo" tuvo que basarse y cambiarlo.

El modelo clásico del federalismo, aquel que fuera descrito por *El Federalista* y Tocqueville, descubre un gobierno nacional con facultades estrictamente limitadas. Este modelo también se describe como "doble federalismo", ya que reconoce que cada esfera de gobierno posee una esfera de competencia, independiente entre sí. Es de destacarse que las comunidades municipales son tan sólo consideradas como criaturas de los Estados, sin un claro status de esfera independiente; esta concepción fue íntegramente trasplantada a México, sin tomar en consideración nuestra rica tradición autonómica de las municipalidades. El modelo clásico, al cual nosotros hemos aspirado, se expresa en *El Federalista* número 45. El gobierno federal tiene facultades mínimas y limitadas, mientras los Estados, en cambio, deben contar con facultades numerosas y no limitadas.

Sin embargo, esta concepción ideal fue, desde un principio, alterada para incrementar las facultades de la Federación. Esta tendencia fue principalmente consolidada a través de la labor de interpretación de la Suprema Corte, cuyo primer gran presidente, John Marshall, se esforzó durante más de treinta años en fortalecer al gobierno federal.

Señala Brown que la concepción actual del federalismo americano supone la existencia de un gobierno federal con poderes casi ilimita-

dos. En esta evolución, que se aparta del modelo ideal, la Suprema Corte ha fortalecido la posición del gobierno federal gracias a interpretaciones de dos disposiciones constitucionales fundamentalmente: 1) El poder de reglamentar el comercio entre Estados y 2) el poder fiscal y de procurar el bienestar general.

Gracias al poder de reglamentar el comercio entre Estados, el Congreso federal puede legislar en materia de precios, trabajo, salarios, industria, otros aspectos vitales de la Unión. Asimismo, gracias a una interpretación que se antoja forzada, el Congreso se ha arrogado como el factor determinante para los derechos cívicos.

El poder fiscal y de procuración del bienestar general se basa en la disposición constitucional que determina la facultad del Congreso para imponer y cobrar impuestos y contribuciones indirectas con el objeto de cubrir la deuda pública y prever lo necesario para la defensa común, así como el bienestar general del país. Esta última frase ha tenido diversas interpretaciones, aunque actualmente la versión de Alexander Hamilton resulta la más aceptada. Hamilton interpretó la disposición constitucional en el sentido de la facultad de disponer de los fondos federales para implantar fines generales, declarados de interés por el Congreso.

Esta interpretación resulta de extrema importancia, ya que legitima la inmensa cantidad de subvenciones federales dirigidas a cubrir programas locales. En principio, este poder financiero sería atentatorio del federalismo; sin embargo, con el reconocimiento de que la facultad de gastar es una atribución no limitada a las materias federales, el gobierno federal puede canalizar fondos a los estados.

Estas subvenciones van acompañadas de directrices determinadas por la Federación, para ser observadas por los estados. Estas subvenciones, aunque necesarias, han producido una gran literatura y especulación doctrinaria.

Las ideas de Reagan sobre el federalismo han sido formadas desde sus años como gobernador de California. Su idea puede asimilarse al del modelo clásico, ya que no comparte la opinión de un gobierno federal fortalecido. Para Reagan, la Federación cuenta con más facultades de las que puede enfrentar. De tal manera, en 1981, la administración que él preside propuso un cambio al sistema de subvenciones e implantó lo que denominó las "subvenciones en bloque", que implicaron la consolidación de programas de ayuda (salud, educación, transportes, etcétera) en un solo monto global de subvención, sin especificar objetivos ni directrices. Con este nuevo sistema, se permite a los estados que decidan ramos y proporciones.

Para 1982, Reagan trató de dar un paso más en su nuevo federalismo y, en esta ocasión, trató de reducir a la mitad el monto de subvenciones, a cambio de transferencia de programas y de ingresos. Para ello, la Federación crearía un Fondo Especial para los estados que se encargaría de las transferencias financieras necesarias; sin embargo, hasta 1983, este nuevo paso no se había implantado, ya que sus críticos observaron que este paso significaría una reducción notable en las subvenciones.

La visión de Reagan sobre el nuevo federalismo ha logrado, por lo menos, modificar el efecto centralizador de las subvenciones e imprimirles un sentido descentralizador.

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA

FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Derecho, Constitución y democracia", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XVII, núm. 50, mayo-agosto de 1984, pp. 481-514.

En este artículo, este distinguido y sólido jurista mexicano, realiza un breve, pero muy sugerente, replanteamiento general "de la función del derecho en el Estado democrático". El punto de partida es así un reconocimiento de la tendencia en lo general a subvaluar la instancia jurídica en la perspectiva de las restantes ciencias sociales. Dos serán fundamentalmente los motivos que el propio autor brinda para tal hecho. Por un lado, una concepción "primitiva del marxismo-leninismo que veía en el fenómeno jurídico una simple superestructura derivada del sistema económico de la sociedad". Noción que aniquila cualquier capacidad transformadora del derecho. Por el otro lado, como segunda causa, estará la que los propios juristas denominaron, sobre todo durante la segunda posguerra, "crisis del derecho", estrechamente vinculada a la sacudida institucional producto del ascenso del fascismo y del nacional-socialismo.

De allí, el autor nos lleva a una reformulación del concepto de democracia, mostrándonos, con la estupenda selección bibliográfica que le es tradicional a sus trabajos, la complejidad de tal aspiración. Fix-Zamudio lleva rápidamente al lector por un recorrido de la evolución de las más significativas implicaciones del concepto de democracia, partiendo de la noción clásica, para desembocar en el Estado de derecho social y en el Welfare State. Finalmente, el autor, con el carácter

de provisional, pasa a brindar al lector lo que dentro de su concepción configuraría un ordenamiento jurídico democrático, siendo que éste se da "cuando el mismo es creado por los destinatarios de las normas, es decir, cuando el mismo ordenamiento no es impuesto por un sector restringido de la comunidad". Así, Fix-Zamudio desentraña un criterio subyacente a múltiples definiciones de democracia, pero que le permite establecer un hilo conductor de su trabajo.

