

9

Cuadernos de Divulgación
de la Cultura Democrática

ESFERAS DE LA DEMOCRACIA

Jesús J. Silva-Herzog
Márquez

9

Cuadernos de Divulgación
de la Cultura Democrática

ESFERAS DE LA DEMOCRACIA

Jesús J. Silva-Herzog
Márquez

Jesús J. Silva-Herzog Márquez

**ESFERAS DE LA
DEMOCRACIA**

Instituto Nacional Electoral

Consejero Presidente

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Consejeros Electorales

Lic. Enrique Andrade González

Mtro. Marco Antonio Baños Martínez

Mtra. Adriana Margarita Favela Herrera

Mtra. Beatriz Eugenia Galindo Centeno

Dr. Ciro Murayama Rendón

Dr. Benito Nacif Hernández

Dr. José Roberto Ruiz Saldaña

Lic. Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles

Mtro. Arturo Sánchez Gutiérrez

Lic. Javier Santiago Castillo

Secretario Ejecutivo

Lic. Edmundo Jacobo Molina

Contralor General

C.P.C. Gregorio Guerrero Pozas

Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto

ESFERAS DE LA DEMOCRACIA

Jesús J. Silva-Herzog Márquez

Primera edición INE, 2016

D.R. © 2016, Instituto Nacional Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur

Col. Arenal Tepepan, 14610, México, Ciudad de México

ISBN de la colección: 978-607-9218-44-7

ISBN: 978-607-9218-65-2

Los contenidos son responsabilidad de los autores y no necesariamente representan el punto de vista del INE

Impreso en México *Printed in Mexico*

Distribución gratuita. Prohibida su venta

Contenido

Presentación	7
INTRODUCCIÓN	9
DOS VISIONES DE LA DEMOCRACIA	11
LAS ESFERAS	29
Nota bibliográfica	65
Sobre el autor	69

Presentación

Las elecciones son consustanciales a la democracia. No es posible, en efecto, pensar en una democracia sin la realización de procesos electorales libres, periódicos, participativos, competitivos e imparciales; pero la democracia, desde luego, no se agota en ellos: se despliega en otros espacios más allá del sufragio. Los principios y valores de esta forma de gobierno se plasman en múltiples ámbitos para hacer de la democracia un sistema complejo en el que se articulan subsistemas y mecanismos de pesos y contrapesos que, cuando operan correctamente, son capaces de enfrentar los retos que se les presentan. La democracia es un sistema abierto a la redefinición política mediante el dinamismo de la competencia entre proyectos y programas políticos y, por lo tanto, susceptible de incorporar diversos contenidos sustantivos.

Jesús J. Silva-Herzog Márquez identifica seis esferas o ámbitos de la democracia: los poderes, las regiones, los partidos, las asociaciones, la ley y los medios. Un buen listado para pasar revista al desarrollo democrático e identificar su fortaleza, sus insuficiencias y sus retos.

De estas esferas, nos dice el autor, en apretada pero profunda síntesis: la democracia es el equilibrio de poderes; es el autogobierno de las regiones; es el sistema institucionalizado y competitivo de los partidos; es la autonomía de las organizaciones sociales; es el gobierno de la ley a través de la ley, y es el ejercicio del poder público en público. Síntesis que conviene tener presente para evitar análisis que abordan algunos ámbitos pero olvidan otros. La democracia, pues, debe realizarse en cada una de estas esferas pero también en el conjunto en el que ellas interactúan. Para que sea así, la democracia requiere de una cultura política democrática que permita a los ciudadanos y a los actores políticos ser, a la vez que protagonistas, defensores, vigilantes y constructores permanentes de la democracia. Por esta razón, y haciéndonos eco de las afirmaciones del autor, podemos añadir: la democracia también es cultura cívica.

Así, para contribuir a la formación y la consolidación de la cultura política democrática, el Instituto Federal Electoral ha publicado este número de los Cuadernos de Divulgación en el que su autor hace gala de solidez analítica y amenidad.

Instituto Federal Electoral

INTRODUCCIÓN

Este cuaderno es un recorrido por la democracia. Más que un esfuerzo de conceptualización, quiere ser un paseo por los territorios de un régimen político. Una invitación para tomar en serio la democracia. Valorarla como un régimen deseable y posible. Algunos han deseado e incluso idealizado la democracia hasta volverla inalcanzable. Otros se han hundido en la realidad y, por hacer factible la democracia, la han banalizado. Aquí presento un planteamiento que quiere superar esas visiones. Una democracia realista pero no cínica, una democracia con ideales pero sin utopías.

Se expone aquí una idea modular de la democracia. El sistema democrático no puede capturarse en una cápsula. La democracia es un sistema integrado por una variedad de subsistemas democráticos. En este cuaderno trato de dibujar esos campos y de sugerir las conexiones entre ellos. Esferas de la democracia las he llamado. A través de estas categorías podremos capturar la riqueza de la experiencia democrática que, desde luego, no puede ser reducida al instante del

sufragio. Tomar en serio la democracia es tomar en serio al ciudadano, la vida cotidiana del protagonista de la democracia; tomar en serio la ley, el pluralismo, el debate.

La primera etapa de nuestra exploración es el análisis crítico de dos interpretaciones muy difundidas que han construido modelos unidimensionales de la democracia. Un par de simplismos que desconocen la complejidad y riqueza del régimen que pretenden explicar. Es necesario, pues, partir del reconocimiento de la complejidad de la democracia. Al observar las múltiples expresiones de la práctica democrática, al ver en movimiento a los distintos actores, al puntualizar los diferentes arreglos institucionales de la democracia advertimos los vericuetos de un régimen complejo, pero no laberíntico. A partir de la precisión de los elementos constitutivos de la democracia —el ciudadano, las reglas del juego democrático y el proceso mismo— he tratado de describir las diversas dimensiones de la experiencia democrática. Un mapa para ubicarnos en el territorio. He apuntado aquí seis esferas de la democracia: la esfera de los poderes, la esfera de las regiones, la esfera partidista, la esfera de las asociaciones, la esfera legal y, finalmente, la esfera de los medios. La democracia aparece así como una suma de dimensiones democráticas: poderes en equilibrio, autonomías regionales, partidos en competencia, asociaciones en libre movimiento, legalidad, debate.

He tratado de liberar la lectura del texto de interrupciones bibliográficas. Por ello he incluido solamente referencias al pie de página cuando se cita textualmente una fuente. Al final del texto se ofrece una nota bibliográfica que hace explícitas las deudas intelectuales de este trabajo y que puede ayudar en la profundización de estos apuntes.

DOS VISIONES DE LA DEMOCRACIA

EL SIMPLISMO DEMOCRÁTICO

La democracia no es una canica. Es un régimen complejo. Una casa de muchos cuartos, muchos moradores, muchos pilares. A pesar de ello, muchos han tratado de encontrar al verdadero dueño de la casa, su salón principal o el pórtico de entrada. Han intentado condensar en una píldora la esencia de la democracia. Pero ésta es escurridiza. Tratar de atenuar la complejidad de este edificio no hace más que empobrecer nuestra comprensión de la vida democrática. Y, con ello, se empobrece nuestra propia experiencia.

No podemos negar que la idea es, en extremo, sencilla. Desde que nació en Grecia hace dos mil años, la democracia ha sido entendida como el gobierno que recae en la gente. Así lo describen las dos mitades de la palabra: gobierno popular. En ese binomio está la raíz del principio democrático: que las decisiones que afectan a la comunidad no sean tomadas por personajes extraordinarios sino por la gente

común; que el poder no descienda de los cielos, ni se encierre en los palacios o en los cuarteles; que ascienda de la calle; que los ciudadanos participen y decidan; que la sociedad sea libre y el poder controlado.

La etimología de la palabra nos habla del *título de legitimidad* de la democracia, es decir, del principio que justifica su poder. Pero mal entenderíamos la vida de la democracia si nos quedamos en las sílabas de la palabra. Saber que un automóvil es un vehículo movido por un motor nos sirve poco si queremos entender cómo funciona. Si queremos construir un coche con ese instructivo estaríamos perdidos. Para comprender el funcionamiento de esa máquina rodante tendríamos que abrir el cofre, desmontar sus partes y analizar su mecánica interna. Del mismo modo, cuando tratamos de entender la vida de la democracia es preciso analizar sus componentes y sus procesos. La democracia, como el coche, está compuesta por una serie de pistones, válvulas, tuercas y correas que la convierten en una sofisticada pieza de ingeniería. Si la fuente de legitimidad democrática es elemental —el poder que surge del pueblo—, el proceso democrático es complejo. Así lo veía Montesquieu, quien advirtió que para fundar un gobierno moderado...

es preciso combinar las fuerzas, ordenarlas, templarlas, ponerlas en acción; darles, por así decirlo, un contrapeso, un lastre que las equilibre para ponerlas en estado de resistir unas a otras. Es una obra maestra de la legislación que el azar produce rara vez, y que rara vez dirige la prudencia. El gobierno despótico, por el contrario, salta a la vista, es simple, es uniforme en todas partes: como para establecerlo basta la pasión, cualquiera sirve para eso.¹

¹ *El espíritu de las leyes*, Porruá, Col. Sepan Cuántos, México, libro V, capítulo XIV, p. 44.

Por ello debemos ser cautelosos frente a lo que podríamos llamar el *simplismo democrático*, las nociones que reducen las complejidades del proceso democrático a alguna fórmula elemental. Hoy podríamos encontrar dos versiones del simplismo democrático. La primera versión gira alrededor de la imagen del espejo. De acuerdo con esta visión, en la democracia se logra la identificación plena entre gobierno y pueblo. El régimen democrático es capaz de borrar la brecha entre soberano y súbdito. Es el autogobierno de la sociedad. El espejo democrático ha de reproducir, con toda fidelidad, la imagen del pueblo. Jean Jacques Rousseau, el filósofo que con mayor vigor ha defendido esa imagen, se adelantaba a describir sus cualidades: un cuerpo unitario, bueno, sabio y justo. Por ello, según el autor de *El contrato social*, el gobierno democrático habrá de excluir cualquier fuerza que ensucie el espejo. Nada de subdivisiones, nada de competencia, nada de partidos o intereses individuales.

Decía que esta visión está anclada en la noción de identidad *pueblo igual a gobierno*. Por ello, la única forma legítima de poder es la que se basa en la democracia directa. El gobierno del pueblo sin intermediarios. El voto quiebra la identidad porque el pueblo ya no es gobierno sino simple elector. Decía también que la imagen de este pueblo gobernante es la de un cuerpo unitario. El esquema unitario se basa en la noción de la amistad, una sociedad construida en la identidad de intereses. Una sociedad sin conflicto. Si acaso, el conflicto sería exterior: el pueblo contra el antipueblo. Ahí está la gran trampa del discurso que predica “todo el poder al pueblo”. En toda su romántica vaguedad, la idea de pueblo crea un “nosotros” rígido que abre de inmediato la exclusión: ustedes, los otros, son el no-pueblo, el enemigo.

