

La democracia como forma de gobierno

José F. Fernández Santillán

Nueva edición con
nota introductoria

3

La democracia como forma de gobierno

José F. Fernández Santillán

La democracia como forma de gobierno

José F. Fernández Santillán

Nueva edición con
nota introductoria

3

Instituto Nacional Electoral

Consejero Presidente

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Consejeras y Consejeros Electorales

Mtra. Norma Irene De la Cruz Magaña

Dr. Uuc-Kib Espadas Ancona

Dra. Adriana Margarita Favela Herrera

Mtro. José Martín Fernando Faz Mora

Dra. Carla Astrid Humphrey Jordan

Dr. Ciro Murayama Rendón

Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas

Mtro. Jaime Rivera Velázquez

Dr. José Roberto Ruiz Saldaña

Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

Secretario Ejecutivo

Lic. Edmundo Jacobo Molina

Titular del Órgano Interno de Control

Lic. Jesús George Zamora

Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto

La democracia como forma de gobierno

José F. Fernández Santillán

Primera edición, 1995

Primera edición en este formato, 2020

D.R. © 2020, Instituto Nacional Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur

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

ISBN obra completa impresa: 978-607-8772-11-7

ISBN volumen impreso: 978-607-8772-14-8

ISBN obra completa electrónica: 978-607-8772-90-2

ISBN volumen electrónico: 978-607-8772-93-3

El contenido es responsabilidad del autor y no necesariamente representa el punto de vista del INE

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Distribución gratuita. Prohibida su venta

Contenido

- 7 Nota introductoria
- 21 Presentación
- 23 Introducción
- 27 Pros y contras del gobierno democrático
- 35 Gobierno mixto y gobierno democrático
- 41 República y democracia
- 49 Autocracia y democracia
- 57 El paternalismo y el despotismo como formas opuestas al gobierno democrático
- 65 Gobierno democrático: ¿soberanía popular o soberanía del ciudadano?
- 71 Gobierno democrático y liberalismo
- 79 Gobierno democrático y pluralismo
- 85 Gobierno democrático y socialismo
- 91 Crisis de los grandes modelos
- 93 Bibliografía
- 97 Sobre el autor

Nota introductoria

Escribí este Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática, publicado originalmente en 1995, pensando en dar una visión amplia y sencilla sobre este régimen político. Como podrá confirmar el lector, lo primero que hice fue resaltar que la democracia nos viene del mundo antiguo. Por cierto, ahora que lo he vuelto a leer me faltó agregar que los griegos la nombraron también *isonomía*, que significa igualdad de ley o igualdad ante la ley. Traducido a nuestro tiempo sería el gobierno de las leyes. Otra palabra que los antiguos utilizaron como sinónimo de democracia fue *isegoría*, que quiere decir igualdad de palabra, o sea, toda aquella persona que tiene derechos políticos tiene derecho a hacer uso de la voz. Además, el tiempo que tomara cada *politi* (ciudadano) para hablar debía ser el mismo para cualquier otro ciudadano. Ninguno debía excederse. Quien violaba esa norma era llamado *demagogo* (porque hablaba de más).

La democracia es, pues, el gobierno de las leyes y es el gobierno de la palabra. Es decir, es el sistema de gobierno en el que la ley (*nomos*) es suprema, y en el que la palabra (*goros*) es usada por medio de la deliberación pública para tomar las decisiones. La deliberación sirve para mejorar a las personas. Así lo dejó establecido quien es considerado el padre de la educación cívica, Isócrates.¹

Hechas estas precisiones, debo llamar la atención sobre el hecho de que hoy nos inclinamos a estudiar a la democracia por sí sola. En la Antigüedad no fue así. En los tratados de política y derecho de aquellos tiempos encontramos que se le estudió en el marco de las formas de gobierno. Y ese marco se formaba con base en la respuesta a dos preguntas: ¿quién gobierna? y ¿cómo gobierna? Si gobernaba una persona y lo hacía bien, se tenía la monarquía; si una persona ejercía el poder mal, eso daba lugar a la tiranía; el dominio de pocos que hacían uso de las prerrogativas de manera positiva producía la aristocracia; la opresión de pocos fue nombrada oligarquía; el gobierno bueno de muchos fue conocido como *politeia*; en cambio la democracia fue catalogada como una forma mala de gobierno.

¹ José F. Fernández Santillán, "Isócrates y los orígenes de la educación cívica. Actualidad de un pensador clásico", en *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 71, mayo-agosto de 2016.

¿Por qué? La respuesta está en los factores que distinguen al buen gobierno del mal gobierno. Esos factores son dos: 1) si se ejerce el poder de acuerdo con la ley; 2) si se ejerce el poder para bien de todos o tan sólo de una parte de la comunidad política.

La democracia fue considerada una forma mala porque ejercía el poder para el bien de la *mayoría*, el pueblo; pero no para *todos*. Dejaba fuera a las minorías, es decir, a las fuerzas aristocráticas y monárquicas. En cambio, la *politeia* incluía a todas las corrientes políticas: a la monarquía, la aristocracia y la democracia. El buen gobierno, la *politeia*, incluye a la monarquía, a la aristocracia y al pueblo. Esa es la clasificación de Aristóteles.

No obstante, Polibio habló más bien de la democracia buena (incluyente) y de la demagogia (excluyente) que sólo gobernaba para el pueblo y no para las otras fuerzas sociales.

Uno de los grandes retos a los que me enfrenté para elaborar este cuaderno fue el de poner en palabras sencillas y accesibles conceptos complejos. El reto fue cómo homologar la terminología de tantos autores que vivieron en épocas distintas: desde Platón (427-347 a. C.) hasta Jürgen Habermas (1929), quien aún vive.

Esta longevidad de la democracia ha hecho que a lo largo de los siglos se le sumen (para enriquecerla) cosas que originalmente no poseía. Por eso es que escribo aquí: “a través de intrincadas vicisitudes históricas y teóricas, la democracia fue adquiriendo una serie de rasgos que, ciertamente, en un inicio, le fueron ajenos”.²

Entre los elementos que se le fueron adhiriendo a la democracia figuran su acercamiento (pero no confusión) con el concepto “república”. Para aclarar las diferencias y semejanzas entre una y otra debemos tomar en cuenta que “democracia” es un vocablo griego; en tanto que “república” es una expresión latina. En el caso de la democracia, como hemos insistido aquí, se trata de una forma de gobierno; en cambio la palabra república puede ser sinónimo tanto de lo que hoy conocemos como *Estado*, como de lo que los romanos denominaron *civitas*, y los ingleses, *Commonwealth*. Pero república para los romanos igualmente indicaba una forma específica de gobierno, es decir, aquella que combinaba a la democracia (representada por los tribunos de la plebe), la aristocracia (representada por los senadores de los patricios) y la monarquía (encarnada en los cónsules).

² José F. Fernández Santillán, *La democracia como forma de gobierno*, 7a. reimp., México, Instituto Federal Electoral (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 3), 2013, p. 9.

¿Y cómo y cuándo fue que la república coincidió con la democracia? El primer autor que acercó a la república con la democracia fue Maquiavelo cuando señaló que todas las formas de Estado han sido o repúblicas o principados. Para el "secretario de la Señoría" los Estados pueden ser gobernados o por un hombre (la monarquía) o por una asamblea (república). En un siguiente paso, el autor de *El Príncipe* distingue dos tipos de república: aristocrática y democrática.

Montesquieu asumió la tipología de Maquiavelo, o sea, la que distingue a las repúblicas de las monarquías; pero el autor de *El espíritu de las leyes* agregó el despotismo para decir que se trata de un régimen "sin leyes ni frenos". A esto debemos agregar un dato interesante: para Montesquieu, las repúblicas y los principados eran constituciones propias de Europa, en tanto que el despotismo se encontraba, generalmente, fuera de Europa. Por ejemplo, en el Medio Oriente y en el Lejano Oriente.

Maquiavelo se encuentra entre los grandes escritores realistas: nunca abordó asuntos que no estuvieran ligados con hechos tangibles: en la época en la cual escribió, Italia no formaba una unidad política, más bien estaba dividida en una buena cantidad de principados y repúblicas (aristocráticas y democráticas) enfrascados en una verdadera y propia "guerra de todos contra todos".

Esto me lleva a un tema fundamental del pensamiento político, en general, y del estudio de la democracia, en particular: para que exista la democracia tal como hoy la conocemos se necesita que haya un Estado nacional. Dicho de otro modo: si en la base no encontramos una estructura institucional unitaria y compacta no hay forma de construir la democracia. Nunca hay que perder de vista este principio en virtud de que algunos escritores piensan, erróneamente, que la democracia y la anarquía son compatibles. Grave error. Libertad sin orden es anarquía; en contraste, la democracia se desenvuelve dentro de un orden legal que exige al gobernante subordinarse a la ley (*sub leges*) y ejercer el poder mediante la ley (*per leges*). La democracia es un Estado de derecho, donde la palabra "Estado" no puede ser sustituida por el "no-Estado", esto es, el desorden, la violencia, la inseguridad y, precisamente, la anarquía.

En la época Moderna, la democracia se encontró con el liberalismo. Luego entonces, democracia y liberalismo no son lo mismo. La primera, como hemos insistido aquí, viene de la Antigüedad; en cambio, el liberalismo es reciente. Pero entonces, ¿cuál es la diferencia entre ambas corrientes? A reserva de que el lector encuentre mayores elementos argumentativos en la lectura de este cuaderno, puedo adelantar que la democracia es la teoría y la práctica de la *distribución* del poder; en

cambio, el liberalismo es la teoría y la práctica de la *limitación* del poder. Se puede decir lo mismo de otra manera: la democracia busca la igualdad de quienes gozan de los derechos políticos. Ciertamente, algunos objetores dirán que esa igualdad en la Atenas clásica era muy restringida en vista de que sólo unos cuantos podían participar; quedaban excluidos los esclavos, las mujeres, los jóvenes y quienes no podían demostrar que contaban con un cierto nivel de ingresos. Sin duda fue así. Empero, lo que nos llega de la antigua Grecia es que una vez ingresados a la asamblea soberana los *polites* (ciudadanos) eran iguales entre sí.

Ese ejemplo duró en el tiempo, tanto así que la flama de la igualdad jamás se apagó y fue retomada, por ejemplo, en la Revolución francesa (1789) para incluirla en los llamados principios inmortales: libertad, igualdad y fraternidad.

¿Cuál fue la aportación del liberalismo a la democracia? Esa aportación fue enorme, al grado de que hoy se habla de que la democracia moderna es una *democracia liberal*. El liberalismo le ayudó a la democracia a fijar límites al poder de los gobernantes. Fueron varios los mecanismos que sirvieron para ello: el constitucionalismo, la división de poderes y la reivindicación de los derechos civiles, también llamados derechos de libertad (de pensamiento, de culto, de reunión, de prensa, de tránsito, de no ser

detenido arbitrariamente, de no sufrir penas corporales, de tener un juicio justo).

Quiero aprovechar esta oportunidad para hacer énfasis en un punto que –ahora me doy cuenta– no resalté lo suficiente en la primera redacción: la democracia es incompatible con el patrimonialismo. En consecuencia, debo explicar en qué consiste el patrimonialismo. Es la confusión entre los bienes públicos y los bienes privados: cuando los funcionarios llegan a ocupar un cargo público lo asumen como si fuese una propiedad personal; disponen del presupuesto, los nombramientos, los edificios, las oficinas, los medios de movilización, así como de los instrumentos bélicos como si fuesen propiedad privada. Precisamente como si los bienes de gobierno fuesen *patrimonio propio* (de allí el concepto patrimonialismo). Ese tipo de administración fue superado en los países europeos según se fueron conformando los Estados nacionales. De esta forma se pasó del patrimonialismo (propio del feudalismo) al sistema legal-racional (propio del Estado moderno).