La difícil relación entre legalidad y legitimidad. El origen de las instituciones que producen la norma y su carácter, no sólo de legalidad sino de legitimidad frente a la sociedad, por un lado, le facilita al autor desde el inicio del trabajo introducir el concepto de representación como central en la discusión. Por otro lado, queda la capacidad de las propias instancias jurídicas para dar cauce a la participación democrática. La norma es entonces concebida como producto de una realidad, de una demanda social, cuyo parámetro se puede encontrar en la legitimidad; pero también es productora de una determinada realidad política y social. La norma puede ser producto de una realidad democrática, dentro de la concepción del propio Fix-Zamudio; pero también generadora, por diversas vías, de esa realidad. Son estos momentos, y lo que jurídicamente se ha producido alrededor de ellos en los últimos años, los que constituyen el cuerpo central del artículo. El autor propone la separación con fines analíticos de algo que en la realidad social es indisoluble: por un lado, la creación normativa y, por el otro, la orientación de la norma hacia el sistema democrático.

¿Cuáles han sido los principales mecanismos que han surgido recientemente para garantizar una efectiva reproducción democrática de la norma? Fix-Zamudio, para comenzar, explica al plebiscito y al referéndum como figuras de uso extendido que intentan otorgar mayor legitimidad a diferentes instancias constitucionales. Se cita y estudia después el caso español, el cubano y el ecuatoriano, todo ellos ejemplos de aplicación de referéndum a un cuerpo normativo constitucional que de hecho implica la aprobación de las decisiones políticas fundamentales por una vía diferente, y en buen grado herética, que sustituye parcialmente al constituyente tradicional. Se brindan al lector también los ejemplos históricos en los cuales se ha llevado a cabo una consulta popular que brinde recomendaciones y propuestas. El establecimiento de la República italiana en 1946 y el caso de la Unión Soviética quedan plasmados. Pero Fix-Zamudio, quien documenta ampliamente su trabajo, presenta al lector un breve análisis del uso que se dio al referéndum por parte de algunos gobiernos autoritarios y que desembocó en un fracaso contundente. Viene después la presentación de dos ins-

trumentos que buscan una mayor legitimidad normativa: el referéndum constitucional y la iniciativa popular. El primero contemplado tanto en la Constitución italiana de 1948, como en la francesa de 1958, vehículo éste utilizado para llevar a cabo una consulta popular sobre lo que se considera una decisión política fundamental. Para finalizar esta parte del trabajo se estudia la iniciativa popular que constituye un mecanismo más de encauzamiento de demandas sociales.

Con ello, el autor concluye una primera revisión de cuáles serían los mecanismos contemporáneos más apropiados para someter a consideración popular todo un cuerpo normativo o una decisión fundamental, garantizando así la legitimidad del mismo.

Pero ¿qué ocurre con la muy extensa producción normativa que queda en manos de los órganos ejecutivos? El fenómeno ha sido preocupación central, tanto de politólogos como de juristas, quienes contemplan al nuevo ejecutivo que reglamenta, y de hecho legisla, como el gran protagonista de la vida política contemporánea. Fix-Zamudio explica aquí cómo en la actualidad se revisan cuidadosamente las posibilidades de reglamentar dicha función del ejecutivo sin impedir el cumplimiento cabal de sus necesidades administrativas.

De allí, el autor pasa a hacer una revisión de los mecanismos desarrollados recientemente, que buscan dar garantía de que los valores políticos, sociales y económicos propuestos por una sociedad se lleven a un cumplimiento objetivo. Se trata aquí de los mecanismos que garanticen la legalidad de aquello que fue legítimamente establecido. Se comienza esta sección del trabajo con la revisión de algunos mecanismos tendentes al perfeccionamiento del *habeas corpus*, salvaguarda de los derechos fundamentales de la persona humana, al igual que el derecho de amparo, nacido en nuestro país y extendido a algunos ordenamientos latinoamericanos. Lugar especial ocupa el *Ombudsman*, que sin duda constituye uno de los mecanismos de mayor impacto reciente, dada la posibilidad que tiene de dar una respuesta más amplia a las múltiples y frecuentes demandas de los gobernados frente a los gobernantes. Dentro de la misma línea quedaría inscrita la tendencia a someter la interpretación de disposiciones constitucionales a la apreciación de tribunales especializados, la llamada jurisdicción constitucional. Fix-Zamudio realiza aquí una fundamentada revisión de los más importantes mecanismos de protección y garantía, tales como los tribunales administrativos y la *Procuratura* soviética que no quedan fuera, al igual que la propia Procuraduría Federal del Consumidor como figura novedosa, o los diferentes intentos de reglamentación de los gobernados en relación a los efectos de la informática.

Pero en el aire ha quedado la discusión de las alteraciones que sufre a diario la concepción clásica de la división de poderes. El autor regresa a ella para abordarla desde una perspectiva muy sugerente. Si bien es cierto que la noción tradicional de división de poderes se ha visto afectada, entre otros motivos, por las múltiples actividades y cargas administrativas del ejecutivo; sin embargo, a pesar de ello, la idea de equilibrio, original de Montesquieu, cobra especial valor hoy en día. La tesis se apoya en un juicio del brillante tratadista español García Pelayo, quien considera que el perfeccionamiento de ese equilibrio entre los poderes, es decir, la extensión de los mecanismos que garanticen la no concentración del poder en una sola instancia, obligará a los grupos políticamente dominantes a tener que realizar muchas de las demandas legítimamente encauzadas, dando así objetividad al derecho. La división de poderes cobra por esta vía una nueva dimensión que le brinda gran actualidad.