Evidentemente hay un simplismo en el modelo de Rousseau. Pero un simplismo iluso y peligroso. Por un lado, postula la exigencia de la democracia directa. La única democracia digna de ese nombre es, para Rousseau, la que expresa directamente la voluntad general mediante la congregación de todos los ciudadanos en la asamblea popular. La soberanía popular, argumentaba, no puede ser representada. Ha de expresarse en una asamblea no sujeta a los intereses parciales de sus componentes, sino volcada a descubrir el interés superior de la comunidad. Pero, como el propio Rousseau aceptaba, la asamblea de todos los ciudadanos es sólo posible en una pequeñísima comunidad. Por eso, a medida que crece la ciudad y, sobre todo, cuando nace el Estado nacional, se impone la necesidad de la representación. En las sociedades contemporáneas no hay espacio para la democracia directa.

Los escritores realistas, quienes han tratado de entender la política tal como es y no como debería ser, han advertido que en toda sociedad existe un grupo que gobierna y otro que es gobernado. Con la evidencia en las manos, observadores como Gaetano Mosca, Wilfredo Pareto o Roberto Michels han advertido que es inevitable que se abra una brecha entre gobernantes y gobernados. El espejo de identidad que soñaba Rousseau es imposible. Pero ello no nos debe llevar a tirar la bañera con todo y el proyecto democrático. Que el gobierno sea necesario no quiere decir que el gobierno democrático sea imposible. Bien dice Bobbio que “la presencia de élites en el poder no borra la diferencia entre regímenes democráticos y regímenes autocráticos”.²

² Bobbio, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, p. 20.

De ese punto parte el segundo simplismo que quiero denunciar: el simplismo electoral. De acuerdo con esta segunda visión, la democracia se reduce al procedimiento por medio del cual el pueblo vota para elegir entre distintas opciones electorales. El economista austriaco Joseph A. Schumpeter, tratando de construir un modelo realista de democracia, llegó a la conclusión de que el papel del pueblo en un régimen democrático es *producir* gobierno, no *ser* gobierno. Más que ser esa sustancia de identidad, la democracia se concibe aquí como procedimiento, como método. Pero Schumpeter parece reducir el procedimiento democrático al instante electoral. Dice: “El método democrático es el arreglo institucional para llegar a la adopción de decisiones políticas en donde los individuos adquieren el poder de decidir a través de una lucha competitiva por el voto popular”.³ La democracia no termina con las élites: las multiplica y las enfrenta. Como advirtió un observador italiano, en la democracia las élites se proponen, no se imponen.⁴

La teoría democrática de Schumpeter contribuye a romper con la ilusión de identidad entre pueblo y gobierno. Pero se atasca al reducir el procedimiento democrático a la competencia electoral. Para este autor, no hay mayor diferencia entre la democracia y el mercado. Los consumidores (ciudadanos) compran (votan por) productos (líderes). De esta manera se construye un modelo de democracia que se ha llamado “elitismo competitivo”.

³ Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper and Row, Nueva York, 1950, p. 269.

⁴ Se trata de una idea de Filippo Burzio que es tomada por Bobbio en *El futuro de la democracia*, obra citada, p. 21.

Esta visión, muy en boga en nuestros tiempos, describe una democracia episódica. Para regresar a la metáfora arquitectónica, el elitismo competitivo puede llegar a describir adecuadamente la entrada al edificio democrático, pero no observa sus corredores interiores. Pinta la puerta, pero no capta sus territorios internos ni, mucho menos, el movimiento que se despliega entre sus paredes. Y si la democracia redujera a los ciudadanos al papel de compradores ocasionales en el tianguis electoral, tendría razón el temible Rousseau cuando cuestionaba la democracia inglesa al decir que los ingleses solamente eran libres en el momento de expresar su voto. Al concluir el acto electoral recobraban su esclavitud.

El acto electoral es crucial para determinar la existencia de un régimen democrático. De ninguna manera puede menospreciarse. Sin voto no hay democracia. En ese derecho está, como afirmaba Karl Popper, la única posibilidad de deshacerse del gobierno sin derramamiento de sangre. Pero hay democracia por fuera del voto. Es claro que en cualquier democracia digna de ese nombre existe un espacio para la competencia electoral institucionalizada: un lugar donde existen elecciones libres, instituciones imparciales, partidos que ganan y pierden elecciones. Pero no podemos pensar que ésa sea la única dimensión del proceso democrático.

*

La democracia, pues, no es un espejo en el que se identifican plenamente pueblo y poder. No se agota tampoco en el mercado electoral. Es algo más complejo. Y más rico. La democracia está en muchas

partes. No se limita al espacio electoral: cubre, de distintas maneras, todas las acciones del poder público. Las fronteras de la democracia van más allá del *quién gobierna*. La médula democrática es la cuestión del *ejercicio* del poder. Los simplismos de los que hemos hablado se concentran en el depósito del poder. Su pregunta es elemental: ¿en dónde está la soberanía?, ¿quién gobierna? La respuesta, en el primer caso, es el pueblo entero; en el segundo, quien recibe más votos. Pero ambos ignoran totalmente el funcionamiento cotidiano de la democracia: cómo gobierna ese poder, de qué manera toma decisiones, cómo se conocen sus actos, cuál es la estructura interna de ese poder, cuál es, a fin de cuentas, el espacio político del ciudadano. Por ello, además del *quién gobierna*, debemos preguntarnos *cómo gobierna*. Regresando a Popper, si planteamos la cuestión democrática solamente en términos de *quién debe gobernar*, abrimos la puerta a la opresión. En la formulación de esa pregunta se esconde la ilusión de que basta sentar al pueblo en el trono para que los problemas políticos desaparezcan. La prudencia nos aconseja plantear otra interrogante: “¿cómo podemos organizar las instituciones políticas, de tal manera que se impida a los gobernantes malos o incompetentes hacer demasiado daño?”⁵

Me parece conveniente aclarar desde ahora qué es lo que *no* trato de decir. En primer lugar, no estoy abogando por el retorno de esa imprecisa –y en muchas ocasiones tramposa– noción de *democracia social*. El gran sociólogo francés Alexis de Tocqueville hablaba de democracia en ese sentido, como una condición social de igualdad.

⁵ Karl Popper, *La sociedad abierta y sus enemigos*, capítulo 17.

Pero, si queremos entendernos, creo que debemos usar la palabra democracia para nombrar una forma de gobierno, un régimen político. El filósofo mexicano Carlos Pereyra, que era “marxista, pero elegante”, condensó la cuestión en las siguientes fórmulas: la democracia es siempre democracia política, siempre democracia formal, siempre democracia representativa, siempre democracia pluralista.

En segundo lugar, digo que la democracia está en muchas partes. No digo que esté o deba estar en todas partes. La democratización de todos los espacios humanos parece un proyecto indeseable que implicaría más que la radicalización de la democracia, la edificación de una “democracia totalitaria”. Cuando hablamos de la democratización total estamos sugiriendo la politización total y eso significa la disolución de la membrana que separa lo público de lo privado, lo personal de lo colectivo. Ésa es una de las dimensiones esenciales de la democracia liberal, es decir, de la democracia moderna. En ese sentido Norberto Bobbio señala que el principio de que “todo es política” (punto de partida de que todo es democratizable) implica “la reducción de todos los intereses humanos a los intereses de la *polis*, la politización integral del hombre, la resolución del hombre en el ciudadano, la eliminación de la esfera privada en la esfera pública”. En un sentido similar, Hannah Arendt argumentaba que una de las libertades políticas más importantes es la libertad *de* la política: el derecho al silencio.⁶

⁶ La reflexión de Bobbio en *El futuro de la democracia*, obra citada, p. 33; la idea de Arendt en *On Revolution*, Viking Press, Nueva York, p. 284.

LA DEMOCRACIA COMPLEJA

Frente a los simplismos de los que he hablado, puede construirse un modelo de democracia compleja que reconozca las múltiples dimensiones del proceso democrático. Un modelo de democracia que resalte la experiencia democrática, es decir, la forma en que el régimen es vivido por la gente. Un modelo que resalte las estructuras que impiden la arbitrariedad, los instrumentos que permiten a los ciudadanos entender y cuestionar al poder, las organizaciones que canalizan la participación, las asociaciones que permiten a los individuos promover sus intereses. No puede entenderse el régimen democrático –que, a fin de cuentas, forma todo un universo de significación– sin comprender este tejido de fibras que se entrelazan. ¿Qué es el voto sin prensa libre y crítica? ¿Qué es la competencia electoral sin capacidad de organización? ¿Qué es un gobierno democrático sin frenos al poder? ¿Qué es de la ciudadanía en la intemperie de la ilegalidad?

En la democracia hay una multiplicidad de democracias. Es la superposición de una serie de historias que se sostienen recíprocamente. La democracia de la que hablo es, por así decirlo, polifónica: entrelaza varias melodías simultáneamente. Un sistema de sistemas en donde cada bloque condiciona a los otros y es condicionado por ellos.

Que la democracia sea un régimen complejo, un sistema de sistemas, no quiere decir que sea indescifrable. Cada uno de los subsistemas que componen el tejido democrático está vertebrado por lo que podríamos llamar entidades constitutivas. Pienso en el actor, las

reglas y el procedimiento. Analizaré estas entidades constitutivas a continuación. A partir de estos tres elementos: agentes, normas y procesos democráticos, podremos observar la multiplicación de las democracias en distintos espacios. Adoptando la imagen de la justicia de Michael Walzer,⁷ los he llamado “esferas de la democracia” porque, a pesar de que todas estas dimensiones integran el complicado universo democrático, cada una de ellas conforma un mundo en sí. Como veremos, cada esfera tiene un estatuto propio, actores y resortes específicos.

En este diagrama debemos percatarnos también de que cada una de las esferas refleja las tensiones características del régimen democrático: el choque entre el poder y la libertad, entre la participación y la decisión. Las complicaciones de la gobernabilidad democrática, pues.

El ciudadano

El ciudadano es el protagonista de la democracia. La democracia es una sociedad de ciudadanos. El ciudadano es, ante todo, miembro de una comunidad política. En ese título de pertenencia se fundan las prerrogativas y responsabilidades que conforman el cuerpo del ciudadano. La ciudadanía moderna es una condición jurídico-política que otorga al individuo una serie de derechos y obligaciones frente a la colectividad. El ciudadano es el titular de un poder efectivamente compartido. Según un estudio clásico del sociólogo inglés T. H. Marshall, el estatuto de ciudadanía tiene tres momentos. Un momento

⁷ Me refiero al interesante libro del filósofo Michael Walzer, *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

civil que garantiza al hombre el ejercicio de sus libertades individuales frente al Estado: libertad de expresión, de movimiento, garantías frente a las arbitrariedades del poder. Un momento político que da al individuo el derecho de participar en el gobierno: votar y ser votado. Finalmente, Marshall destaca el elemento social de la ciudadanía: el derecho de cada miembro de la comunidad a disfrutar de ciertos mínimos de bienestar.⁸

El ciudadano es un personaje que está en posibilidad de *tomar decisiones* en el ámbito político. No es el súbdito que calla y obedece: piensa y discute, habla y decide. No es cosa, sino agente. Es motor de la vida colectiva, no una tuerca dentro de la máquina de la política. Ahí está la gran subversión democrática: la transformación del súbdito en ciudadano.