En la administración legal-racional hay una estricta separación entre los bienes públicos y los bienes privados; para ascender en la escala burocrática se debe hacer una serie de exámenes y atenerse a un orden fijado por escalafón; hay un servicio civil de carrera, esto es, los servidores del Estado gozan de permanencia en sus

empleos: no dependen de los vaivenes políticos; hay una constante preparación y actualización en los campos de su especialidad para que haya un servicio público eficiente. Además, los servidores del Estado están sujetos a la ley de responsabilidades de los funcionarios públicos y a las normas de transparencia y rendición de cuentas.

Es evidente que nuestras democracias aún no han superado el patrimonialismo. Muchos gobernantes electos al llegar al poder lo asumen como si fuese un bien personal, disponen de él por derecho propio. La corrupción, uno de los grandes males de nuestro tiempo, no ha cesado. Incluso tiende a incrementarse ahora que los ciudadanos han mostrado su insatisfacción con la democracia. A esta desafección se agrega lo que despectivamente se conoce como "partidocracia". Este concepto resalta la distancia entre el orden prevaleciente (el *establishment*) y los individuos comunes y corrientes. La democracia no ha logrado cumplir con lo que se esperaba de ella (quizá se le sobrecargó de expectativas), vale decir, la solución del atraso económico, de la desigualdad social, la creación de empleos, reducir los índices de violencia, castigar a los funcionarios corruptos, abrir oportunidades para los jóvenes, impulsar un sistema educativo de amplia cobertura y de mejor calidad, apoyar a los campesinos, arraigar a las personas en sus comunidades para que no tuviesen que emigrar a otros países.

Hay un desencanto de los ciudadanos respecto de la democracia y eso ha sido aprovechado por los demagogos.

Cuando escribí este cuaderno aún no se había levantado con toda su fuerza el vendaval populista. Se trata del fenómeno político más importante que se ha registrado en las últimas tres décadas. Aunque ya había regímenes que mostraban este perfil desde fines de los años noventa, el populismo tomó un cariz global con dos hechos fundamentales: el triunfo del *brexit* el 23 de junio de 2016 y la victoria de Donald Trump en las elecciones norteamericanas celebradas el 8 de noviembre de 2016. En plena euforia, Marine Le Pen, dirigente del ultraderechista partido Frente Nacional de Francia, dijo, tras la victoria del magnate neoyorquino, "¡hoy, Washington, D.C.; mañana, París!".

Le Pen se refería a las elecciones en su país, que tienen la modalidad de dos vueltas: la primera vuelta se llevó a cabo el 23 de abril de 2017; pasaron a la segunda ronda los dos partidos más votados que fueron el Frente Nacional y En Marche, de Emmanuel Macron. La ultraderecha perdió en la segunda vuelta que se verificó el 7 de mayo de 2017.

Sin embargo, otros países han caído bajo la égida populista: Rusia con Vladimir Putin, Hungría con Viktor Orbán, Polonia con Jaroslaw Kaczynski, Turquía con

Recep Tayyip Erdogan, Filipinas con Rodrigo Duterte, Venezuela primero con Hugo Chávez y luego con Nicolás Maduro, Bolivia con Evo Morales, Nicaragua con Daniel Ortega, y Brasil con Jair Bolsonaro.

Pero ¿qué es el populismo? Muchos analistas, para evitarse el problema de investigar sus antecedentes y su semiología han optado por decir que es un concepto “polisémico”, o sea, que en él caben las más diversas definiciones y explicaciones; pero no es así. Eso es falso. El populismo tiene una connotación precisa. Y en esto nos ayuda, justamente, el estudio sobre las formas de gobierno. Ese sistema de dominación es el heredero de la demagogia, es decir, lo contrario de la democracia. No se nos olvide que a la demagogia también se le conoció en el mundo antiguo como “la tiranía de la mayoría”, o, mejor dicho, la vinculación entre el pueblo (tomado como una masa compacta) y el líder (quien se considera la encarnación del pueblo).

El populismo pregona la política de la confrontación, del conflicto, de la polarización (en cambio, si algo distingue a la democracia, es la política de la conciliación). En consecuencia, siempre inventa un enemigo contra el cual lanzar sus consignas y acciones. En Europa y Estados Unidos, por ejemplo, los líderes populistas han echado mano del racismo y la xenofobia. En Iberoamérica,

los mandamases dividen a la sociedad entre una élite corrupta (la enemiga del pueblo) y el pueblo.

Pero, en realidad, no es todo el pueblo: quienes no están de acuerdo con los planteamientos de los líderes y partidos populistas, son denostados como el no-pueblo. Por derivación lógica, en el populismo afloran la intolerancia, la exclusión, la rivalidad y, particularmente, el rechazo a la democracia liberal. Tanto así que Viktor Orbán dijo que su régimen sería una “democracia no-liberal” y que regresarían a la época de la que nunca debió haber salido Europa, la época medieval.

A esto vale la pena agregar lo dicho por quien se considera el mayor ideólogo del populismo, Ernesto Laclau. En el siguiente párrafo deja claro lo que para él es la diferencia entre la democracia y el populismo:

Aquí tendríamos, por lo tanto, la formación de una frontera interna, de una dicotomización del espectro político local a través del surgimiento de una cadena de equivalencias de demandas insatisfechas. Las *peticiones* que van convirtiéndose en *reclamos*. A una demanda que, satisfecha o no, permanece aislada, la denominaremos demanda democrática. A la pluralidad de demandas que, a través de

su articulación equivalencial, constituyen una subjetividad social más amplia, las denominaremos *demandas populares*, comienzan así, en un nivel muy incipiente, a constituir el 'pueblo' como actor histórico potencial. Aquí tenemos, en estado embrionario, una configuración populista.³

Por encima del lenguaje innecesariamente barroco utilizado por este autor, lo relevante es esa "frontera interna" que Laclau erige entre las demandas democráticas y las demandas populares que en estado embrionario "configuran el populismo". Esto es, hay un corte tajante entre la democracia y el populismo: no hay conciliación posible.

La afrenta es grave entre otros motivos porque el populismo, como se aprecia en la retórica utilizada por Laclau, el sujeto histórico (aparentemente) es el pueblo (tomado así en masa); pero se trata de una argucia, en primer lugar porque de ese pueblo quedan excluidos (como ya dijimos) los que no estén de acuerdo con el "movimiento"; en segundo lugar, pero no menos importante, porque el líder -que, como hemos dicho, personifica al pueblo- es quien realmente toma las decisiones. La democracia, en contraste, tiene como sujeto fundamental al ciudadano pensante, al cual son inherentes los derechos de libertad,

³ Ernesto Laclau, *On Populist Reason*, Londres/Nueva York, Verso, 2005, p. 98.

entre ellos la libertad de pensamiento que supone el derecho de estar en desacuerdo.⁴

Cierto, la democracia está en peligro. ¿Cómo defenderla? La mejor defensa consiste en promover la educación cívica. Lo peor sería que los individuos fuesen arrasados por ese torrente de odio, fanatismo y destrucción que suele caracterizar a los movimientos totalitarios.

José F. Fernández Santillán

⁴ José F. Fernández Santillán, *Populismo, democracia y globalización*, México, Fontamara, 2018, pp. 197-204.

Presentación

La democracia está en el centro del debate político de muchos países y es preocupación constante de la mayoría de los centros académicos relacionados con la ciencia política y otras disciplinas sociales. Es en esta tesitura que el Instituto Federal Electoral, por conducto de su Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, ha decidido reimprimir el número 3 de la colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, de José F. Fernández Santillán, lo cual constituye una razón de profunda satisfacción para el Instituto al comprobarse, una vez más, la buena aceptación que los títulos de esta colección han tenido.

En este volumen el autor aborda los principales problemas que atañen a la democracia con profundidad y sentido crítico, pero al mismo tiempo de manera didáctica y accesible al gran público que hoy, más que nunca, se preocupa por comprender los fenómenos políticos. Interesante resulta

también su reflexión sobre los vínculos y tensiones existentes entre la democracia y los dos grandes paradigmas políticos del siglo XX: el liberalismo y el socialismo.

En este sentido, la presente obra constituye un ejemplo inmejorable de los esfuerzos que se han hecho por ofrecer explicaciones racionales sobre la democracia. A lo largo de todos sus capítulos podrá encontrarse una combinación tanto de las propuestas y experiencias clásicas sobre el tema como de los difíciles retos que en la actualidad la democracia debe afrontar.

Instituto Federal Electoral

Introducción

El célebre jurista austriaco Hans Kelsen (1881-1973) solía afirmar que el tipo de democracia que llevaba a un grado más alto el ideal de esa forma de gobierno era la democracia directa, o sea, aquella en la que se reunían en una asamblea soberana los individuos que gozaban de derechos políticos, sin mediación alguna de representantes, para tomar decisiones obligatorias para todos los miembros de la ciudad-Estado. Ésa fue sustancialmente la manera en que se practicó el gobierno popular en el mundo antiguo. Tal convención de ciudadanos no se integraba por lo que hoy llamaríamos partidos políticos ni procedía por votación. Tampoco conoció la separación de poderes ni la división territorial. Más aún, lo que en nuestra época es parte inescindible de la democracia, los derechos individuales, igualmente fueron desconocidos por la democracia clásica.

Luego entonces, si ése es el tipo ideal de democracia, cabe preguntarse ¿cómo es que ella ha llegado a nuestro

tiempo con los atributos con los que la conocemos, que son diferentes de los originarios? Las respuestas a esa pregunta están planteadas y desarrolladas a lo largo del presente texto. Lo que podemos adelantar es que, a través de intrincadas vicisitudes históricas y teóricas, la democracia fue adquiriendo una serie de rasgos que, ciertamente, en un inicio le fueron ajenos. Las influencias que recibió provinieron de otros regímenes o de líneas de pensamiento de diferente cuño, pero que supo adoptar sin perder su naturaleza esencial. Como se aprecia, en la exposición del tema nos moveremos en un marco histórico bastante amplio, comparando insistentemente los orígenes con la actualidad y los periodos intermedios con las mutaciones institucionales. También pondremos frente a frente las ideas y las doctrinas que estuvieron y están en juego en esos movimientos históricos.

Un punto relevante y que debe ser tomado muy en cuenta por el lector es el siguiente: el que ahora la democracia sea la constitución preferida no puede hacernos olvidar que no es la única que ha existido; tampoco podemos pasar por alto que, durante largas épocas, no gozó de prestigio. Fueron varios los autores que la situaron como un sistema negativo, indeseable. El cambio de valoración sobre ella fue paulatino, tardó siglos y, sin duda, tiene que ver con las influencias y los cambios referidos.

Por otra parte, es un hecho que hoy que la democracia disfruta de un gran reconocimiento solemos poner esperanzas en ella y le pedimos muchas cosas, quizá demasiadas. Tanto así que la estamos sobrecargando de peticiones que acaso no pueda resolver. Como sea, el asunto es que, al hablar y colocar sobre ella tantos objetos, corremos el riesgo de vaciarla de contenido o hacerla demasiado confusa. Con esta preocupación por delante, el presente ensayo tiene el propósito de delinear sus rasgos más relevantes para identificarla con mayores elementos de juicio.

Desde luego partimos de un dato elemental, que a la vez se convierte en el hilo conductor de toda la argumentación de este documento: la democracia es primordialmente una cuestión política. En consecuencia, tiene que ser tratada con las herramientas que han sido forjadas por los estudiosos de ese fenómeno a lo largo del tiempo en que se ha moldeado la cultura occidental.

Advierto, por último, que para mí no ha sido fácil traducir términos y conceptos complejos propios de la filosofía política, materia a la que me dedico, y adecuarlos para un escrito que tiene un propósito de difusión y pretende llegar a un público numeroso y variado. Uno de mis maestros solía decir que quien piensa claro escribe claro. Quienes lean estas páginas serán los mejores jueces para decir si

pude pensar con lucidez o, al menos, sin mucha confusión. Espero que el documento les resulte ameno y útil. Con esa finalidad lo hice.