Es por aquí que llega Fix-Zamudio a uno de los planteamientos centrales y paradigmáticos de su trabajo. Se trata de la revisión obligada que realizan tanto cuerpos legislativos como administrativos, pero en especial jurisdiccionales, del contenido axiológico de muchos de los principios constitucionales. Se presenta una revisión que integra criterios que tendrán, en última instancia, que referirse a una noción de justicia. Fix-Zamudio denomina tal tendencia o fenómeno como Estado de justicia y hace especial hincapié en el hecho de que, en este momento de la valoración, se incluyen los valores inscritos en la norma, no exclusivamente por la tradición individualista originada en el siglo xviii, sino, en buena parte, de los valores de la persona y en sus diversas asociaciones. Surge la jurisprudencia constitucional como uno de "los instrumentos jurídicos más importantes para realizar los principios democráticos contenidos en las leyes fundamentales".

Otro instrumento que es revisado por Fix-Zamudio como primordial para el logro de la sana transmisión de las demandas de tipo social, es la regulación de los partidos políticos. Se habla aquí de "organismos esenciales que participan en las decisiones políticas fundamentales". Los partidos políticos transforman las realidades políticas, pero, a la vez, las disposiciones normativas. Se contempla un juego de interacción entre norma y realidad, que fuera punto de partida del trabajo. Los partidos son vistos en sus diferentes ejemplos históricos como entidades de necesaria reglamentación con el fin de que cumplan en la mejor de las formas con la encomienda social de ser el vehículo principal de transmisión y ordenamiento de las demandas sociales. Fix-Zamudio da así respuesta a toda una interpretación que subvalora el

momento de la reglamentación jurídica de la vida de los partidos políticos, siendo precisamente su interés recalcar que es por esa vía que se logra "... encauzar su integración, estructura, finalidades y funcionamiento, ya que la situación política tradicional de plena libertad produjo deformaciones...". Legalidad y legitimidad parecieran tener en la regulación de la vida partidista un punto nodal que habrá de tenerse presente. Los ejemplos que brinda el autor de la importancia de dicha regulación son por demás significativos.

El próximo peldaño del trabajo es la presentación de los muy novedosos planteamientos sobre la oposición. Partiendo del supuesto de multipartidismo y de la existencia de criterios de oposición en la vida política de múltiples Estado-naciones, se propone repensar el papel de la oposición. Se presentan distintos autores que conciben dicha actividad como necesaria para canalizar las opiniones contrarias a aquella que se esgrime desde el poder. "Oposición garantizada" de Giuseppe Vergottini, "Oposición discrepante" de Pedro de Vega, son conceptos recuperados por el autor, al igual que los mecanismos que les vienen aparejados: el voto de mayoría calificada o las comisiones multipartidistas, etcétera. Duverger y el poder Tribunicio no quedan fuera.

Todo lo anterior permite al autor arribar al último momento de su trabajo, consistente en una reconsideración general sobre el carácter democrático de las normas constitucionales. El planteamiento incorpora la idea de Norberto Bobbio en el sentido de rescatar la parte programática de la norma fundamental que traza los derroteros de una comunidad a partir de una concepción axiológica. Existe una instancia de análisis valorativo que pareciera estar por encima de los vaivenes constitucionales y normativos y que puede constituirse en objeto de estudio permanente y en valor judicialmente tutelado. Tal es la materia esencial justificadora de la tendencia democrática en la norma de un Estado-nación.

Fix-Zamudio termina con ello su ensayo, logrando el objetivo planteado al inicio del mismo, es decir, la revaloración de la instancia jurídica como un elemento en permanente interacción con la realidad social y económica. Más allá de una lectura del fenómeno normativo como simple reflejo de la realidad, está también la respuesta programática de las instancias normativas que inciden en el desarrollo de las comunidades. El artículo es claro y conserva en todo momento un rumbo, tocando en su desarrollo temas por demás sugerentes.

Federico REYES HEROLES

MARTÍNEZ, Pedro José, "Bases estructurales y principios filosófico-políticos del orden constitucional venezolano", *Politeia*, Caracas, publicación anual del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela, 1979, pp. 197-245 (impresa en 1982).

El trabajo del profesor Martínez se divide en dos grandes apartados: el campo constitucional desde el punto de la filosofía política y aproximación filosófica-política a la Constitución venezolana de 1961.

1. Toda Constitución comprende por lo menos dos sectores: el establecimiento de los órganos y el funcionamiento del Estado en una toma de posición ético-política; usualmente figuran separadas claramente en el contexto. Mientras las disposiciones de la primera tienen carácter auténticamente normativo, las de la segunda toman la forma de declaraciones solemnes. Sus elementos —dado su carácter textual— son proposiciones de dos tipos: normativas y no normativas, y estas últimas pueden ser asertivas y teleológicas. Y, además, se distinguen dos niveles de expresión: uno implícito y otro explícito, en el texto constitucional.

Desde 1810 hasta 1931 —veinte textos—, todas las constituciones fueron "masas verbales casi completamente vacías: copiadas en su mayor parte de fuentes sin conexión alguna con el país y repletas de disposiciones de imposible cumplimiento y sistemáticamente ignoradas o violadas por los detentadores del poder". Las reformas de 1936 y 1945 fueron tímidos intentos de darle a la Constitución un papel menos simbólico y más operativo. La última es precursora de la de 1961, en su intento de organizar al Estado, no sobre copia de fuentes extrañas, sino sobre una perspectiva nacional, y en el de establecer instituciones de contenido social progresista. La de 1961 —vigente—, "que cuidadosamente pensada para proporcionar al Estado venezolano un marco original, propio, nacido de una reflexión basada en la realidad nacional", es resultado de una conjunción de factores:

Haber nacido del consenso, haber sobrevivido en una etapa democrática que logró mantenerse y consolidarse, haber transcurrido durante un periodo de relativa bonanza económica sin crisis estruendosas, etcétera. El consenso mencionado es importante, en los fines de este estudio, pues hace de la Constitución una expresión auténtica de las convicciones básicas de tipo filosófico-político, sustentadas por el pueblo venezolano, o por la mayoría de sus Conductores.