Para constituirse, la ciudadanía requiere un sólido armazón jurídico. Pero no se agota en el esqueleto de la ley. La miseria es excluyente. La ciudadanía de una persona es la posibilidad que ésta tiene de controlar su destino dentro de una comunidad. En la pobreza extrema, la ciudadanía no es más que un espejismo. El ejercicio pleno de la ciudadanía es posible sólo para los individuos que disfrutan de cierta seguridad material y que tienen acceso a la educación y a la información. En la precariedad social, la ciudadanía se desbarata.

Pertenencia y participación son los atributos básicos de la ciudadanía. Como la democracia no se agota en las elecciones, la ciudadanía

⁸ T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Pluto Press, Londres, 1991. Sobre este tema puede leerse el estudio de Ralf Dahrendorf, *El conflicto social moderno. Ensayo sobre la política de la libertad*, Editorial Mondadori, Madrid, 1988.

tampoco se limita al acto electoral. Los derechos de ciudadanía deben incluir la capacidad de participar en la selección de los gobernantes. Pero una vez constituido el gobierno, el ciudadano cuenta con muchos espacios para hacerse presente en la toma de decisiones políticas. Si la democracia fuera simplemente el proceso de integración del gobierno mediante el voto, Rousseau habría tenido razón: sólo se es libre el día de las elecciones y se es esclavo el resto del tiempo. Pero el ciudadano no existe solamente cuando decide su voto y lo deposita en una urna. Vive su ciudadanía al leer el periódico, al irse a huelga, al organizar una asociación vecinal, al pagar sus impuestos, al comparecer ante los tribunales, al ocupar un cargo público, al decir lo que piensa. Las esferas de la democracia son las múltiples esferas de la ciudadanía.

Podríamos decir que la democracia no es tanto el poder del pueblo como el poder del ciudadano, de cada ciudadano. De ahí que la democracia liberal no pueda ser separada del pluralismo. El núcleo social de la democracia no es una masa compacta y homogénea, sino una multiplicidad de fuerzas que interactúan. A través del principio de ciudadanía, el poder es descentralizado en una serie de agentes sociales. En la democracia, el ciudadano convive con otros; sus intereses y sus proyectos tendrán que convivir con otros intereses y otros proyectos. La diversidad es la energía democrática.

En el espacio de la sociedad civil y en el terreno de la sociedad política, es decir, dentro de las instituciones políticas, la pluralidad de agentes del poder es expresión del arreglo democrático. En este terreno me interesa subrayar que el ciudadano no es solamente el “gobernado”.

Quienes forman parte de la llamada “clase política” no pierden su condición ciudadana. La vigencia de sus derechos ciudadanos es, en ese sentido, crucial para la vigencia del régimen democrático.

Las normas

La ciudadanía no es silvestre. Es individualidad cuya armazón son normas. La sociedad democrática requiere de un sólido tejido normativo que garantice los derechos políticos de los ciudadanos y establezca las llamadas “reglas del juego político.” El filósofo italiano Norberto Bobbio ha argumentado a lo largo de los años que la democracia debe entenderse precisamente como un conjunto de normas que permiten la participación de los ciudadanos en las decisiones que interesan y afectan a toda la colectividad.

Partiendo de las formulaciones del propio Bobbio y apoyándome en los trabajos del también italiano Umberto Cerroni y del politólogo norteamericano Robert Dahl, podría decir que las reglas esenciales del juego democrático giran alrededor de dos núcleos normativos: las reglas que sostienen el principio de ciudadanía y las reglas que aseguran el control democrático. El siguiente esquema puede ser de utilidad.

- A) Reglas de ciudadanía.
 - a) Todo miembro de la comunidad política que ha alcanzado la mayoría de edad es ciudadano.
 - b) Cada ciudadano tiene los mismos derechos.

- c) Los ciudadanos gozan de libertad para asociarse, difundir sus ideas, votar y ser votados.
- d) La mayoría tiene el derecho de decidir.
- e) Las minorías tienen el derecho de existir y la posibilidad de convertirse en mayoría.

B) Reglas de control.

- a) Existen mecanismos para distribuir y controlar institucionalmente el poder.
- b) El poder debe someterse al imperio de la ley.
- c) Las decisiones de la mayoría no pueden atropellar los derechos de las minorías.
- d) Los gobernantes deben rendir cuentas regularmente de sus acciones.

Estas reglas tejen la malla democrática. Al definir quiénes pueden participar en el proceso democrático y cómo deben resolverse los conflictos, integran las llamadas reglas del juego democrático. Sobre ellas debe existir un consenso de las fuerzas sociales y políticas. El principio básico –no absoluto– es la regla de la mayoría. La aceptación de ese criterio es una condición necesaria para la existencia del régimen democrático. Por ello la democracia puede implantarse en una sociedad diversificada en la que haya distintos proyectos de vida y diferentes interpretaciones del mundo, en medio de profundos desacuerdos ideológicos o políticos, siempre y cuando exista ese mínimo acuerdo procedimental que consiste en reconocer a toda persona la calidad de ciudadano y en someter las decisiones fundamentales a la regla de la mayoría restringida.

La incertidumbre

He hablado de los jugadores y de las reglas de juego. Queda hablar de la dinámica misma del juego. El proceso democrático es siempre incierto. La multiplicidad de agentes políticos que actúan de acuerdo con las reglas del juego democrático escribe un signo de interrogación. La distribución de los poderes y las reglas de imparcialidad hacen que ninguno de los actores tenga la capacidad de definir por sí mismo el resultado del partido. Es, auténticamente, un juego cuyo resultado no puede ser conocido de antemano. Por eso se dice que el componente esencial de la democracia es la incertidumbre.

El politólogo Adam Przeworski señala que el sistema democrático procesa los conflictos de tal manera que no existe una sola fuerza que pueda controlar lo que finalmente sucede:

En una democracia los resultados del proceso político están hasta cierto punto indeterminados con respecto a las posiciones que ocupan los participantes en todas las relaciones sociales, incluyendo las relaciones de producción y las instituciones políticas.⁹

Los sistemas no democráticos, en cambio, tienen como característica esencial el hecho de que existe alguien que tiene la capacidad de evitar resultados adversos. Ese “alguien” puede ser el dictador, el partido, las fuerzas armadas, la burocracia o algún grupo privilegiado. Los intereses de ese bloque político autoritario están asegurados.

⁹ Adam Przeworski, “La democracia como resultado contingente de los conflictos”, en *Zona abierta*, abril-septiembre de 1986.

Su poder no está en disputa. La democracia, en cambio, pone todos los intereses sociales en el juego de la competencia, sometiéndolos a reglas firmes e imparciales. De ahí que la democracia nace cuando el poder ya no pertenece a una persona o a un grupo de personas, sino que “reside” en un cuerpo de instituciones y un conjunto de normas.

El teórico francés Claude Lefort ha planteado una tesis paralela. En una democracia el poder proviene del pueblo pero no es de nadie. En la democracia se desata un proceso perpetuo de cuestionamiento. El poder se vuelve un “lugar vacío”. “La democracia –dice Lefort– se instituye y se sostiene por la disolución de los referentes de certidumbre”.¹⁰

La dinámica democrática impide de esta forma la coagulación del poder. Todo proceso político llama a la competencia, esa licuadora que genera incertidumbre. Así, toda decisión se vuelve, en cierta medida, revocable, todo veredicto político es apelable. Pero, desde luego, la incertidumbre democrática es incertidumbre regulada. La democracia no es caótica, como la pintan los diversos autoritarismos. Todo lo contrario, las reglas dan al sistema democrático una notable regularidad y predictibilidad. Que no se sepa quién ganará el partido no significa que se ignore cómo se puede jugar. Las reglas son conocidas y aceptadas por los jugadores. Bajo la incertidumbre del resultado está la certeza de las normas.

¹⁰ Claude Lefort, en *Democracy and Political Theory*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1988.

En la aceptación generalizada de las reglas de juego, en el conocimiento de los procedimientos aceptables para la competencia política, está la plomada de la convivencia democrática.

LAS ESFERAS

LOS PODERES

El poder es peligroso pero necesario. Su ausencia deriva en caos; su exceso, en tiranía. La democracia liberal pretende cimentar el equilibrio de un poder eficaz y moderado. En este sentido podríamos retomar el famosísimo dicho de Lord Acton: “el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente”. Ahí está, en una cápsula, la base ideológica del liberalismo. O, más bien, la mitad del pensamiento liberal. El liberalismo recela del poder, pero no lo aborrece como el anarquismo. Tiene razón Michael Walzer cuando formula la contraparte a la máxima de Acton: “El poder corrompe, pero la carencia absoluta de poder corrompe absolutamente”.¹¹ El poder es, pues, una necesidad amenazante.

De esta manera penetramos en los terrenos del constitucionalismo: la técnica jurídica para, a un tiempo, fundar y controlar el poder

¹¹ *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*, obra citada, p. 320.

político. El constitucionalismo es un artificio relativamente reciente. A lo largo de la historia se han ensayado diversos mecanismos para mantener a raya al despotismo. Platón, por ejemplo, buscaba evitar la tiranía sometiendo el poder a la filosofía. Para el autor de *La república*, la autoridad del sabio era la única manera de conformar una comunidad ordenada y justa: todo el poder a la Razón. Aristóteles, por su parte, proponía mecanismos sociales para evitar la tiranía. El despotismo sólo podría evitarse si se construye una sociedad en la que predomine la clase media, la clase moderada. Para los teólogos católicos como Santo Tomás, el poder debía someterse a un orden sobrehumano: la norma divina. Es hasta el siglo XVIII que se puede hablar propiamente del constitucionalismo como la búsqueda de la domesticación jurídica del poder. El establecimiento de un orden normativo que da forma institucional al Estado y limita los poderes del gobierno. El constitucionalismo, dice Giovanni Sartori, busca un equilibrio entre el ejercicio del poder (*gubernaculum*) y el control sobre el poder (*jurisdictio*). Por ello puede decirse que el liberalismo, padre ideológico del constitucionalismo, desconfía del poder. Pero no es alérgico a él. De ahí que el constitucionalismo tiene dos caras. El *constitucionalismo negativo*, que está integrado fundamentalmente por mecanismos inhibidores: barreras que pretenden reprimir la tentación de la tiranía, contrapesos que detienen la acción de los poderes. Pero existe también un *constitucionalismo positivo*, que tiene como propósito sentar las bases jurídicas de la acción estatal: los permisos, las reglas que fundan competencias, las normas que inyectan la fuerza institucional al Estado.