Pros y contras del gobierno democrático

Desde su origen en la antigua Grecia, la democracia fue considerada como una forma de gobierno donde las decisiones políticas eran tomadas por la mayoría, es decir, donde el poder era ejercido por el pueblo. Pero bien se sabe que ésta no es la única constitución posible. Hay otras maneras de organizar una comunidad, según se otorgue el mando en lugar de al pueblo a una clase formada por unos cuantos individuos, lo que se llama aristocracia, o a una sola persona, lo que se llama monarquía. Éstas nombran a las formas de gobierno según sean muchas, pocas o una las personas que detentan el poder, y tienen sus correspondientes formas incorrectas en la demagogia, la oligarquía y la tiranía. Luego entonces, debemos señalar, de entrada, que el conocimiento de la democracia no puede separarse del análisis del sistema en el que se ubica al lado de otros regímenes políticos. La democracia es parte de un sistema mayor.

Desde esta perspectiva, se aprecia una cuestión por demás interesante, en contraste con lo que sucede hoy, en el sentido de que la democracia es considerada como la más deseable de las alternativas; en la Antigüedad no fue así. En las clasificaciones de los autores de aquella época generalmente la encontramos entre las formas indeseables. Así, Platón (428-347 a. de C.), en *La República* (544, c), al presentar una tipología que va de la menos mala a la peor, enlista a la timocracia, a la oligarquía, a la democracia y a la tiranía, de suerte que sólo es superada por la tiranía como forma negativa. Por su parte Aristóteles (384-322 a. de C.) en *La Política* (III, V) reconoce como formas buenas a la monarquía, la aristocracia y la *politeia*, y como formas malas a la tiranía, a la oligarquía y a la democracia.

La explicación de ello se encuentra en que desde aquel tiempo la diferencia entre un gobierno bueno y uno malo se basaba en el criterio de si el gobernante (o los gobernantes) respetaba la ley o no, pero también en la pauta de si aplicaba el mando para provecho de todos o para beneficio particular. Dado que en el mundo antiguo había diferentes rangos sociales, que se identificaban no sólo con el pueblo sino también con la aristocracia o con la monarquía, se decía que cuando el poder se depositaba en la democracia era ejercido sólo para ventaja de los pobres. Y éstos, aunque fuesen la mayoría, no eran la

totalidad, por lo que al desempeñar el poder en su exclusivo provecho dejaban a una parte, aunque minoritaria, fuera. De allí el signo negativo que se le atribuyó. En tal virtud, lo conducente era juntar a todas las fuerzas sociales y los principios que enarbolaban en un régimen que los combinara. Ésa es, al parecer, la fórmula encarnada por la *politeia*.

Distribuir o concentrar el poder

No obstante, aun reconociendo que la democracia en la Antigüedad no gozó, en términos generales, de buen prestigio por las razones aludidas, hubo opiniones a su favor sobre todo cuando se le opuso a la monarquía. Esas opiniones favorables destacaban que era preferible la *distribución* en lugar de la *concentración* del poder. Por ser la igualdad el valor fundamental de la democracia también era, por supuesto, preferible que el poder estuviese repartido entre los ciudadanos que acaparado por un individuo. Para los antiguos, sobre todo en la Atenas del siglo V a. de C., la igualdad de poder significaba dignidad política por encima de las diferencias de riqueza y procedencia social. Quienes tenían derecho a entrar en la asamblea popular podían participar personalmente, sin necesidad de intermediarios, en la formación de las disposiciones colectivas. Entre ellos no se admitía la integración de facciones que los dividieran e hicieran pensar en el interés de esos grupos en lugar de en el beneficio

colectivo. Los individuos que, a pesar de todo, procedían de esa manera, eran castigados con el ostracismo, es decir, se les condenaba a abandonar la ciudad por un tiempo predeterminado.

Democracia sin elecciones ni partidos

Es curioso, pero lo que ahora consideramos como instituciones propias de la democracia, vale decir, las elecciones y los partidos, en ese entonces eran calificados como ajenos a ella. Las elecciones más bien se hacían corresponder con la aristocracia o con la monarquía porque así se escogía a los mejores (*aristós*) o a un solo dirigente (monarquía electiva). Éste es uno de los puntos más interesantes y controvertidos de la democracia como forma de gobierno: en la Antigüedad se practicaba en una gran convención de ciudadanos, sin divisiones internas y por medio de un sorteo para asignar la mayoría de los cargos públicos, o sea, sin partidos y sin sufragios; por el contrario, en la época actual se realiza fundamentalmente en una asamblea de representantes integrada por facciones políticas y a la cual se accede, como a buena parte de los cargos públicos, a través del voto.

En la tradición del pensamiento político hay tres tipos de objeciones constantemente repetidas contra la democracia. Las que hoy llamaríamos psicológicas, las educativas y las relativas a la corrupción. Las primeras se refieren a que

el hombre en la democracia pronto abusa de la libertad y la transforma en libertinaje, en conducta licenciosa, que trastoca las leyes y la moral. Sin freno alguno, los individuos se convierten en una masa que se vuelve insolente, arbitraria. El poder que supuestamente debería emplearse con prudencia es en realidad utilizado para externar rencores y venganzas. Por lo que hace a la educación, el pensamiento antidemocrático sostuvo (y aún sostiene) que es aventurado otorgarle capacidad de decisión a quienes desconocen la manera de conducir los asuntos públicos. Es seguro que el populacho desenfrenado y sin cultura termine por arrasar todo a su paso. En cuanto a la corrupción, siempre se sostuvo que la democracia era el sistema más propenso a caer en ella, lo que no significaba pérdidas para todos, sino privilegio para unos cuantos: los que habían entretejido lucrativas amistades.

Hay otro tipo de críticas que podríamos llamar de índole operativa, en cuanto regularmente se ha sostenido que en su funcionamiento la democracia es lenta e incierta puesto que por su misma naturaleza deliberativa tarda demasiado en definir acuerdos, y muchos de ellos corresponden a líneas oscuras e indefinidas, porque más bien son tomados según los ánimos y los intereses de los participantes. Además, no es cierto que en las asambleas intervengan todos; la verdad es que sólo unos cuantos, los que se atreven a hablar en público, son los que orientan

el parecer de los demás. De allí que la democracia haya sido calificada despectivamente como una “oligarquía de demagogos” o como una “teatrocracia”, porque en ella los que toman la palabra sólo quieren exhibirse. En cambio la monarquía, en cuanto uno solo es el que gobierna, no depende de discusión colectiva alguna. Allí las disposiciones son rápidas y precisas. En pocas palabras: se censura a la democracia por complicada y tardada, mientras que se elogia a la monarquía por sencilla y veloz.

Gobierno eficiente o gobierno libre

Frente a este tipo de argumentos, quienes se han identificado con el también llamado gobierno popular admiten que a todas luces la democracia no es la mejor forma de gobierno cuando los propósitos que se persiguen son la eficiencia y el orden. Cuando se plantea el problema político bajo el dilema anarquía-unidad y se desea un Estado disciplinado y eficiente, lo más adecuado es la monarquía. Pero cuando se presenta el problema político bajo el binomio opresión-libertad y se pide un Estado más libre y participativo, lo conducente sí es la democracia. La mejor virtud de ésta no es la prontitud sino la libertad que se consigue con el concurso de los ciudadanos. Salta a la vista, cuando se comparan la monarquía y la democracia, que se trata de opciones incompatibles porque en el fondo hay ideas opuestas de lo que es el individuo. Quienes simpatizan con la autocracia por lo común tienen una

idea negativa del hombre: lo conciben como un ser malo que sólo con la amenaza del castigo puede mantenerse en calma. Por el contrario, los que se inclinan por la democracia normalmente asumen una visión positiva de la persona, la piensan como buena y capaz de autogobernarse. Para los primeros el Estado mantiene controlados a los súbditos incorregibles; para los otros el Estado se enriquece con la intervención de los ciudadanos, y ellos mismos, en ese proceso, se perfeccionan.

Gobierno mixto y gobierno democrático

Ahora bien, la idea esbozada por Aristóteles sobre la conveniencia de mezclar los distintos principios gubernamentales merece ser desarrollada porque, de suyo, la democracia de alguna manera fue influida por esa combinación. El concepto “gobierno mixto”, acuñado por los pensadores de la Antigüedad, se basa en la noción de que cuando el poder es ejercido por una forma de gobierno simple, sea ésta la monarquía, la aristocracia o la democracia, las fuerzas sociales que se identifican con los principios de gobierno que fueron excluidos inevitablemente presionarán para que se les tome en cuenta produciendo inestabilidad. De allí que se afirmase que todas las formas simples eran inseguras. Es fácil entender que para una mentalidad como la antigua, para la que el cambio era indeseable, era necesario que se encontrase una fórmula capaz de garantizar la armonía. Y esa fórmula no podía consistir más que en la inclusión

de los tres principios simples en una sola constitución que los albergara. La solución es precisamente el gobierno mixto. Debe quedar claro que el gobierno mixto no es la sencilla reunión de las formas puras, sino un nuevo régimen más rico y complejo. En tal virtud, las diferencias entre él y la democracia están claramente definidas: en ésta el poder lo tiene el pueblo sin la concurrencia de las fuerzas aristocráticas ni monárquicas; en el gobierno mixto el poder se distribuye a partir de la combinación de las tres formas simples o por lo menos de dos de ellas. Los ejemplos clásicos de una y otro se encuentran en Atenas (democracia) y Esparta (gobierno mixto).

Pesos y contrapesos

Quien es reconocido propiamente como el mayor especialista del gobierno mixto es Polibio (201?-120? a. de C.), para quien ese tipo de régimen era sobre todo un sistema de pesos y contrapesos en el que, por tanto, había mutuos controles. El propósito consistía en que ninguna parte tomase la supremacía sobre las demás. Por eso se le otorgan atribuciones y funciones específicas a cada fracción. Habiendo vivido en Roma, Polibio se percató de que tal era la mejor fórmula para armonizar, más no paralizar, la relación política. Los tribunos representaban el principio democrático, los senadores el aristocrático y los cónsules el monárquico. Allí funcionó la combinación hasta que el principio monárquico tomó el mando y, poco

antes del nacimiento de Cristo, rompió el equilibrio dando lugar al imperio.

Hay que tomar en cuenta que no todas las combinaciones políticas se logran. El resultado del intento depende de la sabiduría y habilidad de quienes diseñan el sistema. En la base del gobierno espartano se encuentra la inteligencia de Licurgo; en los cimientos de la Constitución romana no hay una sola persona, sino el esfuerzo de muchas mentes a lo largo de numerosas generaciones.

Gobierno mixto y división de poderes

Cuando se evoca el gobierno mixto se piensa que tiene un vínculo directo con la división de poderes, es decir, con la separación entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Sin embargo, la relación no es tan inmediata. Por encima del hecho de que la teoría del gobierno mixto es antigua y la doctrina de la división de poderes moderna, lo cierto es que entre ellas existen semejanzas y diferencias. La principal semejanza consiste en la búsqueda del equilibrio. Desde esta perspectiva, es verdad que las tesis de la división de poderes derivan de los planteamientos del gobierno mixto, pero la diferencia se localiza en que ese equilibrio fue perseguido por el gobierno mixto a través de las fuerzas sociales, en tanto que la división de poderes lo hizo mediante las funciones públicas. "La mejor prueba de su diversidad se encuentra en la diferencia de

los respectivos opuestos: la negación del gobierno moderado es el despotismo, la negación del gobierno mixto son las diferentes formas de gobierno simple, que no son necesariamente despóticas".¹

El autor que precisamente se planteó como problema el despotismo fue Montesquieu (1689-1744). De allí que le interesara, sobre todo, proponer un arreglo institucional que organizara y distribuyera las funciones públicas. Toda la estructura organizacional, sin embargo, debía estar determinada por el mejor ejercicio de la libertad que requería un Estado moderado. De acuerdo con este autor, el gobierno moderado es el que se apega a la división de poderes y a la ley, mientras que el gobierno despótico es el que opera "sin leyes ni frenos".