2. Las proposiciones que integran el texto pueden ser normativas y no normativas, y estas últimas pueden ser declaraciones referidas a

la realidad presente e incluso intemporal, o a metas futuras a ser alcanzadas por el Estado. La Comisión Redactora habla de los mismos conceptos con una terminología diferente: preceptos, principios y disposiciones programáticas. *Precepto* es igual a norma en sentido jurídico estricto, que se caracteriza por su "aplicación inmediata y directa"; *principios*, se refiere a fundamentos valorativos, "conjunto de principios y aspiraciones que el pueblo venezolano considera imprescindibles en su destino histórico", y *disposiciones programáticas*, que según la Comisión son prescripciones "... que aun cuando no constituyen preceptos de aplicación inmediata y directa, señalan a la acción futura de los poderes públicos aquellos objetivos que la realidad histórica y actual de nuestro país define como imperativos". Así, la Comisión reconoce como elementos integrantes de la Constitución: a) normas, b) valores básicos y c) orientaciones para las futuras políticas públicas, empleando para ellos la terminología de preceptos, principios y disposiciones programáticas.

Aquí, el autor critica el término *norma programática*, que considera una contradicción, porque si una proposición es normativa no puede ser programática. Y critica también otra acepción del término *normas programáticas*, como regulaciones constitucionales no desarrolladas e implantadas por vía legislativa, las que perderían su calidad de programáticas cuando el legislador las desarrolla, teoría recogida en célebre fallo de la Suprema Corte (inconstitucionalidad de los artículos 220 y 225 del Código Civil planteada por Tomás Polanco), quien distinguió entre "... normas directamente operativas, o programáticas, que no pueden aplicarse sino cuando las completa la legislación ulterior"; según criterio del autor, la Corte se colocó en abierta oposición a la Comisión Redactora, "... para la cual, las disposiciones programáticas no son marcos normativos necesitados de especificación, sino orientaciones para las políticas públicas".

3. La estructura de la Constitución se integra por el *preámbulo*, "formado por grandes tomas de posición principista, y por eso mismo de mucho interés" para su interpretación; la *organización del Estado* (composición misma, régimen y elementos, y patrimonio) que es "de inspiración liberal y clásica, y hasta arcaica. Esto resulta sorprendente, dada la audacia del contenido de varias de sus disposiciones, y la atmósfera de progresismo que dimana de su lenguaje" y *autocontrol constitucional* (supremacía, suspensión, reforma y validez).

Los derechos fundamentales y libertades públicas —en otros términos los derechos humanos— se recogen, con amplitud, en el título III como parte del elemento población, y en el preámbulo, como parte de sus

declaraciones principistas. Recoge una división cuatripartita en individuales, sociales, económicos y políticos, que "es notablemente confusa y poco sistemática o coherente". El autor, aquí, critica la tendencia a la grandilocuencia en la redacción, y apunta que en la Constitución venezolana abunda ésta, lo que "lleva al Constituyente a auténticos prodigios de ininteligibilidad".

Finalmente, analiza los "principios organizadores de la Constitución". La Constitución se inscribe en la evolución general de América Latina "heredera de la tradición española en los siglos XVI al XVIII, fuertemente expresiva y patéticamente estremecida por las grandes causas y las grandes palabras". Desde la independencia (en 1810, a 34 años de la independencia de Estados Unidos, a 23 de la Constitución de 1787 de Estados Unidos y a 21 de la Revolución francesa) "ha conservado en lo formal-constitucional, las apariencias generales de un Estado democrático", cuya consolidación ha sido muy lenta y ha convertido a la "institucionalidad republicana en una especie de sueño dorado, de anhelo popular fundamental".

La introducción del pensamiento marxista a partir de la década de los 30, aunque no ha tenido un peso determinante "en la conducción de los asuntos públicos ni en la visión popular del mundo", ha influido en una marcada sensibilización por parte de todos los sectores (ricos y pobres, derechas e izquierdas) hacia las desigualdades sociales y económicas. Resultado de ese proceso de sensibilización, reflejo de otras corrientes mundiales, fue la evolución de las concepciones democrático-liberales hacia lo que se llama "Estado de bienestar" y más adelante hacia el llamado "Estado social de derecho". Características de este último son las de que:

Conservando los rasgos igualitarios y representativos de la democracia liberal clásica, y respetando profundamente las libertades individuales, es sin embargo, planificador y partidario de la economía dirigida. Sus objetivos básicos son los de alcanzar niveles altos de bienestar social, y la forma más justa de participación de todos en ese bienestar, eliminando las diferencias sociales más enojosas, o al menos reduciéndolas en lo posible. (P. 229.)

Esta corriente tiene su mayor auge cuando se produce el despertar democrático de Venezuela en 1958, y es natural que tenga mucha influencia en el texto; así también un cristianismo social renovado y en cierto modo progresista estaba en ascenso en países europeos, especialmente Italia y Alemania, y elementos de esa concepción pasaron a incorporarse

al pensamiento del constituyente a través del partido socialcristiano, "no muy poderoso en 1938 pero sí con algún prestigio intelectual".