En el corazón del constitucionalismo vive una convicción: la necesidad de impedir el poder ilimitado pues todo hombre con poder

tiende a abusar de él, dice Montesquieu. Y añade: “Deben imponerse límites incluso a la propia virtud”.¹² El poder ilimitado es igualmente peligroso, sea cual sea su origen. Así Benjamin Constant, el gran escritor liberal, argumentaba:

Dale (todo el poder) a un hombre, a varios hombres o a todos los hombres, si quieres; a quien sea, el resultado será igualmente desafortunado para ti. Entonces atacarás a los detentadores del poder y acusarás a la monarquía, la aristocracia o la democracia, el gobierno mixto o el sistema representativo. Estarás equivocado; el culpable es la extensión del poder otorgado, no sus detentadores. Tu indignación debe dirigirse en contra de la espada, no contra el brazo. Hay armas que son demasiado pesadas para la mano del hombre.¹³

El poder absoluto es un arma demasiado pesada para la mano del hombre. Y de la sociedad. La mayoría puede ejercer un poder despótico. Ésa es la advertencia de liberales como John Stuart Mill, Alexis de Tocqueville o el mismo Benjamin Constant. Es por eso que el poder democrático no puede ser el poder irrestricto de nadie. En la democracia nadie tiene el derecho de comerse todo el pastel. La regla de la mayoría, que constituye un principio democrático fundamental, ha de ser matizada mediante la regla de la mayoría limitada. La mayoría y sólo la mayoría debe decidir, pero no puede decidir la exclusión de las minorías.

¹² Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, XI, IV.

¹³ *Curso de política constitucional*, citado por Bertrand de Jouvenel, *On Power. The Natural History of its Growth*, Liberty Press, Indianapolis, 1993, p. 326.

Regresando a Montesquieu, la única manera de controlar efectivamente el poder es oponer, frente a él, otro poder. Que el poder controle al poder, ésta es la divisa central del constitucionalismo. Distribuir las diversas funciones estatales en varios depósitos institucionales. Al desagregarse en distintos órganos, el poder queda limitado y controlado. Por la forma en que se instituyen los poderes y se organizan los controles, el universo constitucional puede dividirse en dos grandes sistemas: el presidencial y el parlamentario.¹⁴ En los siguientes párrafos trataremos de dibujar las líneas esenciales de estos arreglos constitucionales.

El sistema presidencial se basa en una división estricta de los poderes. En su diseño básico, este sistema no supone el predominio del presidente sobre todas las fuerzas políticas. Todo lo contrario: se basa en el principio del control del poder presidencial por parte de la representación popular que se aloja en otro cuerpo. Thomas Jefferson decía al respecto:

El despotismo electivo no fue el gobierno por el que nosotros luchamos; nosotros luchamos por un gobierno que no estuviere fundado sólo en los principios de la libertad, sino por uno en el que los poderes gubernamentales estuviesen de tal manera divididos y equilibrados entre las diferentes autoridades, que ningún poder pudiese traspasar sus límites legales sin ser eficazmente controlado y restringido por los otros.¹⁵

El sistema presidencial controla el poder dividiéndolo. Para evitar el despotismo dispone que la maquinaria gubernamental se mueva

¹⁴ No analizaré en este espacio el caso del semipresidencialismo.

¹⁵ Citado por Karl Loewenstein en *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, p. 131.

mediante la acción de dos motores que se controlan mutuamente. Así se evita tanto la dictadura del Ejecutivo como el despotismo del Congreso. La base del arreglo es la independencia de los órganos del poder. A continuación enlistaré las características básicas del sistema presidencial:

- Los poderes son recíprocamente independientes. Entre ellos no existe la primacía de ningún órgano: están coordinados por las disposiciones constitucionales.
- El presidente es, al mismo tiempo, jefe de gobierno y jefe del Estado.
- El presidente es electo por el pueblo. El Congreso no interviene en la elección presidencial. Por ello, el Ejecutivo no depende del apoyo de la mayoría del Congreso.
- El presidente no puede disolver constitucionalmente al Congreso ni el Congreso puede pedir la renuncia al presidente. Cada uno de los poderes tiene un mandato por tiempo determinado.
- Los miembros del gabinete presidencial no pueden formar parte del Poder Legislativo.

Como se aprecia en esta identificación de rasgos característicos, el sistema presidencial no debe entenderse como el gobierno *del* presidente. Se trata de un complejo arreglo institucional que funda el gobierno con instituciones separadas que comparten el poder y

compiten por él. Algunos constitucionalistas insisten en diferenciar el régimen presidencial clásico del “presidencialismo”. Según Maurice Duverger, influyente constitucionalista francés, el presidencialismo es realmente una deformación del sistema presidencial:

El presidencialismo constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del Parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente: de ahí su nombre. Funciona sobre todo en los países latinoamericanos que han transportado las instituciones constitucionales de los Estados Unidos a una sociedad diferente, caracterizada por el subdesarrollo técnico, el predominio agrario, las grandes propiedades agrícolas y la semicolonización por la vecina y superpoderosa economía de los Estados Unidos.¹⁶

El dispositivo parlamentario opera de manera muy distinta. Los controles que instaura se basan en el principio de la soberanía del Parlamento. Ahí, en la representación popular, se encuentra la base de toda la estructura constitucional y política. De ahí el nombre. Los órganos políticos están integrados constitucionalmente en el Parlamento. Si el sistema presidencial separa los órganos, el parlamentarismo los integra. El gobierno emerge del Parlamento y es responsable ante él. El Parlamento, a su vez, depende del gobierno que es su comisión gubernativa. Los sistemas parlamentarios no separan el poder del gobierno y el Parlamento. Si la lógica del sistema presidencial es de mutua independencia, la lógica parlamentaria es de mutua dependencia. Trátemos ahora de mostrar sus señas definitorias.

¹⁶ *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, Barcelona, p. 152.

- El Parlamento es soberano. No existe, por lo tanto, una auténtica separación de poderes entre el gobierno y el Parlamento. Los poderes Ejecutivo y Legislativo se comparten.
- El gobierno emerge del Parlamento. El Poder Ejecutivo es un comité del Parlamento. Por ello los miembros del gabinete son necesariamente parlamentarios. El primer ministro, en consecuencia, no es electo directamente por el pueblo, sino por la mayoría parlamentaria.
- El Ejecutivo está separado. En el sistema parlamentario existen dos autoridades políticas importantes. El jefe de Estado y el jefe de gobierno. El jefe de Estado en un régimen parlamentario clásico como el de Gran Bretaña es el monarca y tiene una función básicamente honorífica: firma los tratados internacionales, promulga las leyes, representa a la nación. Por otro lado, el jefe de gobierno está al frente del gobierno, dirige la política interior, es la cabeza de la administración pública, conduce la política exterior.

Existen mecanismos de mutuo control. El gobierno se debe al Parlamento, puesto que no puede subsistir sin su apoyo. Así, el Parlamento puede dar un voto de censura o negar un voto de confianza al gobierno, con lo cual el gobierno tendrá la obligación de renunciar. Pero el gobierno –recuérdese que se trata de la comisión gubernativa del Parlamento– no es inerte: tiene la facultad de disolver al Parlamento, convocando de inmediato a elecciones para que el pueblo reconstruya el gobierno.

La discusión sobre las formas institucionales de la democracia ha revivido en los últimos años. Se ha argumentado que el sistema parlamentario supera al presidencial en capacidad de combinar democracia y gobernabilidad. Debe destacarse en este terreno la aportación del politólogo español Juan J. Linz, que ha expuesto la tesis de que el régimen parlamentario es la estructura que mayor solidez puede darle al sistema democrático. El sistema presidencial, por el contrario, es difícilmente compatible con la gobernabilidad democrática. Veamos el argumento. Dicho sistema, según Linz, genera una “legitimidad dual”. De acuerdo con el diseño constitucional de este sistema, existen dos instituciones, Presidencia y Congreso, que se disputan la “verdadera representación popular”. Mientras que el Poder Legislativo recoge la diversidad de los intereses sociales, el Ejecutivo se siente el receptor de un mandato político concreto y el responsable de la acción gubernamental. Se construyen constitucionalmente poderes enfrentados sin establecer mecanismos eficaces para resolver la contienda. El presidente no requiere el apoyo del Congreso para ser presidente, pero sí para gobernar eficazmente. Ahí está el problema. En efecto, el presidente puede carecer de una base parlamentaria firme y seguir en el puesto. Pero si no tiene apoyo legislativo podrá hacer muy poco: no podrá impulsar un programa de reforma económica que implique la modificación de alguna ley, no podrá promover un nuevo sistema de seguridad social, quizá no pueda salir del país a negociar algún proyecto de cooperación internacional; tendrá dificultades, incluso, para lograr la aprobación del presupuesto del propio gobierno. Es que el sistema presidencial separa estrictamente los poderes pero exige, al mismo tiempo, su coordinación. A esto habría que agregarle que el periodo presidencial es duro: un cuatrienio,

un quinquenio, un sexenio. Ahí reside el cuello de botella del sistema presidencial. Y cuando llega la trabazón no hay salidas institucionales: se abre la tentación de la ruptura constitucional, el golpe de Estado.

Frente a la rigidez del sistema presidencial, el parlamentarismo es notable por su flexibilidad. Al exigir que el gobierno cuente con el apoyo del Parlamento, dota al Ejecutivo de un sostén político fundamental. El gobierno tiene asegurado un apoyo estructurado dentro del aparato legislativo. Más importante aún es quizás el hecho de que las crisis de gobierno pueden ser solucionadas sin eventos traumáticos. Cuando se produce una crisis de gobierno, existen salidas institucionales: puede llegar a caer el gobierno o se puede disolver el Parlamento para que el pueblo recomponga el mapa político. Pero, en cualquier caso, la crisis política no es una amenaza para la sobrevivencia del sistema democrático. Gracias a esa válvula, no hay tentación de terminar violentamente con el gobierno. El sistema presidencial es quebradizo; el parlamentarismo, dúctil.

No quiero decir con lo anterior que la única casa de la democracia es la parlamentaria. Pero debemos de estar conscientes de que el sistema presidencial crea una estructura que, según algunos estudios, difícilmente logra la estabilidad democrática. Para conseguirlo, es necesario hacer una reflexión sobre lo que el politólogo italiano Giovanni Sartori ha llamado “ingeniería constitucional”. Reiteraré que para funcionar democráticamente, el sistema presidencial requiere del vigor de los contrapesos institucionales a la Presidencia. Ésa es una de las grandes paradojas del constitucionalismo: el poder dividido no es solamente una forma de controlar el poder, es también un

mecanismo para reforzarlo. Aunque parezca una contradicción en los términos, las restricciones fortalecen al poder. En efecto, no hay poder más débil que el que lo puede todo. Los límites concentran poder en una órbita de competencia y así lo fortalecen. La capacidad gubernativa se ve fortalecida cuando los agentes políticos tienen un espacio de competencia definida, cuando los poderes se contrarrestan mutuamente, cuando las decisiones absorben intereses e ideas diversos, cuando las decisiones deben procesar las acciones de distintos e independientes detentadores del poder, cuando existe la posibilidad de corregir los errores antes de que sea demasiado tarde.