Una de las objeciones recurrentes contra su doctrina es que si existe división de poderes entonces no puede haber soberanía. Pero habría que decir que: "La división del poder no significa negación de la soberanía. Nadie puede negar que el Estado moderno sea plenamente soberano; pero un soberano existe también allí donde los poderes están más rígidamente separados y contrapuestos".²

¹ Norberto Bobbio, "Gobierno mixto", en N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino, *Diccionario de política* (suplemento), México, Siglo XXI, 1988, p. 204.

² Alessandro Passerin D'Entrèves, *La dottrina dello stato*, Turin, Giappichelli, 1967, p. 176.

En tal virtud, lo que se divide no es el poder sino las funciones. La separación es con el objeto de que no se abuse del mando. Una vez más, su preocupación no es tanto la concentración del poder sino que se abuse de él.³

³ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, México, Porrúa, 1977, p. 276.

República y democracia

Diferencias

Otra precisión que resulta impostergable se relaciona con la muy común correspondencia que hacemos entre la república y la democracia. Tanto así, que con frecuencia las utilizamos como sinónimos, pero debemos resaltar que en su esencia no son términos correspondientes ni de la misma extensión.

Situémonos una vez más en la Antigüedad. Pues bien, en esa época el concepto “república” era empleado para designar precisamente al gobierno mixto. Roma fue particularmente clara en esta vinculación. La historia de la República romana corre de la expulsión de los reyes en el año 509 a. de C. al ascenso de Augusto al principado en 43 a. de C. Durante ese periodo la República se fue perfeccionando al incluir a un número cada vez más amplio de fuerzas sociales.

La identificación entre gobierno mixto y república duró mucho tiempo y llega incluso a principios del siglo XVI en la obra de Nicolás Maquiavelo (1469-1527) quien, en sus *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, habla extensamente del ejemplo de sabiduría política que legaron los romanos al haber diseñado un sistema de gobierno equilibrado y justo. Durante ese mismo tiempo corre paralela la idea de que la democracia es un régimen que se practica en pequeñas comunidades y, como hemos insistido, sin mediaciones, lo que para muchos de sus críticos era causa de permanente desorganización. Así pues, en tanto que formas de gobierno, las opiniones sobre una y otra eran diametralmente opuestas: la república brindó la imagen de estabilidad y concordia, mientras que la democracia mostró la faceta de la inestabilidad y la discordia.

Acercamiento

Fueron varios autores, entre ellos el propio Maquiavelo, quienes comenzaron a vincular a la república con la democracia. En su libro más famoso, *El Príncipe*, Maquiavelo habla de una nueva tipología de las formas de gobierno realmente sencilla, pues únicamente distingue las monarquías de las repúblicas. A primera vista, parecería que desechó a la democracia, pero no es así, porque en el género república incluye a las especies aristocracia y democracia. Lo que sucede es que lo relevante para este

autor es la distinción entre el gobierno de una persona (monarquía) y el gobierno de una asamblea (república). Luego, las asambleas pueden ser de pocos (aristocracia) o de muchos (democracia). Por lógica deducción –cosa que es relevante para nuestro estudio– no toda república es democrática; también las hay aristocráticas. En la época en que Maquiavelo vivió, Italia no era un Estado unificado. Por el contrario, allí existían principados y repúblicas independientes. Un ejemplo de república con predominio aristocrático era Venecia; casos de repúblicas democráticas eran Lucca y Ragusa.

El acercamiento entre la república y la democracia se mantuvo como un elemento relevante para la modernidad política. Uno de los autores más representativos de esta modernidad, que reforzó el vínculo referido, fue Montesquieu, quien retomó la tipología maquiaveliana y le agregó la clasificación de los regímenes despóticos. Sobre la república, que es el tema que nos interesa, advierte que: “Cuando en la república el poder supremo reside en el pueblo entero, es una democracia. Cuando el poder supremo está en manos de una parte del pueblo es una aristocracia”.⁴ Así y todo, Montesquieu seguía pensando que la democracia tenía como principal instrumento al sorteo y no a las elecciones, que para él continuaban

⁴ Montesquieu, *ibid.*, p. 8.

siendo un mecanismo aristocrático. En cualquier caso, lo que interesa resaltar es que para Montesquieu el sentimiento que mueve los resortes de la república democrática, lo que llama *virtud*, es el amor a la patria y a la igualdad. Con agudeza destaca que en la medida en que la democracia se nutre de la participación de los ciudadanos requiere, más que ninguna otra constitución, que sus miembros estén educados con el fin de que su participación sea de mejor calidad. Ni la aristocracia ni la monarquía necesitan que sus súbditos sean instruidos; lo que requieren es que sean dóciles para que obedezcan sin reparos. Otro aspecto que Montesquieu considera esencial para la democracia es la frugalidad, que no haya una concentración desmedida de la riqueza que produzca la desigualdad material entre los hombres.

Cómo se vincularon la democracia y las elecciones

Empero, en el conocimiento de la democracia moderna nos está faltando una pieza sin la cual no podemos completar el cuadro. Veamos: hemos dicho que las elecciones fueron consideradas durante siglos como un instrumento aristocrático (se escogía a los mejores). En consecuencia, debemos preguntarnos, ¿qué es lo que produjo que los sufragios se transformaran no sólo en un mecanismo democrático, sino en el principal de esos mecanismos? La respuesta se encuentra en un autor inglés del siglo XVII, James Harrington (1611-1677), en cuyo libro *La república de*

Océana admitió, como tradicionalmente se había hecho, que los sufragios pertenecían a la aristocracia, pero descubrió la clave por medio de la cual las elecciones se transforman en democráticas. Esa clave es su *repetición* periódica, de manera que el pueblo pueda enjuiciar constantemente, por medio del voto, a los gobernantes, quitando o refrendando su confianza y con ello incidiendo, aunque de manera indirecta, en la conducción de los asuntos públicos. La repetición de las votaciones está relacionada con la rotación de los funcionarios que –no se nos olvide– también es un elemento sustancial de la democracia. Harrington dice que la relación entre el voto y la rotación bien podría no darse, pero en el caso de la república democrática el enlace entre ambos es indispensable: “Aunque la rotación pueda existir sin que se vote, y el voto sin rotación... en el nombre de votación daré también la rotación por entendida”.⁵ El señalamiento de Harrington es de la mayor importancia porque, como bien sabemos, la democracia moderna está basada en el ejercicio del sufragio y la representación. Él fue quien abrió paso y justificó doctrinariamente el nexo que hoy nos parece inescindible entre democracia, elecciones y rotación de los cargos públicos. El procedimiento es el siguiente: todos los cargos de representación y la titularidad del Poder Ejecutivo duran un tiempo determinado. Los electores, con

⁵ James Harrington, *La república de Océana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 66.

su voto ratifican o retiran su apoyo al partido en el poder, el cual, en el caso de ser ratificado, manda a otros de sus miembros a ocupar esos puestos de acuerdo con la medida establecida. En caso de no ser ratificado, otros partidos, según las disposiciones electorales, asumen esos cargos o un porcentaje de ellos. Si tan sólo hubiese votación, pero no rotación en los puestos, la democracia no podría realizarse. Ya los lazos entre la república y la democracia habían quedado establecidos y serían estrechados tanto en la teoría como en la práctica, dándole un cariz más positivo y aceptable al gobierno de muchos.

Aun así, hubo reputados autores que siguieron insistiendo en su diferencia. Entre ellos tenemos a Immanuel Kant (1724-1804), quien adoptó, para diseñar su tipología de las formas de gobierno, dos criterios de distinción: de una parte, el número de personas que detentan el poder soberano; de otra, la manera en que se gobierna. En el primer caso aparece la clásica distinción entre el gobierno de uno, monarquía, el de pocos, aristocracia, y el de muchos, democracia; en el segundo caso se distingue el poder legal que respeta la división de poderes, la república, del poder arbitrario que hace caso omiso de la división de poderes, el despotismo. Ahora bien, las dos clasificaciones en realidad no son contradictorias, sino que más bien admiten combinaciones, por lo que pueden existir repúblicas democráticas, repúblicas aristocráticas

e incluso repúblicas monárquicas. El despotismo siempre es el mismo.

Como se aprecia, la tradición republicana y la democrática han tenido divergencias y convergencias, pero un asunto al que se enfrentaron en común fue la objeción de que la aplicación de la república democrática sólo se podía dar en Estados de pequeñas dimensiones; los Estados más amplios eran convencionalmente administrados por las monarquías. No obstante, la fórmula que permitió la aplicación de la república democrática en naciones con territorios mayores fue el federalismo, donde se entiende por república federal la reunión de dos o más estados que integran una soberanía nacional, a los que se les deja la capacidad de elaborar sus leyes internas, tener instituciones locales de carácter político y otros atributos. Luego entonces, las repúblicas federales suelen tener dos tipos de representación: la de los ciudadanos en la Cámara de Diputados y la de los estados en el Senado.

Características de la república democrática

En síntesis, una república democrática se distingue por ser un régimen cuya legitimidad no brota de la voluntad divina sino de la voluntad de los ciudadanos, donde no impera la disposición arbitraria de una persona sino la ley, en el que hay separación de poderes, donde los cargos públicos son temporales y rotativos, y en el que para su

funcionamiento los individuos participan, en ocasiones directamente y en otras por medio de representantes (como es más común en nuestra época), a veces de manera más amplia y otras de manera más restringida.

Autocracia y democracia

El carácter visionario de Maquiavelo al diseñar su clasificación basada en la diferencia entre la monarquía y la república fue de enorme importancia para el pensamiento y la práctica de la política. Incluso esa clasificación se siguió utilizando en el presente siglo, aunque entre la primera y la segunda guerras mundiales muchas monarquías cayeron o se debilitaron, de manera que la propia tipología vino a menos. Hubo quien, incluso, a raíz de este agotamiento cuestionó el antiquísimo criterio de clasificación basado en el número de gobernantes, del que nació la propia democracia, para proponer una pauta de clasificación diferente apoyada en la manera en que se producen las decisiones políticas en forma de leyes. En efecto, Hans Kelsen dice que cuando esas decisiones fluyen predominantemente de arriba hacia abajo se tiene una autocracia; cuando ellas proceden preferentemente de abajo hacia arriba se tiene una democracia. Otra pauta es que hay una autocracia cuando los que obedecen a las leyes no participan en su

creación, en tanto que hay una democracia cuando los que se apegan a la norma sí intervienen en su formulación, sea directa o indirectamente.

Democracia de partidos: dinámica entre mayoría y minoría

Por deducción lógica, el más alto grado de autodeterminación democrática se tendrá cuando haya perfecta concordancia entre la voluntad colectiva y el deseo de cada individuo. Pero éste es un ideal difícil, por no decir imposible, de lograr. La unanimidad en todas y cada una de las múltiples determinaciones que se tienen que tomar está fuera de toda lógica. De allí que el método más practicable sea el del principio de mayoría simple. Pero ese principio debe ir acompañado del respeto por las minorías y el reconocimiento del derecho que éstas tienen –si los electores lo deciden– de transformarse en mayoría. Esta dinámica de mayoría y minorías está íntimamente relacionada con la existencia de los partidos políticos. Al respecto Kelsen hace una afirmación por demás interesante:

La democracia sólo puede existir si los individuos se reagrupan de conformidad con sus afinidades políticas, con el objeto de orientar la voluntad general hacia sus fines políticos, de manera que entre el individuo y el Estado se inserten las formaciones colectivas que, como partidos

políticos, reasuman la igual voluntad de los individuos... Sólo la ilusión o la hipocresía pueden creer que la democracia sea posible sin partidos políticos.⁶

Un rasgo fundamental de la democracia es que hay una tendencia a que los ciudadanos se organicen en partidos. Estas organizaciones, con sus candidatos, programas de gobierno y propuestas políticas, compiten sin violencia por el voto para ocupar los distintos cargos de elección popular en los diferentes niveles de gobierno, vale decir, el federal, el estatal y el municipal.