De todas estas influencias, la más importante es la liberal, recogida en el sistema político como república democrática y en el reconocimiento de "un conjunto de libertades básicas de las cuales gozan todos los seres humanos agrupados en colectividad democrática"; en segundo término, las ideas del "Estado social de derecho", que se plasman en muchas instituciones en busca de una mayor justicia social, línea en que se inscriben varios de los derechos sociales, económicos y políticos. Las influencias socialista y socialcristiana, están difusas en el texto, y la ya lejana herencia española se manifiesta sobre todo "en cierto énfasis y cierta verbosidad, que no deja de tener consecuencias a veces graves, desde el punto de vista de la técnica".

En cuanto a las *orientaciones técnicas*, presenta graves fallas, pues se trata de un texto "demasiado largo, que abusa de las declaraciones grandilocuentes y del mecanismo de la reserva legal, que incurre frecuentemente en el empleo de denominaciones inadecuadas, y que a menudo cae en lapsos de completa ininteligibilidad" (p. 231). Extenso preámbulo, 252 artículos y 23 transitorios, una "verdadera galaxia" de instituciones y procedimientos en lenguaje oscuro que la hacen "inasequible para el público y difícil —muy difícil— aun para los expertos" (p. 231). Ejemplo de declaraciones: "fomentar el desarrollo de la economía al servicio del hombre", "es para siempre e irrevocablemente libre e independiente", etcétera. Se abusa de la reserva legal, que consiste en la prohibición de que determinadas materias sean reguladas, en aplicación de la Constitución, por normas de rango inferior a la ley; pero que debe limitarse sólo a lo realmente importante, porque de otra manera se entorpece la acción de los organismos públicos y el Estado se paraliza. Así, se concluye en que el texto tiene graves fallas técnicas que lo hacen poco operativo en algunos casos y en otros lo convierten en "motivo de enredo y entramamiento de las instituciones".

La *concepción democrática en la organización del Estado* se revela en cuatro direcciones: 1. *Soberanía*: recogida en el preámbulo, definición del territorio, deberes ciudadanos, origen del poder y función de las fuerzas armadas. Todos los principios de la doctrina de la soberanía aparecen acogidos: "unidad de poder y de territorio, no reconocimiento de poderes exteriores, fomento de la conciencia patriótica, y carácter nacional del ejército. La autonomía, muy relativa, de los poderes estatal y municipal, no pone en cuestión la soberanía, pues pertenece más bien, como se verá algo más abajo, a una política de descentralización" (p. 233); 2. *Democracia representativa*. En el preámbulo

y articulado se reconoce el orden democrático, la democracia representativa, responsable y alternativa como forma de gobierno, principio que se desarrolla preceptivamente en el régimen de derechos políticos, partidos, etcétera; 3. *Constitucionalismo*. Además, y básicamente, Venezuela se constituye como un Estado de derecho, en el cual la Constitución es la cúspide de todo el orden normativo, y 4. *División de poderes*. Se distinguen las funciones entre órganos que cooperan entre sí; se fija el control jurisdiccional de los actos del ejecutivo y legislativo; los jueces dependen de los otros poderes, etcétera.

Aunque el Poder Ejecutivo no ejerce formalmente control alguno sobre el Legislativo, y su único influjo formal sobre los jueces está en su nombramiento, a través de una institución administrativa, pero muy autónoma, como el Consejo de la Judicatura, la realidad es que el Poder Ejecutivo maneja la Nación, mas que ningún otro. Esto no sólo es palpable en los hechos, sino en el orden jurídico.

Sus atribuciones son amplísimas, tiene delegación legislativa, atribuciones extraordinarias de emergencias, etcétera.

Los fundamentos *ético-racionalistas* del orden constitucional están en el reconocimiento de la lista de derechos, en el preámbulo y en el articulado en forma dispersa, "puede decirse que recogen todos los principios desarrollados en esta materia por la cultura occidental desde fines del siglo xviii" (p. 235). Existió en el constituyente el prurito de incluirlo todo, lo que hace farragoso el texto. Y tiene una contradicción "de suma gravedad"; está en el artículo 50: "La enunciación de los derechos y garantías contenida en esta Constitución no debe entenderse como negación de otros, que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ella. La falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos", cuya fuente está en el artículo 9 de la Enmienda de la Constitución norteamericana de 1791, lo que frecuentemente se olvida y que dice: "No por el hecho de que la Constitución enumera ciertos derechos, ha de entenderse que niega o menosprecie otros que retiene el pueblo." En el texto venezolano, el depositario de estos derechos no es el pueblo, sino la "persona humana" —aportación socialcristiana—, lo que apareja conflicto de interpretación.

Afirma que hay derechos inherentes (y por lo tanto no establecidos por vía positiva) a esa persona humana; y los sitúa por encima de la Constitución. Con ello, la Carta fundamental queda convertida en papel mojado por la propia Comisión Redactora, quien con este

artículo invita a todos los sediciosos del mundo a alzarse contra la Constitución, alegando por supuesto, los inefables derechos no escritos, inherentes a la persona humana. (p. 239.)

Las aportaciones al texto de la concepción *del Estado social de derecho*, se reflejan en la "triple caracterización del bloque constitucional". Un primer rasgo es la fuerte presencia de términos que no tienen "un referente empírico", como justicia, bien común, moral, persona humana, solidaridad, elevada misión, dignidad, decoro, etcétera. Otro, el que existan muchas disposiciones programáticas, sin ninguna garantía preceptual, por ejemplo: "propenderá a mejorar las condiciones de vida de la población campesina" (artículo 77), "creará y sostendrá escuelas" (artículo 78), "fomentará la cultura" (artículo 83), etcétera. Finalmente, la mezcla de temas unidos por "dos únicos débiles hilos conductores: protección al débil y desarrollo incremental de las actividades económicas y sociales". En suma:

El carácter híbrido, tácito, oportunista e ideológico de la aceptación del Estado social de Derecho, es manifiesto en la Constitución de 1961. En los 48 artículos que van desde el 72 hasta el 109, ambos incluidos, hay decenas de expresiones acerca de la importancia de que la humanidad sea buena y feliz, pero apenas si se hallan tres preceptos efectivos y de relieve: educación oficial y gratuita (artículo 78), irrenunciabilidad de los derechos legales de los trabajadores (artículo 85) y expropiación sólo por sentencia judicial firme (artículo 101). Lo demás es simple remisión a la ley. (P. 241.)