Es por ello que el vigor del Congreso es esencial no solamente para el control, sino también para la eficacia del gobierno. El Poder Legislativo tiene la importante función de crear la ley. Pero no es sólo legislatura: es también el foro privilegiado de la representación política, el espacio del debate nacional y el gran supervisor del Ejecutivo. Para que pueda cumplir con estas tareas, resulta claro que, en primer lugar, necesita afianzar su legitimidad, es decir, consolidar la base de su poder que es, en pocas palabras, su representatividad.

El Congreso institucionaliza el control político. A diferencia de los controles sociales (grupos ciudadanos, organismos no gubernamentales, movimientos sociales, prensa), el Poder Legislativo coloca una barrera legal al Ejecutivo, es el contrapeso por excelencia al peso presidencial. Siguiendo el viejo principio de que no puede haber impuesto sin representación, las asambleas legislativas cuentan con importantes facultades en materia financiera: determinan los impuestos que podrán cobrarse, aprueban el presupuesto gubernamental y fiscalizan la gestión de tales recursos. En algunos sistemas constitucionales,

importantes decisiones del Ejecutivo –nombramientos en su gabinete y otros cargos políticos, así como tratados internacionales– están sujetas a la ratificación congresional. Por otra parte, el gobierno es objeto de permanente inspección por parte del Congreso, el cual podrá investigar, criticar y controlar sus acciones. A fin de cuentas, el Ejecutivo no puede dar paso alguno si su sentido no está previsto en una ley del Congreso.

Para el eficaz cumplimiento de sus responsabilidades en un sistema presidencial, el Congreso requiere de ciertas garantías institucionales. No puede pensarse en una legislatura democrática si ésta se encuentra sujeta legal, política o económicamente al poder presidencial. Es necesario afirmar, como lo señala Loewenstein, la “independencia funcional del Parlamento”.¹⁷ Se requieren, para ello, garantías que impidan la intervención del gobierno en la integración de la asamblea, reglas que aseguren la autonomía interna del Congreso, recursos que permitan el desarrollo de la actividad legislativa y personal profesional que auxilie a los legisladores en el cumplimiento de sus tareas legislativas y de fiscalización.

No puede menospreciarse, en el dibujo de esta esfera democrática, al Poder Judicial. La independencia del Poder Judicial es una pieza fundamental en el equilibrio de poderes. Ciertamente que la judicatura se distingue claramente de los otros poderes. En las páginas de *El Federalista*, se lee que el “Departamento [Judicial] será siempre el menos peligroso”.¹⁸ A diferencia del Ejecutivo y del Legislativo, el Judicial

¹⁷ Loewenstein, obra citada, p. 255.

¹⁸ Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1982, p. 330.

no influye sobre las armas ni sobre el tesoro. Pero ello no implica, de ningún modo, que su tarea sea políticamente irrelevante. Todo lo contrario, la actuación de los jueces es fundamental para evitar que el ejercicio del poder desborde la alambrada de la legalidad. Es por ello que el Judicial debe asumir una función de contrapoder, encarnar la idea de límite.

El Poder Judicial tiene como misión mantener al poder dentro de los territorios de la legalidad. Es por ello que su autoridad no se funda en su carácter representativo. El juez no es el mandatario del pueblo sino de la ley. A diferencia de los otros poderes, su razón de ser es la protección del derecho. Se convierte de esta manera en el defensor de la soberanía popular en su única expresión palpable: la Constitución. La judicatura es súbdito y guardián de ese soberano: la ley. Asegura, así, el sometimiento del poder al derecho: el gobierno de la ley por encima del gobierno de los hombres.

El Poder Judicial juega, pues, un papel fundamental en la búsqueda de los equilibrios políticos. Es también el órgano que asegura la vigencia del Estado de derecho y se conecta, por tanto, con otra esfera de la democracia: la esfera de la legalidad, que analizaremos más adelante.

La democracia es el equilibrio de poderes.

LAS REGIONES

Si la ciudadanía tiene sustancia, significa un poder efectivamente compartido. Y en ese terreno impacta, por supuesto, la extensión

del territorio. El poder que se comparte con decenas de millones de conciudadanos es infinitesimal y por lo tanto, insípido. El poder que el ciudadano ejerce está en relación con el espacio que ocupa la comunidad política. Giovanni Sartori, a quien hemos recurrido insistentemente a lo largo de estas páginas, ha señalado lo siguiente: “la *intensidad* del autogobierno realizable es *inversamente proporcional* a la extensión que se exige para este autogobierno”.¹⁹ Así, en el territorio de un gran país, en donde la población es de millones de personas, la intensidad del poder compartido puede ser mínima, insignificante. Por ello se han diseñado mecanismos para dotar de cierta autonomía a las comunidades territoriales y, con ello, acercar los asuntos cotidianos a las decisiones del ciudadano.

La condición ciudadana no puede sustraerse a ese sentido de la dimensión espacial de la política. Se trata de una idea tan vieja como fresca. Los griegos entendían que la ciudadanía solamente podría asentarse en esa pequeña comunidad que permitía el diálogo directo entre las personas. Nada más aberrante que una ciudad en la que los ciudadanos formaran parte de una masa anónima. Tener palabra es tener nombre. El crecimiento de la ciudad era visto como la ruta de su corrupción. Así, Platón disponía que el número de ciudadanos nunca debía exceder de cinco mil cuarenta. Esa visión llega hasta Rousseau, quien negaba radicalmente la posibilidad de que la democracia pudiera asentarse en un gran territorio. La vastedad es propia de los imperios; la familiaridad es el ámbito de la democracia. Las limitaciones de las nociones preliberales de la democracia para nuestro tiempo son muy evidentes (rechazo a la representación, desconocimiento de la

¹⁹ Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia*, Alianza Editorial, México, tomo I, p. 92.

libertad individual, entre otras). Pero creo que en este terreno plantean un argumento que hay que considerar con cuidado. La extensión de la comunidad y la centralización política van desmembrando el poder ciudadano y diluyen así la experiencia democrática.

Por ello el proyecto democrático ha buscado no solamente el equilibrio de los poderes en el centro, sino también el equilibrio entre el poder central y los poderes periféricos. La democracia se identifica hoy con la descentralización política, administrativa, cultural. No es realmente una novedad. Para Alexis de Tocqueville, el gobierno local es la mejor escuela de democracia. A través de la participación en los asuntos locales, el ciudadano comprende prácticamente sus derechos y responsabilidades, se familiariza con las reglas del juego democrático y cultiva en sí el respeto por sus instituciones. John Stuart Mill afirmaba que “una Constitución democrática que no esté apoyada por instituciones democráticas locales y esté confinada al gobierno central, no sólo carece de libertad política, sino que, a menudo, crea precisamente un espíritu que opera en sentido contrario”.²⁰ Es por ello que la ciudadanía tomada en serio llama a la descentralización: ésta es la única vía para que, en grandes territorios, la democracia sea vivencia.

La descentralización recompone la estructura del poder. Debajo de la repartición funcional (el poder del legislador, del administrador y del juzgador), distribuye competencias a entidades subnacionales.

²⁰ John Stuart Mill, *Political Economy*, citado por Francisco Gil Villegas, “Descentralización y democracia: una perspectiva teórica”, en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, El Colegio de México, México, p. 44.

Se crean, pues, *estadios de gobernación democrática*. Las decisiones se acercan a las personas a quienes afectan directamente. Las reglas de la comunidad son promulgadas por autoridades de la propia comunidad. Ése es el sentido fundamental del federalismo: construir un pluralismo territorial, distribuir las actividades del Estado de tal manera que ciertas responsabilidades recaigan en el poder nacional y otras en los poderes de los gobiernos regionales.

En términos formales podríamos entender que el federalismo implica la creación de tres dimensiones jurídicas. En primer lugar, una órbita suprema, constitucional, que traza los límites entre el poder federal y los poderes locales. En segundo lugar, el orden jurídico federal, que está integrado por normas que valen para todo el territorio nacional. Y, en tercer lugar, un orden local que se forma con las reglas que valen sólo en partes del territorio. Cada una de las entidades de la federación tiene un grado de autonomía constitucional, por lo que podrán darse sus propias reglas y, desde luego, designar a sus autoridades. Es importante señalar que los poderes de la federación y de las entidades están subordinados a la Constitución General aunque, entre sí, están en el mismo plano. En un sistema federal, las autoridades locales no están subordinadas a los poderes federales. El gobernador de un estado no depende del presidente. La única manera de resolver los conflictos entre una entidad federativa y un órgano federal es recurriendo a la norma superior, esto es, la Constitución.

En la raíz del federalismo vive la idea del acuerdo. Un pacto constitucional para compartir el poder. Una liga que permite el autogobierno de las regiones y la unidad nacional. Ese pacto define las

competencias de los poderes regionales y del poder central. Es la búsqueda de conciliar la difusión y la concentración del poder. El gobierno central tendrá un ámbito importante de competencias constitucionales, pero los estados miembros serán libres de formar su propio gobierno y de crear sus leyes. Por ello, se llega a decir que en el federalismo coinciden dos soberanías: la del Estado nacional y la de los estados miembros. Autogobierno y gobierno compartido.

El espacio local de la participación es primordial: remite a lo inmediato. No a los grandes problemas nacionales, sino a lo cotidiano: la escuela, la seguridad, la luz... En el barrio, el municipio, la ciudad o el estado, las decisiones pueden sentirse más a la mano. En las colectividades locales el diálogo fluye y acerca la participación popular con la capacidad de responder. Así, en la descentralización coinciden, por tanto, los reclamos de democracia y eficiencia, autonomía y gobernabilidad. Según Gianfranco Pasquino, la gobernabilidad a nivel nacional depende de que sea “gobernada eficazmente a niveles subnacionales, regionales, locales, funcionales e industriales”.²¹ En efecto, cuando no existe el estadio del gobierno local, los problemas se desbordan hacia el centro y es entonces cuando se desencadena la sobrecarga de demandas sobre el poder unitario.

Cuando la estructura del poder tiene forma de embudo las demandas se concentran y las decisiones no pueden fluir: se produce una trabazón de gobernabilidad. De ahí que la descentralización favorezca la libertad y el poder.

²¹ Citado por Enrique González Pedrero, “Variaciones sobre el tema gobernabilidad y democracia”, en Octavio Rodríguez Araujo, *Reflexiones al futuro*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, 1994.

En este sentido, es importante apuntar que la autonomía de las regiones no se agota en la atribución de poder a las localidades. Si esa autonomía no se sustenta en un tejido institucional democrático y una sociedad política que controle el ejercicio del poder en el estadio local, la descentralización propicia islotes autoritarios. Por ello, el feudalismo, una forma de poliarquía territorial, es descentralización pero no democracia. Los feudos son despotismos regionales. Insisto en que la esfera regional, como cualquier otra dimensión de la democracia, no puede aislarse de los otros campos del régimen. Federalismo y municipalismo no son pura autonomía. Son autonomía en democracia.

La democracia es el autogobierno de las regiones.

LOS PARTIDOS

El pluralismo democrático supone la institucionalización de la diversidad y de la competencia. Hemos visto ya dos expresiones de esta antipatía por la unanimidad. Habría que señalar que esas esferas democráticas –poderes y regiones– tienen hoy un respaldo partidista. En efecto, más allá de las reglas constitucionales que distribuyen competencias, hay un arreglo entre competidores: un sistema de partidos políticos. Los equilibrios políticos dependen hoy mucho más de los partidos políticos que de las disposiciones constitucionales.