Por vía de los partidos, y de sus diferentes perspectivas acerca de la vida pública de un país, se produce el diálogo y la negociación como la manera primordial de hacer política para llegar a una solución y a un entendimiento. La democracia es, por definición, un procedimiento incruento para resolver las controversias. La mejor manera de lograr que la democracia fructifique es la de acercar, cada vez más, a la representatividad de las corrientes políticas que operan en una sociedad, para que se reduzcan al mínimo las fricciones. De esta manera, la paz social estará fincada sobre bases más sólidas. Muchos de los conflictos derivan de exclusiones

⁶ Hans Kelsen, "Essenza e valore della democrazia", en *La democrazia*, Bolonia, Il Mulino, 1981, pp. 56-57.

o marginaciones en el orden político, social y económico. A ellas debe dar solución la inclusión democrática. Los partidos, por definición, expresan distintas opciones y perspectivas sobre la vida política. Pero deben estar de acuerdo por lo menos en una cosa: vivir dentro de los marcos y límites fijados por la república democrática. Cuando eso no sucede y los partidos no coinciden en el respeto a la república, la democracia se ve mermada u obstaculizada.

Democracia y negociación

En su funcionamiento, la democracia es flexible y adaptable por este mismo sentido de inclusión, pero es muy firme en la exigencia de que ninguna de las fuerzas participantes trate de imponer sus puntos de vista e intereses a todas las demás. Cada una debe entrar con la mentalidad de que, como en toda convivencia pacífica, se debe ceder en algo para recibir algo a cambio. La tolerancia es central en estas circunstancias. En consecuencia, la decisión debe ser producto del acuerdo. Un requisito para que la democracia funcione es que las partes acepten dirimir sus controversias por la vía del diálogo. Por esta razón ella no coincidiría totalmente con la voluntad de una de las partes (mayoría) ni se opondría a la de las otras (minorías). Gracias a la conjunción entre mayoría y minorías, la práctica política se puede acercar de mejor manera al ideal de la autodeterminación.

Tomando en cuenta las ideas anteriores, a nuestro parecer la definición de que la democracia es el gobierno de la mayoría es incompleta, porque hay gobiernos que sólo se han apoyado en la mayoría, como los fascistas y los comunistas, pero no fueron democráticos, entre otras razones porque no respetaron a las minorías. Por ese motivo debe tomarse en cuenta que la democracia no sólo se alimenta del consenso sino también del disenso. Uno y otro forman una pareja que impulsa el dinamismo de la democracia.

El carácter de los representantes

La sede en la cual es realizable la democracia moderna no es la asamblea, donde el pueblo participa directamente, sino el parlamento (además del Ejecutivo), donde llegan personas elegidas de acuerdo con las postulaciones que hicieron previamente los partidos políticos. Sobre los parlamentos, Kelsen recuerda un antecedente: esos órganos, antes de la Revolución francesa, tenían un vínculo directo con los electores según el rango, de suerte que los representantes, como delegados, sólo podían hacer lo que les estaba expresamente ordenado, y podían ser removidos de sus cargos según el lazo que establecía el *mandato imperativo*, esto es, un vínculo de obligación que unía a los representantes con quienes los habían elegido. En cambio, la Constitución francesa de 1791 incluyó la *prohibición de mandato imperativo*, bajo la idea de que al tratarse de un

órgano de representación nacional, los diputados, como fiduciarios, tenían amplio poder discrecional para hacer lo que juzgaran conveniente para el bien de la colectividad, y una vez designados no lo eran ya por este o aquel individuo, de este o aquel distrito, sino por toda la nación. La independencia de los diputados frente al cuerpo electoral es un rasgo propio de la democracia moderna.

Es importante subrayar que hay muchos tipos de representación. Por ejemplo, un empleado puede representar a una empresa privada, un líder sindical a los trabajadores de una fábrica, un vecino a quienes habitan en una colonia, un estudiante a sus compañeros de carrera. En este tipo de representaciones, casi siempre el que funciona es el mandato imperativo. La peculiaridad de la representación política es que los individuos son representados por los diputados, o por los funcionarios públicos designados por sufragio, en su calidad de ciudadanos, es decir, como sujetos de derechos políticos, como miembros de una nación, sin importar su oficio o profesión, religión, raza o pertenencia a alguna asociación civil. Esto es así porque, para su representación en las instituciones públicas, una comunidad no puede extraviarse o quedarse en las múltiples actividades particulares que sus miembros realizan cotidianamente, sino que esa colectividad se reconoce en un punto más alto donde todos puedan encontrarse,

precisamente, como ciudadanos. Aquí la que funciona es la prohibición de mandato imperativo.

Que luego los partidos políticos en su tarea de agregación penetren en sectores específicos de la población, y que organicen a sus miembros por ramas de actividad, es perfectamente válido con tal de que no se pierda el cometido mayor que es el de llevar a efecto la representación en un grado más elevado: el nivel político.

Democracia y visibilidad del poder

Hoy uno de los criterios para calibrar a la democracia es la visibilidad del poder. En efecto, la democracia es el gobierno que se presenta ante los ojos de todos. Se ha dicho que la democracia es “el gobierno del poder público en público”, donde se entiende por poder público lo opuesto a poder privado, en tanto que por la segunda acepción lo contrario a lo oculto. En otras palabras: la democracia se opone al ejercicio oculto del poder político. En las asambleas democráticas, como se dieron en la antigua Grecia, todos los participantes se veían a plena luz del sol y cotidianamente. Nada permanecía en la oscuridad. Desde que apareció la democracia, una de sus reglas básicas es la publicidad, mientras que el secreto es la excepción. En el tema de la visibilidad del poder se inscribe, desde

luego, el de la opinión pública.⁷ La función de la opinión pública es observar el proceder de los gobernantes para interpretar y orientar sus actos. Una opinión pública informada, atenta y propositiva siempre es un factor relevante del gobierno democrático. La tarea de la democracia es *iluminar* los espacios de la vida pública que permanecían en la oscuridad.

⁷ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 65-83.

El paternalismo y el despotismo como formas opuestas al gobierno democrático

Una diferencia fundamental entre la autocracia y la democracia es que tienen concepciones totalmente diferentes del hombre y de la función que, como regímenes, están llamadas a cumplir. Por lo general, las autocracias tienen una idea negativa del ser humano, en tanto que el pensamiento democrático tiene una visión positiva. En el primer caso, frente a seres dominados por las pasiones y dispuestos a la agresión, se justifica un régimen autoritario que imponga el orden a cualquier precio, pero frente a personas que saben conducirse pacíficamente y tienen la capacidad de autogobernarse se fundamenta una constitución que permita la realización de la libertad.

A diferencia de las autocracias, donde el Estado está diseñado para mantener a raya a los individuos, las democracias conciben que la tarea del Estado es la de mejorar a la persona.

Para abundar sobre el tema recordemos que en la tradición del pensamiento político encontramos con regularidad la idea de que, al lado del poder político, existen otras formas de poder, como el paternalista y el despótico. Esta distinción tiene su fuente en la diferencia entre tres tipos de poder, con base en la esfera en la que se ejercen: en el ámbito familiar del padre sobre los hijos, en el marco despótico del amo sobre los esclavos y en la esfera política del gobernante sobre los gobernados:

Esta tipología ha tenido relevancia política porque ha servido para poner dos esquemas de referencia para definir las formas corruptas de gobierno: el gobierno paternalista o patriarcal en el que el soberano se comporta con los súbditos como un padre, donde los súbditos son tratados eternamente como menores de edad, y el gobierno despótico, en el que el soberano trata a los súbditos como esclavos y a los que no se les reconocen derechos de ninguna especie.⁸

Aunque el poder político y los poderes patriarcal y despótico son diferentes, hay quienes los han confundido, casi siempre para apoyar al poder autocrático. Así, por ejemplo, Robert Filmer (1588-1653), en *Patriarca*, mezcló

⁸ Norberto Bobbio, *Estado, gobierno, sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 105.

el poder político con el paternal, mientras que Jean Bodin (1530-1596), en *Los seis libros de la república*, relacionó el poder político con el despótico.⁹

La democracia es la salida de la infancia política

Para rechazar el paternalismo podemos apoyarnos en Kant, quien en su escrito “¿Qué es la Ilustración?” comienza afirmando que: “El iluminismo es la salida del hombre de la situación de minoría de edad”.¹⁰ Si asemejamos el iluminismo con el valor de la democracia, la frase también es entendible: “La democracia es la salida del individuo de la situación de minoría de edad política”. El espíritu del iluminismo y el de la democracia, a mi juicio, están íntimamente relacionados. El abandono de la infancia es importante para alcanzar la madurez política y dejar atrás el paternalismo que Kant critica duramente:

Un gobierno basado en el principio de la benevolencia hacia el pueblo, como un gobierno de un padre sobre los hijos, es decir, un gobierno paternalista (*imperium paternale*), en el que los súbditos, como hijos menores

⁹ Robert Filmer, *Patriarca*, Turín, Utet, 1982; Jean Bodin, *Los seis libros de la república*, Madrid, Aguilar, 1973.

¹⁰ Immanuel Kant, “¿Qué es la Ilustración?”, en *Filosofía de la historia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, p. 25. Al hablar de la idea de hombre no podemos dejar de mencionar la obra que quizá sea la piedra fundadora de la reivindicación del individuo. Nos referimos al libro de Pico della Mirandola, *De la dignidad del hombre*, Madrid, Editora Nacional, 1984.

de edad que no pueden distinguir lo que es útil o dañino, son obligados a comportarse pasivamente, para esperar que el jefe de Estado juzgue la manera en que deben ser felices y esperar su bondad, *es el peor despotismo que se pueda imaginar*.¹¹

Para la crítica al poder despótico podemos apoyarnos en Juan Jacobo Rousseau (1712-1778), quien en *El contrato social* escribe: "El más fuerte no lo es jamás bastante para ser siempre el amo o señor si no transforma su fuerza en derecho y la obediencia en deber" y, poco más adelante, sostiene: "La fuerza no hace el derecho y no se está obligado a obedecer sino a los poderes legítimos".¹² En el primer caso, Kant critica al paternalismo porque éste reduce al individuo a una condición de inmadurez que propicia un régimen degradado; en el segundo, Rousseau censura al despotismo al distinguir claramente la fuerza del derecho; se obedece a la fuerza por constricción, no por voluntad, de manera que el despotismo carece de sustento: el "derecho del más fuerte" es una contradicción en los términos.

¹¹ Immanuel Kant, "Sopra il detto comune: questo può essere giusto in teoria, ma non vale per la pratica", en *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, Turín, Utet, 1965, p. 255.

¹² Juan Jacobo Rousseau, *El contrato social*, México, Porrúa, 1989, p. 5.

Principios legitimadores de la democracia: contrato y consenso

Si los poderes patriarcal y despótico carecen de fundamento para ser respetados, entre otras cosas porque son portadores de imágenes infantiles y esclavizantes del sujeto, habría que señalar que la única fundamentación del poder político es el consenso, es decir, la libre y voluntaria aceptación del mandato por parte del individuo. El régimen político en su sentido más pleno (fuera de paternalismos y despotismos) y, en especial, la democracia, son la manifestación de la dignidad del ser humano.

La idea que sintetiza el consenso, o sea, la libre y voluntaria aceptación del mandato, es el *pacto social*, en el cual los hombres expresan su acuerdo para crear el cuerpo político. El contractualismo fue planteado, y sucesivamente perfeccionado, por las doctrinas iusnaturalistas, desarrolladas entre los siglos XVI y XVIII, que reconocieron la existencia de derechos innatos del individuo, mismos que justificaban la existencia del Estado. Éste nace para proteger a aquéllos.

El contrato justifica racionalmente al Estado, y por ser el contrato la plataforma originaria del consenso, ningún Estado tiene legitimidad si no se sustenta en el consentimiento de los ciudadanos: "La ficción de un contrato social, como expresión general y manifiesta del consenso a un

determinado ordenamiento político, tiene precisamente la misión de indicar las condiciones fundamentales bajo las cuales un ordenamiento puede y debe ser considerado legítimo".¹³

El surgimiento de la idea del contrato se refleja en la historia para proponer una visión diferente de la relación política que antes estaba dominada por el paternalismo y por el despotismo. La hipótesis del contrato tuvo consecuencias prácticas en el momento en que los derechos naturales entraron a formar parte de las leyes políticas y civiles de los Estados.