Todo lo cual permite al autor concluir que "la línea principista" del texto muestra su verdadero rostro: "abuso de las palabras, con evidentes funciones ideológicas de propaganda y manipulación, frente a un escaso número, aunque no desdeñable, de preceptos novedosos e interesantes." Producto de la historia venezolana convulsa, que explica sus defectos, debe reconocerse, concluye el autor, "que es la primera auténtica Constitución venezolana", lo que basta para salvarla, "si no como instrumento de organización, al menos como punto de partida para posibles desarrollos futuros eficaces".

Jorge Mario GARCÍA LAGUARDIA

MIAILLE, Michel, "Crisis del derecho y hegemonía. A propósito del derecho público", *Crítica Jurídica*, Puebla, Pue., núm. 0, 1984, pp. 23-37.

Miaille aborda el problema de la crisis del derecho y la hegemonía partiendo del análisis de las ideas de Jürgen Habermas y de Bourdieu. En particular, analiza el concepto de la esfera pública burguesa, en el primer autor, y el problema de la objetivación del medio de dominación, en el segundo. Una vez planteada la problemática dentro de la que desarrolla su trabajo, Miaille se pregunta por la ubicación de la hegemonía burguesa en el ámbito del derecho público, de lo que trata de deducir las esferas de este último que han sido afectadas por la crisis de la hegemonía en cuestión. Primeramente, propone la idea de que la hegemonía de la burguesía inicialmente se instauró en las instituciones de tipo parlamentario. Sin embargo, el cambio en las condiciones económicas y sociales, particularmente a partir de la crisis de 1929, ha determinado que el parlamentarismo no haya podido reponerse por completo. El éxito del parlamentarismo se debió a que constituyó la forma generalizada de discusión en el mismo seno del Estado. El parlamento se convierte así en el lugar de las alianzas y transacciones, para lograr una unidad bajo la autoridad de la clase dominante o de una fracción de ella. No obstante, la transición del capitalismo competitivo al capitalismo monopólico implicó un debilitamiento progresivo del parlamento, reduciendo sus competencias y procedimientos, para dar lugar a un ejecutivo fuerte, o incluso a un sistema de tipo bonapartista, con la consecuencia de suprimir en parte el espacio para la discusión y desarrollar en cambio la concertación, el diálogo y la participación.

El autor, citando la obra de connotados administrativistas, pone de relevancia el hecho de que se haya cambiado la imagen simplista del derecho administrativo, concibiéndolo como un aparato de decisión al servicio de la política. La administración parece ahora participar de la esfera política. Grémion pone de manifiesto el juego social de los grandes de la administración, mientras que Crozier hace lo mismo con respecto de la representación de intereses y grupos sociales dentro de la misma administración. Habiendo asumido la administración parte de las funciones de discusión, antes confinadas al derecho político, la demostración hecha al principio del artículo sobre la crisis de la hegemonía se traslada, por lo tanto, a la administración.

Michel Miaille rechaza la idea de una crisis generalizada de la hegemonía burguesa y, por lo tanto, del parlamentarismo y el proceso de discusión en su totalidad. El Estado burgués sigue expresándose

por medio de la "esfera pública de la discusión y de la representación". La burguesía, según el autor, busca renovar las alianzas sin suprimirlas. Miaille conceptúa a la objetivación como "un proceso en el que el poder se afirma por medio de procedimientos e instituciones que disimulan al titular del poder, al beneficiario de la dominación". Es en ese sentido que el autor concibe al derecho administrativo como un medio para disimular al poder, tras la apariencia del anonimato, la despersonalización y la complejidad del aparato administrativo. El autor cita a Régis Debray, quien proporciona algunos ejemplos de la adaptación del derecho administrativo a los tiempos y a la crisis, por ejemplo, la ampliación de la teoría de los bienes del dominio público, las normas de la función pública y el derecho de huelga, así como la modificación del concepto de interés público.

Para terminar, Miaille demuestra cómo en el derecho laboral y en el derecho mercantil se presenta un proceso de "automaticidad" que trata de sustituir "los azares de la discusión". En el derecho laboral se intenta evitar los conflictos de trabajadores y patronos, mientras que en el derecho mercantil la manera de resolver los conflictos provoca que se rebasen los límites del derecho mercantil clásico y que las garantías que otrora se exigían sean eludidas. En ambos casos, es dable observar una creciente intervención de la administración, que se introduce como "mediador". De ahí la expansión del ámbito del derecho administrativo. Dichas transformaciones son erróneamente percibidas como una degradación del derecho o, alternativamente, como una desjurisdicción o una crisis. Conclusión a la que han llegado algunos juristas críticos y a la que considera Miaille como apresurada. Una crisis del derecho no necesariamente se convertirá en una crisis de la hegemonía. "El ocaso de ciertos procedimientos parlamentarios no debe ocultarnos el mantenimiento —ni el desarrollo incluso— de instituciones y de prácticas de probada eficacia."

Manuel BARQUÍN ÁLVAREZ

SALISBURY, Robert H., "Interest Representation: The Dominance of Institutions", *The American Political Science Review*, Washington, D. C., núm. 1, vol. 78, marzo de 1984, pp. 64-76.