La democracia requiere hoy de partidos. Hans Kelsen decía con razón que “sólo la ilusión o la hipocresía pueden creer que la democracia

sea posible sin partidos políticos”.²² No hay legitimidad democrática sin procesos electorales competidos y no hay elecciones sin competidores, es decir, sin partidos políticos.

Un partido, define Sartori, “es cualquier grupo político que se presenta a elecciones y que puede colocar mediante elecciones a sus candidatos en cargos públicos”.²³ Una organización estable y articulada que busca el poder por la vía electoral. Son numerosas las funciones que cumplen los partidos políticos en las democracias modernas.

En primer lugar, los partidos son los agentes fundamentales de la representación política y, virtualmente, los únicos actores que tienen acceso a la competencia electoral. Los partidos son, antes que nada, maquinarias electorales. Su finalidad principal es ganar elecciones como medio para alcanzar y conservar el poder. A pesar de la emergencia de una enorme variedad de actores políticos: medios de comunicación, burocracias, estructuras corporativas, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales, etcétera, los partidos son actores fundamentales del juego democrático. Irreemplazables. Desde luego que no son el único canal de participación política en un régimen democrático, pero son el conducto indispensable para participar en la batalla por el voto. En nuestro modelo de democracia modular, podríamos decir que no hay democracia sin partidos políticos, pero que la democracia no se agota en la actividad de los partidos. Por ello, es sin duda válido el cuestionamiento que se ha hecho a la “monopolización” de la

²² Citado por José Fernández Santillán, *Filosofía política de la democracia*, Editorial Fontamara, México, 1994, p. 115.

²³ Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1980, p. 92.

política por parte de los partidos. “Partidocracia” se le llama a esta desviación. En esta esfera reitero lo que he dicho arriba: la coagulación del poder en cualquier entidad es un proceso esencialmente antidemocrático. Ello vale igual para los partidos políticos. Un politólogo italiano (no es extraña la nacionalidad pues es en Italia donde más se ha presentado el fenómeno) ha dicho al respecto:

La democracia exige por lo tanto *partidos*, pues sin división, conflicto y espíritu de parte organizado, no tendremos democracia sino plebiscitos. La democracia excluye sin embargo que los partidos se conviertan en “castillo” y resulten “libres” e “indiferentes” respecto de los ciudadanos singularmente considerados. La democracia exige partidos, pero excluye la *partidocracia*.²⁴

En segundo lugar, los partidos ofrecen claves al ciudadano para descifrar el mundo de la política. Los partidos construyen símbolos, sostienen un discurso más o menos coherente, interpretan la historia, agregan ideas e intereses de tal manera que presentan al elector un cuadro inteligible de la lucha política. Los partidos políticos trazan las coordenadas del debate público: la derecha, el centro, la izquierda. Los partidos entonces forman –y también pueden deformar– la opinión pública; crean y recrean identidades sociales. Sin partidos, el mundo de la política sería caótico. A través de las etiquetas de los partidos políticos, el universo conceptual de la política se vuelve comprensible.

²⁴ Paolo Flores D’Arcanis, “El desencantamiento traicionado”, en *Modernidad y política. Izquierda, individuo y democracia*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1995.

Por otro lado, los partidos son conductos de intereses, espacios que conectan las fuerzas sociales con las instituciones políticas. Una instancia de mediación, eslabones que unen y condensan intereses para proyectarlos a las instancias decisorias. La competencia política de la democracia, por diversificada que sea, no puede atomizarse. Los partidos políticos comprimen y agregan los intereses sociales en una plataforma política coherente. Los partidos interpretan y proyectan la voz de la ciudadanía.

Los partidos políticos posibilitan la rendición efectiva de cuentas de los políticos profesionales frente a la ciudadanía. El hecho de que los partidos deban comparecer periódicamente ante el elector para conseguir su voto da al ciudadano un instrumento para premiar o castigar a los políticos dependiendo de su actuación. La permanencia e institucionalidad de los partidos hace posible ese veredicto electoral.

De esta manera, los partidos cultivan la legitimidad del régimen democrático. En su actuar cotidiano, los partidos políticos deben enseñar democracia. Los actores políticos y la ciudadanía saben y aceptan que la única vía para el acceso al poder es la competencia electoral y que el medio para participar en ese proceso es precisamente el partido político.

Finalmente, podríamos decir que los partidos políticos son igualmente herramientas de la gobernabilidad democrática. La existencia de las instituciones partidarias permite la negociación entre poderes. El Ejecutivo puede apoyar legítimamente sus proyectos legislativos en la bancada que su partido tenga en el Congreso o, en caso de

necesitarlo, podría negociar con el liderazgo de otro partido para cultivar una alianza. Sin partidos políticos, la negociación se volvería prácticamente imposible. Los congresos serían territorios de todos contra todos. Son los partidos los que dan cierta organicidad a las asambleas. Se forman así los grupos parlamentarios, clave de la vida interna de las legislaturas.

En sistemas democráticos, los partidos políticos son gregarios. No pueden concebirse en aislamiento. Por eso se habla de los sistemas de partidos. Algunos analistas han clasificado los *sistemas de partidos* de acuerdo con el número de organizaciones que contiene dicho arreglo: sistemas unipartidistas, bipartidistas, multipartidistas. El criterio más importante a considerar dentro de un régimen democrático es la existencia de un sistema *competitivo* de partidos. Sartori define un sistema *no competitivo* como aquél que impide elecciones disputadas. Esto es, como el régimen de partidos en donde no existe la incertidumbre electoral. Sea porque existe solamente un partido político legalmente reconocido (sistemas de partido único) o porque existe un partido de primera y partidos de segunda (sistemas de partido hegemónico), los sistemas no competitivos niegan al votante la última decisión sobre la integración del gobierno. En ellos, las elecciones son ritos más o menos irrelevantes. No son la fuente real del gobierno.

Por el contrario, en sistemas competitivos, el ciudadano tiene voto. El escenario partidista le ofrece alternativas reales. Su voluntad es decisión. En la estructuración de un sistema competitivo de partidos mucho pesan las reglas electorales. Sin entrar a la sofisticada tecnología de la

legislación electoral, podríamos apuntar que las normas que regulan los procesos electorales deben procurar que los participantes compitan en igualdad de condiciones y que las instituciones encargadas de supervisar los procedimientos sean imparciales. Recientemente, los politólogos Scott Mainwaring y Timothy Scott han enfatizado la importancia de la *institucionalización* del sistema de partidos. Ése es un requisito necesario para la construcción de un régimen democrático estable. Para ello es necesario:

- a) *Estabilidad de las reglas electorales y de los partidos políticos.* No podrá concretarse la institucionalización del sistema de partidos ahí donde existan leyes que van y vienen o partidos que nacen en una elección y mueren en la siguiente. Cuando no existe una relativa permanencia en las normas y en los actores, no puede aspirarse a la institucionalización.
- b) *Penetración de los partidos políticos en la sociedad.* Partidos sin raíces sociales son incapaces de estructurar de manera estable las preferencias de la ciudadanía. Para que los partidos sean social y políticamente significativos es necesario que tengan presencia social.
- c) *Institucionalización democrática de los partidos políticos.* Los partidos políticos no pueden ser clubes personalistas en donde solamente cuenta la adhesión a un personaje. Deben ser estructuras organizadas institucionalmente. Los partidos necesitan, en ese sentido, una coherencia ideológica y una solidez organizativa que los ponga a salvo del personalismo. Es por ello también que se demanda democracia en el interior de los partidos

políticos; que los militantes de los partidos tengan voz y voto en las decisiones internas; que se acepten las corrientes de opinión en el interior de los partidos; que los derechos de los afiliados sean respetados.

La democracia es el sistema institucionalizado y competitivo de partidos.

LAS ASOCIACIONES

La importancia de los partidos políticos no nos debe llevar a la conclusión de que ellos son los canales exclusivos de la participación política del ciudadano. Fuera de los partidos –y no necesariamente en contra de ellos– se despliega una actividad política extraordinariamente importante. Con gran frecuencia los ciudadanos se relacionan con y se enfrentan al poder a través de sindicatos o asociaciones vecinales o por medio de movimientos sociales u organizaciones no gubernamentales, como podría ser un grupo ecologista o un grupo de defensa de los derechos humanos. De ahí que debemos penetrar en la esfera de las asociaciones ciudadanas, aquellas organizaciones sociales y políticas no partidistas que expresan la voluntad del ciudadano de actuar autónomamente en defensa de sus intereses.

Ésta es, sin duda, una importante dimensión del proceso democrático. Podríamos entenderla como el espacio dentro del cual el ciudadano es libre de asociarse para promover sus fines sin la interferencia del poder público. Alexis de Tocqueville vio en el “arte asociativo”

la vitalidad profunda de la sociedad democrática. En la capacidad de los hombres para agruparse y defender sus intereses se expresa a plenitud la ciudadanía. Frente a las adscripciones rígidas y forzosas del “antiguo régimen”, la democracia saltaba a sus ojos como un mundo en que los individuos eran libres para formar y deshacer “asociaciones voluntarias”.

En la democracia existe, pues, una libertad asociativa. Los sistemas autoritarios, por el contrario, sienten una instintiva aversión por las asociaciones espontáneas. El propio Tocqueville describe esta hostilidad en *El antiguo régimen y la revolución*:

Cualquier grupo independiente, por pequeño que fuera, que pareciera deseoso de actuar por fuera del eje de la administración la llenaba de alarma, y la más pequeña asociación libre de ciudadanos, por inocentes que fueran sus miras, era vista como una peste. Los únicos cuerpos tolerados eran los de aquellos miembros que habían sido designados por la administración y que estaban bajo su control... En una palabra, nuestra administración se sentía agraviada por la idea de que los ciudadanos tuvieran el control de sus propios negocios, y prefirieron la esterilidad a la competencia.²⁵

El vigor asociativo muestra el vigor del régimen democrático. Las barreras a la organización voluntaria de los individuos representan una severa mutilación de los derechos ciudadanos. Por ello se plantea la necesidad de la estructuración de una sociedad civil fuerte que pueda hacer frente a las acciones del poder público. He dicho sociedad

²⁵ Citado por John A. Hall, “In Search of Civil Society”, en John A. Hall, *Civil Society. Theory, History, Comparison*, Polity Press, Cambridge, 1995.

civil. El término es por demás ambiguo. En los últimos años se ha vuelto una expresión tan sobada que casi ha perdido significado. Tratando de detectar sus características, podríamos decir que la expresión enfatiza la autonomía de la sociedad frente al Estado por un lado, y su estructuración en redes por el otro. Una red de organizaciones sociales que contrasta con la estructura estatal. Organización y autonomía.