La sustancia de esta idea radica, a nuestro parecer, en que la fundamentación del poder ya no se buscó en un argumento teológico, consuetudinario o autoritario, sino en la voluntad del sujeto. De este último principio brota, precisamente, la democracia. Se puede decir que el contrato social es el espejo del propósito democrático, dado que la legitimidad ya no se buscó arriba, como lo quería el principio autocrático, sino abajo: "[...] la idea del contrato social contiene, en cerner, un ingrediente democrático para la esfera política, para la convivencia políticamente organizada [...] *Desde esta perspectiva se*

¹³ Michelangelo Bovero, "Società di contratti, contratto sociale, democrazia reale", en *Teoria Politica*, núm. 3, 1985, p. 9.

puede encontrar, en la noción de contrato social, el original fundamento teórico de la democracia moderna”¹⁴

Ciertamente, en la perspectiva abierta por el contractualismo moderno encontramos la imagen de un individuo dotado de derechos y dignidades que previamente no habían sido madurados en teoría ni aplicados en los hechos. Se trata de una perspectiva que no ha cancelado su validez, sino que tiende a ser una guía en momentos en los cuales parece cundir la “crisis de proyecto”. La visión del hombre acuñada por el contractualismo moderno, con su fuerza propositiva de liberación, siempre será un punto de referencia obligado de la política moderna. Tanto así, que el procedimiento constantemente utilizado en las democracias modernas es el del acuerdo, la negociación, el compromiso; a fin de cuentas, el contrato, no la imposición propia del paternalismo y el despotismo.

¹⁴ *Ibid.*, p. 10 (el subrayado es nuestro).

Gobierno democrático: ¿soberanía popular o soberanía del ciudadano?

La referencia al contractualismo y la fundamentación moderna de los derechos individuales nos obliga a hacer un paréntesis para abordar el tema del sujeto depositario de la soberanía en la democracia. ¿Quién es ese sujeto, el pueblo como ente colectivo o el ciudadano como ente individual? Para despejar esta incógnita nos apoyamos en un autor contemporáneo, Norberto Bobbio (1909).¹⁵ Este pensador italiano resalta que de las tres formas simples de gobierno, la monarquía hace referencia a una persona en lo individual, la aristocracia a los “áristoi”, a los mejores, que no es un nombre colectivo sino más bien el plural de un nombre que designa a una entidad singular, el “áristos” o notable. En cambio, la democracia designa a un cuerpo colectivo, a un conjunto, precisamente al pueblo. Incluso el propio concepto “democracia”, como gobierno

¹⁵ Norberto Bobbio, “La democrazia dei moderni paragonata a quella degli antichi (e a quella dei posteri);” en *Teoria Politica*, núm. 3, 1987, pp. 8-11.

de la mayoría o de los pobres, es opuesto al gobierno de los ricos, que era conocido como "plutocracia". Por ello la democracia adquiriría también entre sus opositores una connotación despectiva, al hacer referencia a la incultura y torpeza que, argumentaban, privaba en la masa de miserables.

Ciertamente, vista desde lo alto y de lejos, la reunión del pueblo en la plaza da la idea de una masa, pero desde abajo y de cerca se observa que esa multitud está compuesta por individuos que ejercen su derecho político singularmente, uno por uno. En consecuencia, así como las otras formas de gobierno, también la democracia está formada por sujetos concretos. Aun reunido el pueblo no es éste el que toma verdaderamente la decisión, sino los individuos que lo componen. El único caso en el que el pueblo define las cosas es en la aclamación, pero ése no es un procedimiento democrático. Ya lo decíamos en referencia a la república, que se basa en las asambleas: si son pocos *individuos* será aristocrática, si son muchos *individuos* será democrática. Tanto en una como en otra son personas singulares las que acuden a las reuniones. En la base del planteamiento democrático está la idea de que cada hombre tiene una naturaleza común que, en última instancia, hace que no sea ni menos ni más que los otros hombres. Esta matriz igualitaria se reforzó con la idea cristiana de que los hombres son hermanos,

hijos de un único dios. Al secularizarse esta concepción se incorpora a los grandes principios laicos bajo la forma de la fraternidad. De ella se alimentan las doctrinas de los derechos naturales inalienables e imprescriptibles del individuo. La imagen positiva que la democracia moderna asume se debe, en buena parte, a la incorporación de estos derechos, prefigurados filosóficamente en las constituciones de diversos países a finales del siglo XVIII y principios del XIX. El principio igualitario encarnado en esos derechos vino a derrumbar la vieja distinción social basada en los rangos nobiliarios.

Ahora bien, el principio de la soberanía popular tuvo una función práctica en el momento de la confrontación entre las repúblicas y las monarquías, que consistió precisamente en su oposición a la soberanía del príncipe y su séquito señorial. Pero esa confrontación se agotó cuando triunfaron las repúblicas y, con ellas, el principio de legitimidad fundado en el consenso. De hecho, esa función práctica cumplió su misión, porque ahora cualquier poder tiene que pasar por el requisito de contar con el apoyo de la base; y esa base –se insiste una vez más– está formada por individuos. En tal virtud, el poder último que justifica el mandato político radica en los ciudadanos, por lo que, en rigor, en la democracia la soberanía reside en los ciudadanos. Esa soberanía se expresa concretamente en el voto. Los sistemas electorales, en consecuencia, tienen

la alta misión de reflejar nítidamente, sin objeciones ni dudas, la decisión expresada por el sufragio. Desde esta óptica se aprecia con más claridad, a mi entender, la esencia de la democracia moderna. La voluntad de los ciudadanos es la que cuenta. Hablar de voluntad popular es demasiado ambiguo, porque no hay un pueblo diferente de los individuos que lo componen.

En la historia siempre se ha hablado de pueblo, comenzando por Roma, pasando por las ciudades medievales, hasta llegar a los regímenes populares de la era moderna, aunque los derechos políticos fueran gozados tan sólo por una minoría de la comunidad. De pueblo se habló aun cuando los que participaban fueran una minoría. Se aludía a la soberanía popular, aunque en las ciudades-Estado y en las repúblicas existiesen esclavos que carecían de derechos políticos y civiles. En términos políticos, el concepto "pueblo" hacía referencia a quienes tenían derecho a participar en las asambleas o en la elección de representantes, aunque buena parte de los habitantes del Estado estuviesen marginados de esos derechos. Si en algún momento se pudo hablar propiamente de soberanía popular, fue cuando se instituyó el sufragio universal. Con todo, la democracia moderna es una democracia de ciudadanos, porque son éstos los verdaderos depositarios del mayor de los derechos políticos, que es el de seleccionar y remover, si es el caso, a las personas que los representarán y gobernarán.

Luego de exponer estas razones, Bobbio termina con una afirmación contundente: "No es casualidad que en los cimientos de las democracias modernas se encuentren las declaraciones de los derechos del hombre y del ciudadano, que no fueron conocidas por la democracia de los antiguos. La democracia moderna reposa sobre una concepción individualista de la sociedad".¹⁶ Lo anterior no impide que después esos ciudadanos se puedan organizar, como de hecho sucede, en asociaciones, partidos y agrupaciones del más diverso tipo para hacerse presentes en la vida pública.

¹⁶ *Ibid.*, p. 11.

Gobierno democrático y liberalismo

Luego de este paréntesis explicativo, resulta obligado hacer algunas observaciones en torno al gobierno democrático y las vicisitudes históricas por las que ha atravesado. Giovanni Sartori (n. 1924), uno de los más reconocidos especialistas en la materia, observa que, en efecto, y como lo hemos señalado en repetidas ocasiones, durante largo tiempo la gran controversia se dio entre las monarquías y las repúblicas; pero esta disputa fue seguida e incluso sustituida por otra que surgió a raíz de la Revolución francesa, o sea, la controversia entre la democracia y el liberalismo.

Limitar o distribuir el poder

En contraste con lo que se piensa hoy en el sentido de que la democracia y el liberalismo desde que se encontraron establecieron un vínculo afable hasta llegar a conformar la democracia liberal, lo cierto es que ese vínculo ha sido extremadamente problemático. La dificultad deriva de la

visión diferente que tienen sobre el poder. El liberalismo es la teoría y la práctica de los *límites* del poder, mientras que la democracia es la teoría y la práctica de la distribución del poder. Limitar y distribuir el poder son dos cosas que pueden oponerse o complementarse. Algunos hacen más énfasis en la oposición entre ellos; otros ponen más cuidado en la complementación. Los liberales puros no quieren verse inmiscuidos en la igualdad y en la participación política. Para ellos lo importante es salvaguardar las libertades individuales fuera del poder que garantizan las leyes, para así manifestar las propias opiniones, escoger un oficio y ejercerlo, tener propiedades, transitar sin restricciones, reunirse con otros, practicar la religión que se desee y disponer de uno mismo sin obstáculos (lo que hoy llamaríamos *privacía*). Los demócratas puros no se interesan tanto por estos asuntos como por los relativos a las cuestiones colectivas, como defender la soberanía, aprobar leyes, discutir sobre la conformación del gasto público, controlar a los funcionarios, y definir y observar la forma en que se llevan a cabo las elecciones. Los liberales quieren la seguridad de sus bienes y asuntos privados; los demócratas desean compartir el poder social con sus conciudadanos. Uno de los puntos de mayor controversia entre unos y otros ha consistido en el derecho al voto. O mejor dicho, en determinar a quién se debía otorgar ese derecho. Podemos decir, en términos generales, que alrededor de ese dilema se delinearon las posiciones de los

liberales, que comúnmente adjudicaron esa prerrogativa a un núcleo cerrado: los propietarios; y de los demócratas, que normalmente sugirieron la ampliación de esos derechos al mayor número posible de personas. Como es de suponer, en el debate surgieron las discusiones más encontradas; entre ellas apareció una primera forma de democracia liberal que comenzó excluyendo a los pobres, los analfabetos, las personas dependientes y las mujeres, para luego terminar aceptando el otorgamiento de derechos a los varones y posteriormente incluso mirar sin desdén al propio sufragio universal.¹⁷ El acercamiento entre liberales y demócratas tuvo que ver con la revolución europea de 1848, cuando se convino que las libertades civiles y los derechos políticos no estaban reñidos y podían ser complementarios. El acercamiento también se debió a que apareció un enemigo común para los liberales y los demócratas: los socialistas.

Liberalismo y democracia: alianza bajo ciertas condiciones

Con todo, los liberales argumentaron que la coincidencia con los demócratas podía darse siempre y cuando la democracia que se adoptase fuese la representativa, que es más moderada, y no la directa, que es más radical. A los liberales siempre les preocupó el poder inmoderado

¹⁷ C. B. Macpherson, *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza, 1987, p. 48.

(ilimitado), o sea, la democracia, en la que los representantes quedan a expensas del electorado, el Legislativo toma la supremacía sobre el Ejecutivo y el Judicial, y las instancias que median entre el individuo y el Estado, como los partidos y las asociaciones, desaparecen. Para evitar esos males propusieron la independencia de los representantes frente a los electores (prohibición del mandato imperativo a que ya aludimos), el equilibrio entre los poderes, y el reforzamiento de los llamados *corps intermédiaires*, que son las organizaciones intermedias entre el individuo y el Estado. Es así como se puede garantizar de mejor manera la democracia moderada.

Otra forma de modular la democracia consistió en fijar límites al poder de la mayoría a través del reconocimiento de los derechos de las minorías y el otorgamiento del derecho al voto a capas cada vez más amplias de la población, aunque paulatinamente, conforme se fuera avanzando en la educación cívica y política. En esto último se observa un beneficio mutuo, porque esa educación eleva el nivel de participación política, pero a su vez el voto es un instrumento que anima a los hombres a ver más allá de su entorno inmediato y los pone en contacto con los problemas generales de la nación.