En primer término, el autor pone de relevancia que, para la ciencia política norteamericana, es en el sector extragubernamental donde es-

tán situados los partidos políticos y los grupos de presión. Sin embargo, el autor llama la atención sobre el hecho de que dentro de aquellos últimos se incluye a un gran número de entes, como las grandes compañías privadas, los gobiernos estatales y locales, las universidades y una gran cantidad de instituciones privadas. De igual manera, se ignora a una gran cantidad de personas que ejercen funciones de representación, por sí, como empleados de instituciones o como agentes independientes contratados por éstas. De ahí, el autor pasa a delimitar el objeto de su ensayo: demostrar que las instituciones han venido a dominar los procesos de representación en la política nacional de los Estados Unidos. Lo anterior no sólo tiene implicaciones políticas, sino también conlleva una apreciación diferente de la teoría de la representación y la de los grupos de presión. Los conceptos que el autor se propone revisar a la luz de sus propias proposiciones son las de: interés, organizaciones o grupos de interés, instituciones y, finalmente, el de la representación.

Por lo que concierne al concepto de interés, el autor hace ver las dificultades para su concepción, mencionando, entre otras, la de sus dimensiones objetivas y subjetivas, así como del hecho de que la participación del individuo en instituciones modifica la concepción y manifestación de sus propios intereses. Por lo que se refiere a los grupos de interés, Salisbury hace una rápida retrospectiva que parte del análisis formal-empírico de Bentley, para pasar al enfoque de Truman, quien se pregunta por la forma en que se integran los grupos de interés y el por qué sus miembros tienen interés en formarlos y mantenerlos. Para Salisbury, fue hasta que Mancur Olson escribió *The Logic of Collective Action*, que se demostró que la asociación de individuos se origina en la satisfacción de intereses concretos, más que en la búsqueda de acciones o políticas generales. El hallazgo de Olson se refería a los grupos de interés económico; pero Salisbury y otros lo han hecho extensivo a los grupos de interés político. El autor encuentra que uno de los problemas más importantes en los grupos de interés es la representabilidad y legitimación de sus instancias decisorias. A diferencia de los grupos de presión, las instituciones tienen intereses que son política y analíticamente independientes de los intereses concretos de sus miembros. En el caso de las instituciones, siempre se han considerado que tienen finalidades que trascienden a las de sus miembros; es esta característica la que explica el particular interés que las instituciones pueden tener en la política. A los dirigentes de las instituciones corresponde la custodia de los intereses generales de las mismas. El interés de las instituciones privadas por la política se ha acrecentado en

forma paralela a la expansión de la intervención del Estado en la economía, así como en relación a la creciente complejidad y dimensiones de las grandes corporaciones. Las instituciones son organizaciones administradas, con una jerarquía vertical. En cambio, los grupos de interés, a pesar de tener también órganos decisorios, deben ser mucho más sensibles a los puntos de vista de sus agremiados. Los dirigentes de las instituciones tienen mayor discrecionalidad en sus decisiones y en el manejo de sus recursos. Al propio tiempo, tienen menos exigencias por lo que hace a la justificación de sus decisiones. Finalmente, las instituciones pueden tener una gama más amplia y flexible de objetivos. Naturalmente, el autor advierte que las diferencias entre los grupos de interés y las instituciones son sólo de grado.

Robert Salisbury señala que los motivos que inducen a los directivos de las instituciones a adoptar una posición activa con respecto de la política son, entre otras, la obtención de beneficios o la prevención de perjuicios con respecto de las instituciones que representan; lo que ciertamente no sólo forma parte de sus funciones, sino que legitima su posición y redundando en su propio beneficio en forma indirecta. Sin embargo, las instituciones no tienen el mismo grado de interés en influir en la política, por ejemplo, las organizaciones cúpula tienen más interés que el del promedio de las instituciones. Además, existen instituciones creadas, *ex profeso*, para ejercer influencia en la política, representando los intereses de otras, por ejemplo, los comités de acción política (Political Action Committee). La existencia de instituciones que tienen por objeto representar los intereses de otras, nos introduce al tema de la práctica, muy extendida en Washington, de particulares —la gran mayoría de ellos abogados— y bufetes de especialistas cuya actividad profesional es representar grupos de interés o instituciones en el Congreso de los Estados Unidos. Por ejemplo, en 1982, la Embajada de Japón había contratado los servicios de nueve diferentes representantes profesionales; otras organizaciones paraestatales japonesas habían contratado cuatro, y las transnacionales eran representadas por docenas de distintos profesionales. Huelga decir que dentro de los Estados Unidos la práctica de hacerse representar por bufetes o individuos a contrato es común, aun cuando la representación tradicional, a través de empleados permanentes o funcionarios de las instituciones interesadas, no haya caído en desuso, sino que coexiste paralelamente.

Después de analizar los problemas que esta nueva práctica conlleva, tanto de índole práctico como teórico, el autor llega a una serie de conclusiones que resumiré a continuación. En primer término, Salisbury considera que la práctica de contratar representantes para cada

tipo de problema tenderá a fragmentar la representación de los intereses, tanto de grupos de presión como de instituciones. En segundo término, la representación de instituciones tendrá cada vez más efectividad y continuidad que la de grupos de presión. En tercer lugar, la representación de instituciones tiende a ser más pragmática, aunque no deje de tener motivaciones ideológicas. Por ello, muchas de las críticas de los conservadores dirigidas en contra de los grupos de interés, como promotores de un pragmatismo a ultranza, deberían —en sentido estricto— dirigirse en contra de la representación de los intereses de instituciones.

Por último, dos conclusiones generales. La primera, que es posible distinguir entre la representación de intereses institucionales y de instituciones, por una parte, y la representación de grupos de interés propiamente dichos, por la otra, que no son instituciones con finalidades independientes de las de sus miembros. La segunda, que a pesar de que la representación de intereses, tanto institucionales como no institucionales, asume funciones semejantes a las de los representantes tradicionales, existe una diferencia básica entre ambos, ya que los últimos constituyen propiamente instancias de decisión, mientras que los primeros son meramente instrumentales.