La sociedad civil no es una. No tiene *una* voluntad ni *un* vocero. Es por naturaleza diversa: un tejido de asociaciones que no pueden comprimirse en una. En su irreductible diversidad, la sociedad civil, por un lado, exige inclusión en el proceso político y, por otro, resiste la subordinación al Estado. Una doble vocación la define: independencia y participación.

Una sociedad civil democrática estaría integrada por una multitud de organizaciones y asociaciones de representación de intereses que permiten a los ciudadanos participar en el proceso de toma de decisiones que afectan su vida cotidiana. Aquí debemos hablar de dos modos de organizar políticamente los intereses: el pluralismo y el corporativismo. Como forma de representación de intereses, el pluralismo es flexible. Permite la creación de cualquier número de organizaciones representativas y espontáneas que se entrecruzan para vincularse con las estructuras de decisión del Estado. En contraste, el corporativismo consiste en una estructuración rígida de las organizaciones representativas. Éstas son creadas, o por lo menos reconocidas oficialmente, por el Estado como los únicos representantes de cierta categoría social. En el fondo, en cada sistema hay una lógica política. El pluralismo confía en la estructuración espontánea de los intereses sociales, en la

proliferación de las asociaciones voluntarias y en la competencia entre estas unidades de representación. El corporativismo, por el contrario, cree en la necesidad de estructurar racionalmente la representación social y en la ventaja de asignar un carácter semipúblico a las organizaciones sociales. Mientras la posición pluralista sostiene que el sistema político es simplemente una caja de recepción de los intereses sociales, la política corporativa convierte al Estado en un agente que puede moldear los intereses sociales mediante la atribución de recursos y poderes a determinadas organizaciones.

Corporativismo y pluralismo son tipos ideales. En toda sociedad estas fórmulas se combinan. Por ello, puede decirse que un país es más o menos pluralista, más o menos corporativizado.

A la luz de estos apuntes, debemos preguntarnos sobre la relación entre estos dos mecanismos de organización de intereses y el régimen democrático. Hay quien sostiene que entre corporativismo y democracia existe una franca incompatibilidad. *Democracia o corporativismo*, se dice. Pero la disyuntiva no es tan clara. La democracia, argumentaré, es compatible con distintas fórmulas de organización de intereses. Por tanto, es posible conjugar *democracia con corporativismo*. Trato de explicarme.

Es cierto que la palabra corporativismo no goza de buena reputación en el vocabulario democrático. Es un término sospechoso. Lleva la carga de desprestigio de los regímenes fascistas en donde el Estado engulló a las organizaciones sociales impidiendo que cualquier organización social floreciera al margen del Estado. Toda

organización dentro del Estado, ninguna asociación por fuera del Estado. En ese régimen, las corporaciones sustituyen al sistema de partidos y a las instituciones parlamentarias. Desde luego, la democracia es incompatible con *ese* corporativismo, es decir, con el corporativismo entendido como un régimen. Pero el corporativismo puede ser visto también como un mecanismo de mediación de intereses que deja espacio para la organización espontánea de la sociedad. Se trata de estructuras que institucionalizan la interlocución del gobierno con “sectores” predeterminados de la sociedad. Visto de esta manera, podemos decir que la democracia puede convivir con canales de representación corporativa, siempre y cuando éstos no impidan la libertad asociativa de los ciudadanos. Hay, pues, un corporativismo autoritario y un corporativismo democrático. Uno de los grandes especialistas en el tema, Philippe Schmitter, ha distinguido, en ese sentido, el corporativismo social del corporativismo estatal. El corporativismo de Estado surge en sistemas centralizados, sin elecciones democráticas, en donde existe un partido único o dominante. El corporativismo social, por el contrario, emerge en sistemas democráticos en donde existen procesos electorales abiertos, con un poder más o menos descentralizado.

Así, el corporativismo puede ser compatible con distintas culturas, y con distintos regímenes políticos. Hay muchas pruebas de la existencia de canales corporativos en sistemas incuestionablemente democráticos. De hecho, buena parte de las democracias europeas cuentan, de un modo u otro, con estructuras corporativas o, como algunos las llaman, “neocorporativas”. El hecho es que las democracias modernas han vivido una “revolución organizativa” que ha producido

una concentración de canales de mediación social. La representación de los intereses se ha vuelto un asunto de “diseño político” antes que de espontaneidad social. Esta corporatización no ha supuesto, de ninguna manera, la quiebra de las democracias. El pluralismo sobrevive. Ciertamente ha alterado la dinámica democrática, pero también ha dotado a estos sistemas de una importante palanca de gobernabilidad.

En suma, la existencia de canales corporativos es compatible con un régimen democrático siempre y cuando subsistan espacios para la autonomía asociativa de los ciudadanos. Es necesario también que las organizaciones corporativas estén sometidas a la legalidad, se inscriban en un proceso político abierto y competido y, sobre todo, que sea garantizado el derecho ciudadano de libre asociación.

La democracia es la autonomía de las organizaciones sociales.

LA LEY

El poder domesticado por la ley resume la aspiración democrática. Ése es, como hemos visto, el fin del constitucionalismo. El poder en un régimen democrático se basa en leyes y se ejerce de acuerdo con leyes. “La democracia, dice Norberto Bobbio, es el gobierno de las leyes por excelencia”.²⁶ El modo de gobernar en la democracia es la sujeción a la norma. El autoritarismo, por el contrario, es incapaz de acatar incluso

²⁶ “Gobierno de los hombres o gobierno de las leyes”, en *El futuro de la democracia*, obra citada, p. 136.

su propia legalidad. Los sistemas no democráticos se caracterizan por la inexistencia de un orden que garantice que los derechos de la gente prevalezcan por encima de los intereses de los poderosos. La legalidad es, por ello, el principio básico de la vida democrática. La ley determina las formas del poder democrático de dos maneras. Primero: el poder nace de la ley. Segundo: el poder se ejerce legalmente. Origen y ejercicio.

El constitucionalismo es, entonces, el sometimiento del poder a la legalidad. La Constitución es la ley del poder: la limitación efectiva de los poderes públicos a través de la norma. De este modo, la Constitución es el basamento del Estado de derecho. Y éste no se limita a las relaciones entre los poderes: ha de ser régimen ciudadano, experiencia ordinaria de civilidad. Quiero decir que en el régimen democrático el peso de la ley no se circunscribe a la macropolítica de los grandes equilibrios constitucionales. Es parte fundamental de la *micropolítica democrática*: la legalidad como experiencia, el imperio de la ley como resguardo del ciudadano, el proceso judicial como práctica de democracia. El Estado de derecho en esos dos niveles –macro y micropolítica– impide el uso desbocado del poder. Es una regulación civilizatoria.

La legalidad, ha dicho el sociólogo italiano Paulo Flores D'Arcais, es el “poder de los sin poder”. Para quien no tiene poder económico ni influencia política, la ley es el refugio frente a la discriminación, el capricho y la arbitrariedad; la única defensa frente al abuso y la corrupción. Fuera de la ley se impone el fuerte, el rico, el poderoso. Por ello solamente el Estado de derecho puede afirmar la dignidad del ciudadano. El politólogo italiano Umberto Cerroni hablaba

en este sentido de la *dignidad jurídica* del hombre moderno: “Sin el sistema de los derechos y los deberes jurídicos [...] la dignidad moral de la persona aparece, si no vacía, sí frágil, aleatoria, insegura y, sobre todo, estrecha”.²⁷

Estado de derecho como espacio crucial del régimen democrático. No un accesorio ni un complemento: la democracia hecha práctica. Sus notas características son: supremacía de la Constitución, separación de poderes, actuación del poder público conforme a la ley, autonomía de la judicatura y vigencia de los derechos y libertades fundamentales de los individuos.

Podríamos detener nuestra atención en el proceso judicial como expresión privilegiada de la esfera de la legalidad democrática. Ahí se expresa, en efecto, la micropolítica de la ley: no el gran juego de los poderes, sino la práctica discreta y silenciosa de la aplicación de la ley al caso concreto. ¿Qué sucede cuando un particular acude ante los tribunales a pedir justicia? El individuo se convierte en motor del poder público. Al acceder a las instituciones jurisdiccionales, el hombre es ciudadano. Tiene a su alcance el poder del Estado, es decir, sus instrumentos de coacción. El individuo es capaz de activar la maquinaria judicial y desencadenar la acción del poder público. El ciudadano ejerce así el atributo esencial de su condición: ser agente del orden público. Proyectarse al Estado. Ser partícula del interés general. Se trata de un proceso trascendente de descentralización política: el poder a quien se arma de la razón

²⁷ “La dignidad del hombre moderno”, en *Reglas y valores en la democracia. Estado de derecho, Estado social, Estado de cultura*, Alianza Editorial-Conaculta, México, 1991.

jurídica. El proceso se abre con un signo de interrogación. Los tribunales procesan la incertidumbre democrática de la que hablamos antes. El interés público es disputable en la arena judicial. Nadie encarna en exclusiva la juridicidad. Por la ley, la libertad del ciudadano se transforma en poder. La legalidad es, por ello, un espacio crucial del régimen democrático.

La ley, en efecto, ha de salir del texto: hacerse experiencia, fibra central del tejido social. De ahí que resulte pertinente hablar de la eficacia de la ley más que de su letra. De ahí la importancia del momento jurisdiccional de la experiencia ciudadana. Como señalamos arriba, la acción procesal —el derecho de poner la maquinaria judicial en movimiento— se convierte en un poder tan importante como el sufragio. Negar a un trabajador el acceso a las instituciones de justicia para defenderse del patrón es una gravísima lesión a sus derechos ciudadanos, a su dignidad jurídica y política. Tanto o más que la supresión del voto. La ciudadanía solamente puede construirse dentro de la legalidad. Por ello, es válido decir que la democratización puede medirse por la disponibilidad de la justicia tanto como por la disponibilidad del voto. En efecto, como afirma Paul W. Kahn, el voto da poder a una mayoría. El litigio da poder a cada ciudadano.²⁸ El litigio, insiste el jurista, es el gran igualador dentro de un orden democrático.

²⁸ Paul H. Kahn, "Independence and Responsibility in the Judicial Role", en Irwin de Stotzky, *Transition to Democracy in Latin America. The Role of the Judiciary*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1993.

En esta esfera se afirma una exigencia institucional que es clave para la vida democrática: la autonomía de los jueces. Un juez debe ser neutral en su conducta pública. Antes que cualquier otro, debe estar libre de *pre-juicios*. Es por ello que el guardián de la legalidad ha de afirmar su autonomía frente a los otros poderes públicos, a los partidos, a los grupos económicos. Sólo de esta manera puede ser auténticamente una fuerza de balance. Una autoridad que se eleva sobre los intereses y las ideologías en pugna.

Este comentario está lejos de la idealización de la ley. La norma ideal es inútil si no se cumple. La ley, por así decirlo, es la mitad del proceso normativo. La otra mitad es la conducta social en su vínculo con la norma. Es así como la cultura jurídica forma parte fundamental del Estado de derecho. Aquí puede hablarse efectivamente de la democracia como una forma de vida, como una forma de relacionarse con la juridicidad. Implica un gobierno que actúa ceñido a la ley y una sociedad conocedora de las normas que la rigen, dispuesta a cumplir sus deberes jurídicos y decidida a ejercer sus derechos.