En los tiempos en los que se dio el acoplamiento entre la democracia y el liberalismo surgieron propuestas que

hoy parecerían fuera de lugar pero que en su momento fueron vistas con interés (aunque luego, por fortuna, no prosperaran). Es el caso del llamado "voto plural" o "voto ponderado", según el cual no todos los sufragios deben contar igual. Esto era con el fin de reducir el peso de la mayoría, que siempre son los pobres e ignorantes. En tal virtud se le quiso otorgar más peso al voto de los ricos e instruidos, que por lo general son una minoría. El abandono de este primer proyecto por estratificar el voto, y la adopción de la igualdad de los sufragios, según el famoso dicho "a una cabeza un voto", es uno de los avances más relevantes de la democracia.

Juntos contra enemigos comunes

En este orden de ideas conviene subrayar que el liberalismo y la democracia, en sus respectivos diseños institucionales, confluyeron para combatir a un enemigo común: el absolutismo. Y lo hicieron favoreciendo el Estado de derecho, donde el poder está subordinado a una norma superior, la Constitución (*sub leges*), y es aplicado mediante leyes (*per leges*). Ahora bien, al liberalismo le interesa el Estado de derecho porque limita el poder al obligarlo a respetar las libertades civiles de los individuos; a la democracia, en cambio, le conviene porque, al mismo tiempo, *distribuye* la posibilidad de participar entre los ciudadanos, de lo que se deduce

... que el Estado liberal no sólo es el presupuesto histórico, sino también jurídico, del Estado democrático. Estado liberal y Estado democrático son interdependientes bajo dos aspectos: en la dirección que va del liberalismo a la democracia, porque se requieren ciertas libertades para el ejercicio adecuado del poder democrático, y en la dirección opuesta, que va de la democracia al liberalismo, porque se necesita el poder democrático para garantizar la existencia y la persistencia de las libertades fundamentales.¹⁸

Asimismo, democracia y liberalismo concordaron en su interés por el Estado laico. Al respecto, se debe decir que el concepto “Estado laico” implica que el ejercicio del poder no está condicionado por la autoridad religiosa. En tal virtud, al liberalismo le interesa ese Estado porque limita el poder ideológico de la Iglesia, dejando al individuo la libertad de optar por el culto que prefiera; a la democracia, por su parte, le conviene porque la capacidad de participación de los ciudadanos frena el poder de otras instancias que no sean las políticas.

Por lo general, los esfuerzos desplegados en favor del Estado de derecho y del Estado laico coincidieron por haber tenido como oponente a regímenes que al mismo tiempo eran absolutistas y clericales.

¹⁸ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, op. cit., p. 15.

Del Estado mínimo al Estado social

Ahora bien, la ampliación de los derechos civiles y políticos a capas cada vez más amplias de la población, como los analfabetos, los asalariados, los campesinos, los grupos étnicos, los jóvenes y las mujeres, presionó para que el Estado, originalmente mínimo, se ampliara para dar respuesta a las demandas que formularon esos grupos, que ya eran otras que la simple protección de la propiedad, como lo querían los grupos pudientes. Así nació el Estado social: "Si el núcleo de la doctrina liberal es la teoría del Estado mínimo, la práctica de la democracia, que si bien es una consecuencia histórica del liberalismo o por lo menos una prolongación histórica de él, ha llevado a una forma de Estado que ya no es mínimo, aunque no es el Estado máximo de los regímenes totalitarios".¹⁹

El liberalismo ortodoxo vio afectadas sus aspiraciones de mantener sin cambios al Estado mínimo, al surgir como un hecho histórico incontrovertible el Estado social.

Sin embargo, a estas alturas conviene preguntarnos: ¿qué democracia liberal se forjó bajo la nueva situación? Ciertamente, la democracia liberal que se estaba adoptando era ya, sin lugar a dudas, representativa, y se estaba abriendo a núcleos sociales amplios en una operación

¹⁹ Norberto Bobbio, *ibid.*, p. 97.

expansiva. Esta connotación le otorgó a la democracia liberal un rasgo sobresaliente (y que no ha dejado de llamar la atención de los estudiosos): haber dado lugar al pluralismo.²⁰

²⁰ C. B. Macpherson, *op. cit.*, p. 112.

Gobierno democrático y pluralismo

Con la ampliación de la democracia, sobre todo a mediados del presente siglo, quedó a un lado la concepción según la cual existen ciudadanos autónomos que llegan directamente a la asamblea popular, como se acostumbraba en la Antigüedad. La dimensión y complejidad de las sociedades contemporáneas ya no puede enfrentarse bajo ese método. De aquel entonces a la fecha, la democracia ha ido incorporando una serie de propuestas que le han llegado de otras corrientes y que han enriquecido su acervo original. Hoy, la democracia es sobre todo un procedimiento para que los ciudadanos designen a los individuos que deberán tomar, a nombre suyo, las decisiones políticas, es un sistema que consiste en la competencia por el voto para alcanzar el poder. Es importante destacar que todo esto supone la diversidad de grupos interesados en conquistar el mando a través de reglas fijas y establecidas.

No toda competencia política es democrática; sólo lo es aquella contienda libre por el voto libre. Eso es precisamente lo que distingue a la democracia del despotismo: "La necesidad de que cada grupo entre en la competencia por la conquista del liderazgo político es el elemento esencial que distingue un régimen democrático de uno despótico".²¹

En sociedades complejas, el método democrático es preferible al despótico porque regula, y no reprime, la competencia por el poder. La democracia, decíamos, es un conjunto de mecanismos que permite a las diversas corrientes expresarse y actuar en un marco institucional y legal. Vale una definición: "El método democrático es un sistema institucional para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una competencia por el voto".²² Es así como el pluralismo ha evidenciado que para la realización de la democracia deben existir alternativas entre las cuales puedan optar los ciudadanos. Un hecho inobjetable es que hoy los gobiernos democráticos se desempeñan en sociedades en las que inevitablemente surgen tensiones entre intereses contrapuestos.

²¹ *Ibid.*

²² J. A. Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Orbis, 1983, p. 343.

Representación de intereses económicos y de intereses políticos

El conflicto de intereses y la necesaria mediación entre ellos ha hecho que se piense, no sin cierta desviación, que el cometido fundamental de la democracia sea primordialmente resolver las disputas entre los más variados intereses económicos y sociales. Para este fin se pone un mayor cuidado en las formas de representación que hemos llamado funcionales, según la rama de la actividad a la que se pertenece. En otros ambientes, este conflicto y la forma en que se presenta y resuelve se llama "neocorporativismo", debido a que son las organizaciones empresariales, obreras, campesinas, y muchas otras que representan a los diferentes oficios y profesiones que desempeñan un papel protagónico en el conflicto social. En estas circunstancias, la forma típica de arreglo es el acuerdo particular, en el que el gobierno funge como mediador.

Es evidente que la democracia tiene que atender estos conflictos, pero también que no se puede quedar allí. En otras palabras: dada la importancia de estos problemas sectoriales –llamémoslos así–, en los que van de por medio demandas del más diverso tipo (empresariales, laborales, urbanas, campesinas, indígenas, regionales, etc.), no debe ocultarse un factor de la mayor trascendencia, que es el de su índole política, y que tiene que ver con el esquema organizativo que favorezca la participación en el poder

de los ciudadanos. Ésta es otra manera de recordar la distinción entre los asuntos económico-sociales y las cuestiones políticas, y de reforzar la idea de que la democracia no se agota con la atención a los primeros, sino que tiene su punto más elevado en las segundas. En materia de representación también es primordial mantener la distinción –aunque en la práctica exista la comunicación y la influencia permanentes– entre la representación de los intereses sectoriales y la política. Es más, la competencia entre los partidos se entabla alrededor de sus diferentes propuestas para solucionar los problemas surgidos en el seno de las sociedades plurales. Esa competencia por el poder, que tiene que ver con la lucha por la representación de los ciudadanos, es la clave para enfrentar los retos sociales y económicos desde el puesto de mando de la política.

No me parece que esté por demás insistir en lo anterior, porque algunos regímenes no democráticos, como los inspirados en el nazismo y en el fascismo, lo primero que hicieron al llegar al poder fue disolver la representación política y dejar únicamente la representación corporativa, es decir, la que tiene que ver con los intereses sectoriales. Esos sistemas cancelaron los derechos ciudadanos y mantuvieron el trato con la sociedad exclusivamente a través del canal de las representaciones por ramas de actividad. No fueron pluralistas ni en sentido político, pues liquidaron

el sistema de partidos, ni en sentido social, pues obligaron a las organizaciones a agruparse en centrales dependientes del Estado, a tal grado que hasta llegaron a crear un Ministerio de Corporaciones. Por otro lado, y a pesar de su oposición a esos sistemas de corte fascista y nazi, el comunismo soviético procedió de manera semejante, al invalidar la representación política por considerarla como un "formalismo burgués", y vincular a las organizaciones sociales con una sola agrupación: el Partido Comunista. Allí tampoco tuvo cabida la democracia pluralista.

Gobierno democrático y socialismo

Sin duda uno de los hechos políticos más relevantes del presente siglo es la caída del sistema soviético, también conocido como "socialismo real". Este derrumbe es importante para la democracia como forma de gobierno, porque después de la Segunda Guerra Mundial, en la que fueron derrotados el nazismo y el fascismo, se produjo una tensa polaridad entre las democracias occidentales y los países del bloque socialista. Así, las dos partes se vieron obligadas a convivir incómodamente con mutuas amenazas de destrucción por medio de las armas atómicas. A esa tirantez desafiante se le conoció como "Guerra Fría". Por eso, se decía que donde imperaba la democracia no existía el socialismo, y que donde éste había germinado (para muchos distorsionadamente) no había fructificado la democracia. Enemigos irreconciliables, al desaparecer el socialismo, se dice, triunfó en toda la línea la democracia liberal. Por esa razón, en el horizonte político ya no habría contrincantes, porque unos

quedaron en los campos de batalla de la ya nombrada Segunda Guerra Mundial y otros fueron derrotados en la llamada "Revolución de Terciopelo" y con la caída del Muro de Berlín, sucesos ambos escenificados en 1989. Bajo estos parámetros, la disputa entre la democracia y el socialismo habría quedado atrás.

Sin embargo, los problemas de los cuales nació el socialismo, como la marginación, la injusticia, la pobreza y el abuso, aún subsisten. Quiérase o no, se trata de retos que todavía tiene por delante la democracia liberal, la cual no puede desdeñar el problema social sin correr el riesgo de convertirse en una democracia incompleta e inestable. Es evidente que la igualdad política debe tener alguna base equitativa en materia social, para que pueda funcionar correctamente.

Un rasgo propio del socialismo, desde sus orígenes, es el de poner atención, más que en la igualdad política, en la equidad material. Una de las objeciones que los socialistas hicieron desde el principio a los demócratas consiste en que éstos sólo se conformaban con la equiparación de los hombres en los planos legal e institucional, mientras que para ellos había que extender esa igualdad hacia los terrenos social y económico.

Vía pacífica y vía violenta para tomar el poder

Ampliando nuestro marco de análisis, debemos decir que en rigor no hubo un solo socialismo sino varios, entre los que se pueden detectar dos grandes vertientes: una que no despreció la esfera política porque estimó que actuando a través de ella se podían llevar a efecto mejoras en los niveles de vida de la población; y otra que rechazó la incursión en las instituciones y la legalidad, por lo que prefirió buscar los cambios económicos y sociales por otras vías. Como es fácil de entender, la primera optó por la alternativa reformista, y la segunda por la revolucionaria. Por lo general, el reformismo fue abanderado por los partidos socialistas, los cuales reconocieron la validez de los órganos públicos y las leyes; en contraste, la propuesta revolucionaria fue enarbolada por los partidos comunistas, quienes desconocieron la legitimidad del orden establecido (aunque luego surgieron algunos partidos comunistas que sí se integraron a la alternativa legal, como los del llamado "Eurocomunismo"). Así, quedaron claramente definidas las alternativas: la ruta pacífica y la ruta violenta, para acceder al poder.