Manuel BARQUÍN ÁLVAREZ

SCHAMBECK, Herbert, "Posibilidades y límites del federalismo", *Documentación Administrativa*, Madrid, núm. 193, Instituto Nacional de Administración Pública, enero-marzo de 1982, pp. 77-91.

La doctrina en lengua alemana sobre federalismo ha sido tradicionalmente rica y orientadora; desde los escritos de Georg Waitz, en 1852, hasta los de Ulrich Scheuner, de 1962, pasando por supuesto por autores como Paul Laband, Georg Jellinek y Hans Kelsen. En esta ocasión, la revista española *Documentación Administrativa* nos ofrece un excelente artículo de Herbert Schambeck producido para una conferencia en la Universidad Complutense; su lenguaje sencillo es reflejado ciertamente en la traducción de Joaquín Abellán.

Schambeck comienza por la historia semántica del término federalismo, que se inicia desde el *foedus* o *foederati* del Imperio romano, para designar alianza entre el Imperio y ciertas tribus, y se continúa hasta teóricos como Samuel Pufendorf, Montesquieu y De Tocqueville.

Aunque el autor, siguiendo a Scheuner, desecha el intento de elaborar teorías abstractas sobre el federalismo y prefiere realizar un análisis sobre consideraciones histórico-pragmáticas, no por ello abandona el esfuerzo de señalar ciertas características del Estado federal, tomando como ejemplo países europeos, sobre todo la República Federal Alemana, Austria y Suiza.

1. La primera característica radica en una distribución de competencias, sobre todo tratándose de las tres grandes funciones legislativa-administrativa-jurisdiccional, que se realizan a nivel constitucional. Esta distribución no puede ser estática, sino que debe observar el "sentido de una federación", que consiste precisamente en la profunda relación que debe haber entre los estados y la Federación, lo cual imprime el sentido de interpretar que todas las materias afectan e importan a los estados y a la Federación. Este "sentido constructivo formal", así denominado por Max Imboden, introduce la segunda característica.

2. Existencia de formas de colaboración de los estados con la Federación, a través de convenios y de órganos federales integrados por representantes de los estados. El autor menciona como ejemplo a Austria, donde se ha desarrollado particularmente una forma de coordinación, llamada horizontal. En la Constitución austriaca se establece la facultad para que la Federación y los estados, así como los estados entre sí, celebren acuerdos de colaboración sobre las respectivas esferas de acción. Esta colaboración se plantea como una forma de coadyuvar en los asuntos de cada esfera de gobierno sin trastocar la exclusividad de la materia por parte de los estados o de la Federación. Asimismo, en Austria se plantea la actuación de una oficina de Relaciones entre Federación y estados, que lleva a cabo reuniones y acuerdos. Quizá en México se plantee una coordinación similar con las Reuniones de la República que se iniciaron en la administración presidencial de 1976 a 1982.

3. Como una especie muy importante de esta colaboración, se encuentra esta tercera característica, denominada en el artículo como "compensación financiera", aunque conocida en nuestro país como "coordinación fiscal".

Según Schambeck, los estados, al no tener soberanía fiscal, deben considerarse como organizadores de distribución y exacción de ingresos, mientras que la Federación debe ser la esfera de gobierno encargada de la política fiscal, así como la fuerza rectora de la coordinación fiscal. El autor cita un elemento común con la experiencia mexicana, al ejemplificar que en Austria los ingresos de los estados guardan una proporción del 96% proveniente de la participación de ingresos que la Federación les otorga y tan sólo un 4% provenientes de ingresos propios.

Esta fuerza financiera de la Federación, le otorga una importancia política y, consecuentemente, un predominio.

Por último, el artículo adelanta las ventajas que se observan en una Federación, lo cual es un intento esclarecedor, ya que la doctrina ha llegado a poner en duda no sólo la posibilidad de caracterizar al federalismo, sino su utilidad real frente a sistemas como el centralismo.

Schambeck considera que el federalismo se muestra como una forma eficaz de la división de poderes, ya que el control vertical entre Federación y estados resulta similar al horizontal que tradicionalmente se analiza en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Asimismo, para el autor, el federalismo contribuye a la democratización de los sistemas políticos, ya que, debido a su estructura, contribuye al planteamiento y solución de problemas más inmediatos a la comunidad que los padece, así como a la toma de decisiones más expedita.

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA

DERECHO DEL TRABAJO

FRANCO, Rolando, "Significado y contenido del desarrollo social y de las políticas sociales", *Ideas en Ciencias Sociales*, Buenos Aires, núm. 1, año 1, enero-marzo de 1984, pp. 41-55.

El autor se propone realizar un análisis de las connotaciones que ha tenido el concepto de desarrollo social, a través de un análisis retrospectivo de los contenidos que ha implicado el concepto. Primeramente aborda al desarrollo social como protección del trabajador asalariado. Esta fase inicial vino a presentarse después de que se superaron las etapas de la filantropía privada y el mutualismo obrero. A la organización obrera se agregó la intervención estatal, mediante la promulgación de leyes de protección y asistencia que fundamentalmente favorecieron al proletariado urbano y no siempre a todos sus sectores. En segundo término se ocupa del desarrollo social como consecuencia del desarrollo económico que tuvo lugar después de la Segunda Guerra Mundial, mismo que enfatizó el crecimiento económico y el ingreso per cápita como su principal indicador. Por lo general, los servicios sociales como educación, salud y vivienda fueron considerados como consumo, y eran atendidos en la medida en que se generaran recursos por el sector productivo. La tercera etapa fue la del desarrollo social como condición para