La democracia es el gobierno de la ley a través de la ley.

LOS MEDIOS

Quien haya tenido la paciencia de llegar hasta este punto del ensayo coincidirá conmigo en que la democracia es una máquina complicada. Está integrada por una multitud de resortes, palancas y ductos que se contraponen en un complejo equilibrio; una multiplicidad de motores

que nadie controla, desatando una energía que fluye por canales estrictos de legalidad. Un último requisito: la máquina necesita carátula transparente. Sin la posibilidad de inspeccionar lo que sucede dentro del engranaje democrático, todo puede venirse abajo. Sin la garantía de la transparencia, el aparato se oxida. La filósofa y poeta María Zambrano decía que el gran problema de la democracia era el “cómo hablar del pueblo y cómo hablar al pueblo”.²⁹ Cuando esa cuestión se resuelva, ese día estará cumplida la democracia, recalaba. Cómo hacer que la opinión de la gente florezca sin la manipulación del dinero y el poder y cómo hacer que los detentadores del poder rindan cuentas de sus acciones.

Se compara entonces la democracia con una casa de cristal: el poder es ejercido a la vista de la gente; es visible y, por lo tanto, controlable. De ahí la importancia de la opinión. La democracia se convierte en un “gobierno de opinión”. Un régimen democrático exige, entonces, una opinión libre. Para que el ciudadano participe, para que pueda decidir, necesita estar al tanto del debate público. Un ciudadano sin opinión es una cáscara vacía.

Las instituciones responsables de la transparencia son los medios. En ellos está una función sustancial de la práctica democrática. Es en la rutina informativa donde debe cumplirse puntualmente el ritual democrático de pedir y rendir cuentas. Impedir la fusión de la verdad con el poder. La democracia exige y se sostiene con una pluralidad de ojos, de ideas, de voces. Desde la multiplicidad de puntos de

²⁹ María Zambrano, *Persona y democracia*, citado por Juan Fernando Ortega Muñoz, *Introducción al pensamiento de María Zambrano*, Fondo de Cultura Económica, México, p. 206.

vista, la verdad política no se predica, se discute. La democracia no se funda en el monopolio del saber, sino en la opinión, en la diversidad de opiniones.

Debemos decir que la *opinión pública*, como la sociedad civil, a pesar del singular, son entidades plurales. Es precisamente su diversidad lo que garantiza su carácter democrático. Una multitud de informadores y de informaciones, de opiniones e ideas, de valores y proyectos que se ventilan al aire libre. Importa, desde luego, que esa información y esas opiniones sean independientes de los centros de poder. De otra suerte, la opinión pública sería, como advierte Sartori, una opinión *en* el pueblo, no una opinión *del* pueblo. Así, resulta evidente que para que esas voces sean realmente públicas es indispensable que haya una multiplicidad de centros de información. Entre los órganos de la opinión debe existir un juego competitivo. La advertencia en este terreno es la misma que hemos hecho en estas páginas: la concentración del poder de información es una amenaza, esté donde esté. Bajo un monopolio de la información –sea éste público o privado– la opinión es el cultivo de la manipulación política. Si los medios son poder, debe haber un control de su poder. Precisamente Karl Popper llamaba en uno de sus últimos escritos a buscar al Montesquieu de los medios. Una advertencia: a diferencia de los otros poderes, el poder de los medios no debe ser acotado por una fuerza externa. La pluralidad de los agentes de información y la competencia entre ellos son, a mi juicio, la mejor fórmula para controlar a los medios de comunicación.

Los medios de comunicación son, entonces, un espacio para la discusión pública, un medio de control del poder y un vehículo para

el ejercicio del poder político. Veamos. En primer lugar, los medios dan al ciudadano las herramientas para formarse una opinión de los asuntos públicos. Los medios estructurados democráticamente exponen visiones políticas opuestas que se expresan libremente, ofreciendo al individuo las bases para decidir informada e inteligentemente. Los medios son, así, el foro moderno, el ágora de nuestros tiempos en donde los ciudadanos se reúnen para oír ideas, denunciar abusos, proponer soluciones. Ese diálogo es parte de la experiencia democrática. Bien dice Octavio Paz que aprender a discutir es aprender democracia. Su atmósfera es, por tanto, el debate. Escribe Philippe Braud:

La importancia del debate consiste en que toma el lugar de la violencia física como modo de enfrentamiento entre los rivales. En la democracia se conversa (con los amigos), se negocia (con los socios), se polemiza (con los adversarios), pero no se usa la coerción para triunfar.³⁰

En los medios hay también un enorme potencial controlador. La publicidad termina con la política del secreto, característica de la política cortesana. El poder que se muestra en público no puede usarse como si fuera patrimonio privado. En este sentido, Bobbio define acertadamente a la democracia como el “gobierno del poder público en público”.³¹ Esa forma de ejercer el poder a la vista de la sociedad es, en sí misma, una fórmula de moderación política. La luz del sol es la mejor vacuna frente a los abusos del poder. Pero no puede decirse

³⁰ *El jardín de las delicias democráticas*, Fondo de Cultura Económica, México, p. 232.

³¹ “La democracia y el poder invisible”, en *El futuro de la democracia*, obra citada.

que el flujo de información, ideas y opiniones tenga solamente un impacto inhibitorio en el proceso político. La democracia también descentraliza información. Y el debate público enriquece la acción política. Clausurar el espacio de la deliberación colectiva es una acción contraproducente para los gobiernos. En el aislamiento del silencio social, la acción gubernamental está destinada al fracaso. John Milton decía en 1644 que la libertad de prensa permitía que los gobiernos corrigieran sus errores y eso los hacía más fuertes.

Como régimen del poder visible, la democracia redefine las formas del poder. Los medios se convierten también en un conducto para la práctica política. El brazo del poder democrático es la voz. Es que, como apunta Michael Walzer, en la democracia el poder es de quien tiene la capacidad de convencer. El poder no pertenece al más sabio ni a quien tiene más cañones ni al representante de Dios. El poder es de quien logra la adhesión de sus conciudadanos. De ahí que los medios son una de las arenas más disputadas de la lucha política.

La democracia es el ejercicio del poder público en público.

Nota bibliográfica

Para una visión general de la democracia pueden consultarse, entre otros, los siguientes libros: Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia*, Alianza Editorial, México; Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986; David Held, *Modelos de la democracia*, Alianza Editorial, Madrid; José Fernández Santillán, *Filosofía política de la democracia*, Editorial Fontamara, México, 1994.

Sobre las posibilidades de la democracia directa pueden consultarse, además de los textos generales citados arriba, el libro de Norberto Bobbio *¿Qué socialismo?*, especialmente el capítulo titulado, “¿Qué alternativas a la democracia representativa?”, Plaza & Janés, Barcelona, 1986.

La visión de Pereyra sobre la democracia puede leerse en su ensayo “La cuestión de la democracia”, recogido en el volumen de sus escritos titulado *Sobre la democracia*, Cal y Arena, México, 1990.

Sobre el concepto de ciudadanía puede consultarse el ensayo de Michael Walzer, “Citizenship”, en Terence Ball, James Ball y Russell L. Hanson, *Innovation and Conceptual Change*, Cambridge University Press, 1989. También Ralf Dahrendorf, *El conflicto social moderno*, en su ensayo: *Sobre la política de la libertad*, Mondadori, Madrid, 1988.

El cuadro sobre las reglas de la democracia se basa, además de en los ensayos de Bobbio que he citado antes, en: Umberto Cerroni, “¿Qué es la democracia?”, en su libro *Reglas y valores de la democracia. Estado de derecho, Estado social, Estado de cultura*, Alianza Editorial-Conaculta, México, y Robert Dahl, *Polyarchy. Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven, 1971.

Sobre el concepto de Constitución puede verse Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1983, y el ensayo de Giovanni Sartori, “Constitución”, en sus *Elementos de teoría política*, Alianza Editorial, Madrid, 1992. La visión de Stephen Holmes que se comenta en el texto sobre el constitucionalismo positivo y el constitucionalismo negativo está desarrollada en el libro *Passions and Constraints. On the Theory of Liberal Democracy*, Chicago University Press, Chicago, 1995.

Para analizar las características del sistema presidencial en contraposición con el sistema parlamentario, sugiero la lectura de: Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel; Karl Loewenstein, obra citada; Juan J. Linz, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?”, en *The Failure of Presidential*

Democracy, Johns Hopkins University, y Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

Sobre federalismo puede consultarse el estudio de Loewenstein en su *Teoría de la Constitución*, así como el libro de Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism*, The University of Alabama Press, 1987. La perspectiva jurídico-formal está desarrollada por Kelsen en su *Teoría general del derecho y del Estado*, UNAM, México.

Para estudiar los partidos políticos pueden verse dos clásicos: Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957, y Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1980. Y una obra reciente: Scott Mainwaring y Timothy Scully, *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford University Press, 1995.

La sociedad civil es estudiada en John Hall, *Civil Society. Theory, History, Comparison*, Polity Press, Cambridge, 1995, y en J.L. Cohen y A. Arato, *Civil Society and Political Theory*, MIT Press, 1992. El corporativismo es analizado en los dos volúmenes coordinados por Philippe Schmitter y Gerard Lehmbruch bajo el título de *Neocorporativismo*, Alianza Editorial, México, 1992. También en el libro editado por Matilde Luna y Ricardo Pozas H, *Relaciones corporativas en un periodo de transición*, UNAM, México, 1992.

Para analizar la legalidad en la democracia puede leerse la reflexión de Norberto Bobbio “Gobierno de los hombres o gobierno de las

leyes,” recogida en *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, y Elías Díaz, *Estado de derecho y sociedad democrática*, Taurus, Madrid, 1981.

Sobre la relación entre los medios y la democracia sugiero la lectura de John Keane, “Democracy and the Media –Without Foundations”, en David Held, *Prospects for Democracy*, Stanford University Press, Stanford, 1993, y el volumen editado por Judith Lichtenberg, *Democracy and the Media*, Cambridge University Press, 1990.

Sobre el autor

Jesús J. Silva-Herzog Márquez (Ciudad de México, 1965) es licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y maestro en Ciencia Política por la Universidad de Columbia en Nueva York. Obtuvo mención honorífica en el concurso de ensayo político “Carlos Pereyra”. Actualmente es profesor del Instituto Tecnológico Autónomo de México. Colabora regularmente en el periódico *Reforma*.

ESFERAS DE LA DEMOCRACIA

se terminó de imprimir en noviembre de 2016
en Talleres Gráficos de México, Av. Canal del Norte núm. 80,
Col. Felipe Pescador, Deleg. Cuauhtémoc, C.P. 06280,
México, Ciudad de México.

Se utilizaron las familias tipográficas Adobe Garamond Pro
y Helvetica Neue; papel Bond ahuesado de 90 gramos
y forros en cartulina sulfatada de 12 puntos.

La edición consta de 500 ejemplares y estuvo al cuidado de la
Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral
y Educación Cívica del

Instituto Nacional Electoral