Consideramos de la mayor importancia aclarar estos aspectos, porque buena parte de las democracias occidentales, tanto en el siglo pasado como en el presente, experimentaron los dos tipos de tendencias, las de

aceptación y las de rechazo de sus estructuras, por parte de los distintos movimientos socialistas. La historia política es rica en ejemplos de las luchas reformistas y revolucionarias, respectivamente, de los socialistas y de los comunistas, pero quizá cuando más nítidamente se manifestaron las dos vertientes fue en el momento en que se consolidó el comunismo en la Unión Soviética y sus Estados satélite, bajo el impulso de la Revolución rusa de 1917, por una parte, y en el periodo en que diversos partidos socialistas, socialdemócratas, laboristas y demócratas ascendieron al poder por medio de elecciones libres en las naciones occidentales, por otra.

Estrategias gubernamentales dentro de la democracia

El tipo de Estado creado en los países comunistas se basó en la abolición de la propiedad privada, en la planificación, en la expansión absoluta de los organismos públicos a todas las actividades, en el trabajo colectivo y, como hemos dicho, en una representación corporativa y centralizada de la sociedad. En cambio, el tipo de Estado creado por los partidos socialdemócratas, o más o menos afines a ellos, fue erigido en el marco del imperio de las leyes, de la división de poderes y de la representación política, respetando en lo posible el área de la economía, que corresponde a las instancias privadas, y desplegando toda una estrategia intervencionista para

hacerse cargo de los campos de interés social. Entre los años cuarenta y setenta, ése fue básicamente el perfil de las estructuras estatales, incluso en países que, aun con regímenes republicanos, no tuvieron partidos socialistas en el poder. El modelo del Estado de bienestar (*Welfare State*) cundió en muchas partes. El consenso en torno de él fue muy consistente en medio de un periodo de crecimiento económico y estabilidad. Pero la crisis de fines de los setenta y principios de los ochenta puso en evidencia defectos estructurales: burocratización, corrupción, alto endeudamiento público, proteccionismo comercial y paternalismo. Este fenómeno provocó que los partidos socialdemócratas, o sus correspondientes, fueran desbancados electoralmente en muchos países por partidos liberales, conservadores o demócratacristianos, que desmantelaron el Estado benefactor por medio de la reducción de las dimensiones del Estado, las privatizaciones, el saneamiento de las finanzas públicas, la liberalización comercial y el freno a las reformas sociales. Los ejemplos más destacados en esta línea fueron los gobiernos de Ronald Reagan en Estados Unidos y de Margaret Thatcher en Inglaterra. Al calor de esta política económica hubo quienes se radicalizaron y cuestionaron a la propia democracia como una forma de gobierno que permitía un crecimiento desmesurado de las demandas sociales, en tanto que el aparato gubernamental no tenía la capacidad de respuesta para satisfacer esas exigencias.

Eso fue lo que “sobrecalentó” las estructuras estatales, ocasionando la “ingobernabilidad”. La ecuación para el radicalismo antidemocrático fue sencilla: frenar drásticamente la solución de las demandas sociales, restarle poder a los órganos de representación popular e impulsar el eficientismo administrativo. Fuera de estos extremos, lo cierto es que la era reaganiana también llegó al final dejando a sus espaldas graves costos sociales y políticos.

Crisis de los grandes modelos

Así las cosas, el panorama actual se muestra problemático. A todas luces la democracia como forma de gobierno es la opción más viable y deseable, en contraste con lo que pasó en la Antigüedad. Su consolidación y perfeccionamiento es un compromiso ampliamente compartido, pero las ofertas políticas que impulsan las diferentes corrientes se tornan difíciles de implantar frente al agotamiento de los grandes modelos, como lo fueron el comunista (que en sustancia rechazó a la democracia), el socialdemócrata y el neoliberal. Pese a las diferencias de país a país y entre el gran número de partidos existentes en el mundo, a grandes trazos se puede decir que de una u otra manera todos se movieron dentro de los parámetros marcados por esos grandes modelos. Ciertamente, podrá haber excepciones, pero la visión de conjunto no cambia sustancialmente. Allí radica la mayor incógnita y el desafío para la imaginación creativa de las corrientes políticas de nuestro tiempo: proponer nuevos derroteros

para el desarrollo político, social y económico que sean practicables y creíbles para el conjunto de la sociedad. A nuestro parecer, cualquiera que sea la propuesta, no puede prescindir en la actualidad de la atención integral y equilibrada a los derechos civiles, políticos y sociales *en una visión ampliada de la ciudadanía*.²³

²³ Salvatore Veca, *Cittadinanza*, Milán, Feltrinelli, 1990.

Bibliografía

Aristóteles, *La Política*, México, Editora Nacional, 1967.

Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

_____, *Estado, gobierno, sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

_____, "La democrazia dei moderni paragonata a quella degli antichi (e a quella dei posteri)", en *Teoria Politica*, núm. 3, 1989.

_____, N. Matteucci y G. Pasquino, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1988.

Bodino, Jean, *Los seis libros de la república*, Madrid, Aguilar, 1973.

Bovero, M., "Società di contratti, contratto sociale, democrazia reale", en *Teoria Politica*, núm. 3, 1985.

Filmer, Robert, *Patriarca*, Turín, Utet, 1982.

Harrington, James, *La república de Océana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

Kant, Immanuel, *Filosofía de la historia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.

_____, *Principios metafísicos de la doctrina del derecho*, México, UNAM (Colección Nuestros Clásicos), 1978.

Kelsen, Hans, *La democracia*, Bolonia, Il Mulino, 1981.

_____, *Teoría general del derecho y del Estado*, México, UNAM, 1956.

Macpherson, C. B., *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza, 1987.

Maquiavelo, Nicolás, "Discurso sobre la primera década de Tito Livio", en *Obras políticas*, La Habana, Instituto Cubano del Libro, 1971.

_____, *El Príncipe*, México, Porrúa, 1970.

Mirandola, Pico della, *De la dignidad del hombre*, Madrid, Editora Nacional, 1984.

Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, México, Porrúa, 1977.

Passerin D'Entrèves, Alessandro, *La dottrina dello stato*, Turín, Giappichelli, 1967.

Platón, *La República*, Bari, Laterza, 1982.

Polibio, *Historias*, Madrid, Gredos, 1981.

Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social*, México, Porrúa, 1989.

Schumpeter, J. A., *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Orbis, 1983.

Veca, Salvatore, *Cittadinanza*, Milán, Feltrinelli, 1990.

Sobre el autor

José F. Fernández Santillán es licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, maestro y doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México, y doctor en Historia de las Ideas Políticas por la Universidad de Turín, Italia. Es Investigador Nacional, nivel III. Recibió el Premio Nacional de Administración Pública (INAP, 1980) y el Premio Universidad Nacional en el área de Ciencias Sociales (1991).

Discípulo del filósofo italiano Norberto Bobbio, de quien ha traducido diversos títulos; miembro del Comité Editorial de Ciencia Política del Fondo de Cultura Económica, del Consejo Académico del Archivo General de la Nación y de la Academia Mexicana de Ciencias. Es profesor-investigador en la División de Humanidades y Ciencias Sociales del Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México, y ha colaborado como analista político en diversos medios de comunicación nacionales e internacionales.

Es autor de diversos libros, entre ellos: *Populismo, democracia y globalización* (2018), *La perspectiva internacional de los partidos políticos en México* (2014), *Política, gobierno y sociedad civil* (2011), y *El despertar de la sociedad civil*, (2003); compilador y estudio preliminar de *Norberto Bobbio: el filósofo y la Política* (2014), y compilador de *Norberto Bobbio: centenario* (2011).

3

La democracia como forma de gobierno

se terminó de imprimir en noviembre de 2020 en Litográfica Ingramex, S.A. de C.V., Centeno 195, col. Valle del Sur, Alcaldía Iztapalapa, C.P. 09819, Ciudad de México.

Se utilizaron las familias tipográficas Acumin Pro y Slate Pro; papel Bond ahuesado cultural de 90 gramos y forros en cartulina Bristol de 240 gramos..

La edición consta de 1,000 ejemplares y estuvo al cuidado de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral.



**Consulta las bases
de datos del INE**

CUADERNOS DE DIVULGACIÓN DE LA CULTURA DEMOCRÁTICA (TÍTULOS PUBLICADOS)

1. **Principios y valores de la democracia**, Luis Salazar y José Woldenberg, 1993
2. **La cultura política democrática**, Jacqueline Peschard, 1994
3. **La democracia como forma de gobierno**, José F. Fernández Santillán, 1995
4. **La participación ciudadana en la democracia**, Mauricio Merino, 1995
5. **Elecciones y democracia**, José Antonio Crespo, 1995
6. **Gobernabilidad y democracia**, Antonio Camou, 1995
7. **Sistemas electorales y de partidos**, Leonardo Valdés, 1995
8. **Partidos políticos y democracia**, Jaime F. Cárdenas Gracia, 1996
9. **Esferas de la democracia**, Jesús J. Silva-Herzog Márquez, 1996
10. **Tolerancia y democracia**, Isidro H. Cisneros, 1996
11. **Oposición y democracia**, Soledad Loaeza, 1996
12. **Estado de derecho y democracia**, Jesús Rodríguez Zepeda, 1996
13. **Diálogo y democracia**, Laura Baca Olamendi, 1996
14. **Democratización y liberalización**, César Cansino, 1997
15. **Consulta popular y democracia directa**, Jean-François Prud'homme, 1997
16. **Democracia y educación**, Gilberto Guevara Niebla, 1998
17. **Federalismo, gobiernos locales y democracia**, Tonatiuh Guillén López, 1999
18. **Libertad y democracia**, Víctor Alarcón Olguín, 1999
19. **Gobiernos y democracia**, Javier Hurtado, 1999
20. **Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial**, Ricardo Espinoza Toledo, 1999
21. **Rendición de cuentas y democracia. El caso de México**, Luis Carlos Ugalde, 2002
22. **Concepciones de la democracia y justicia electoral**, José Ramón Cossío D., 2002

23. **Género y democracia**, Estela Serret, 2004
24. **Comunicación y democracia**, Enrique E. Sánchez Ruiz, 2004
25. **Democracia y (cultura de la) legalidad**, Pedro Salazar Ugarte, 2006
26. **Multiculturalismo y democracia**, Lourdes Morales Canales, 2008
27. **Ciudadanía y democracia**, Alberto J. Olvera, 2008
28. **Democracia y formación ciudadana**, Teresa González Luna Corvera, 2010
29. **Sufragio extraterritorial y democracia**, Víctor Alejandro Espinoza Valle, 2011
30. **Políticas públicas y democracia**, David Arellano Gault y Felipe Blanco, 2013
31. **Derechos fundamentales y democracia**, Miguel Carbonell, 2013
32. **Formación ciudadana en México**, Silvia L. Conde, 2014
33. **Democracia y organismos internacionales**, Alejandra Nuño, 2016
34. **Democracia y medios en México: el papel del periodismo**, Manuel Alejandro Guerrero, 2016
35. **Democracia y burocracia**, Guillermo M. Cejudo, 2016
36. **Democracia, populismo y elitismo**, Luis Daniel Vázquez Valencia, 2016
37. **Los derechos humanos y la democracia en el sistema interamericano**, Natalia Saltalamacchia y María José Urzúa, 2016
38. **Mujeres y derechos políticos en México: una introducción conceptual**, Ricardo Ruiz Carbonell, 2017
39. **Democracia y gobiernos municipales en México: de la política a las políticas**, Oliver D. Meza, 2017
40. **Democracia y género. Historia del debate público en torno al sufragio femenino en México**, Gabriela Cano, 2018
41. **Democracia, privacidad y protección de datos personales**, María Solange Maqueo Ramírez y Alessandra Barzizza Vignau, 2019

3

 CUADERNOS DE
DIVULGACIÓN DE LA
CULTURA DEMOCRÁTICA



Consulta el catálogo
de publicaciones del INE