

EL EQUILIBRIO DE PODERES

Fortino DELGADO CARRILLO

SUMARIO: I. *Las inercias y los nudos en el equilibrio de fuerzas.* II. *El valor de la justicia: el peso de la Constitución.*

I. LAS INERCIAS Y LOS NUDOS EN EL EQUILIBRIO DE FUERZAS

Casi siempre cuando llega a nuestras reflexiones el equilibrio de poderes, pensamos como reducto insalvable en gobiernos con democracia, porque sin ella no hay representatividad ni oportunidades ni valores ni dignidad social; convirtiéndose la añorada democracia en el baluarte fundamental donde deberá descansar todo poder equilibrado.

El ejercicio público de los poderes presupone, ante todo, un justo equilibrio natural como imperativo categórico, y un principio constitucional como factor insustituible. Quizá penetrando en el terreno de la Constitución, encontremos la vía franca para evitar la desmesura en los codiciados usos del poder público, el que, por cierto, debe ser abierto, receptivo y notoriamente visible. Porque,

...hoy —apunta el politólogo Fernández Santillán—, uno de los criterios para calibrar 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”... En otras palabras: la democracia se opone al ejercicio oculto del poder político.¹

1 Fernández Santillán, José F., “La democracia como forma de gobierno”, *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, México, Instituto Federal Electoral, 1995, p. 31. El mismo autor brega con mayor profundidad sobre este tema y añade que en las asambleas democráticas, como se dieron en la antigua Grecia, todos los participantes se veían a plena luz del sol y cotidianamente. Desde que apareció la democracia, una de sus reglas básicas es la publicidad, mientras que el secreto es la excepción.

Bobbio expone que, en la democracia, el poder deberá ser transparente, “sin máscaras”, nacida bajo la perspectiva de erradicar, para siempre, de la sociedad humana el poder invisible.²

El fenómeno del poder ha sido una intensa disputa desde tiempos inmemoriales; por el poder, hemos visto cientos de acontecimientos que ilustran la terrible adicción a él, desde su afanosa búsqueda bajo el estigma civilizado de su reglamentación constitucional, hasta la lucha más salvaje y descarnada por su ejercicio a contrapelo. De esta guisa, entre el poder que ostenta el justo y el poder que ostenta el déspota, hay una misma historia: la búsqueda empeñosa que desdibuja y degrada toda civilidad humana y afirma la fragilidad del hombre ante el fascinante espectáculo de la seducción que ofrece.

Si el poder es una necesidad vital e irremediable para los hombres y lo ha sido durante todo el contexto histórico, un primer principio ineludible será sujetarlo a valores justiciables. En el orden constitucional habita una profunda convicción no escrita: el poder absoluto es una perversión. Entender que el poder no es absoluto sino compartido implica aprender una elemental regla de convivencia democrática. El gobierno sin límites aplasta toda filosofía sobre la libertad personal y colectiva de los pueblos, aletarga el desarrollo, incide en el vigor de sus talentos y hasta demerita sus hazañas en la historia. Nada más cruel y despiadado en la vida de nuestras sociedades que no ser dueñas de su destino, que tener que obedecer a contraflujo y de no valer en las decisiones de Estado. Una máxima de Juan Jacobo Rousseau nos enseña que “el más fuerte no es nunca lo bastante fuerte para ser siempre el amo, si no transforma su fuerza en derecho y su obediencia en deber”.³

El Estado mismo se forjó históricamente bajo el sello vergonzoso de la represión y la crueldad, como dicotomía imprescindible para conservar el orden social. Maquiavelo escribía hacia el siglo XVI “...que un Príncipe no debe preocuparse de que lo acusen de cruel, siempre y cuando su crueldad tenga por objeto el mantener unidos y fieles a los súbditos; porque con pocos castigos ejemplares será más clemente que aquellos que, por excesiva clemencia, dejan multiplicar los desórdenes...”⁴ La ti-

2 Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 23.

3 Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social*, México, Editorial del Valle de México, 1997, p. 20.

4 Maquiavelo, Nicolás, *El príncipe*, México, Editorial del Valle de México, 1997, p. 96.

ranía constituyó, ancestralmente, un fiel instrumento, si se quiere humillante, pero fiel instrumento de gobierno que traspasó las fronteras de la historia y perdura hasta nuestros días.

Por regla general, el despotismo es el ejercicio de gobiernos de hombres solos, enfermos, enigmáticos y víctimas de un doble engaño: por sí mismos y por terceras personas; cuya inseguridad no les permite compartir el poder y suplen su escasa inteligencia con medidas dictatoriales, abandonando, tarde o temprano, la esencia de las tareas políticas; nadie mejor que Montesquieu para ilustrar copiosamente este criterio, en cuya obra cumbre expresó:

Como consecuencia de la naturaleza del poder despótico del hombre que lo ejerce lo hace ejercer igualmente a uno solo. Un hombre a quien sus cinco sentidos le dicen continuamente que él es todo y que los demás no son nada es, naturalmente, perezoso, ignorante, sensual y, por consiguiente, abandonará los negocios de Estado.⁵

Las Constituciones democráticas han ofrecido, partiendo precisamente de Montesquieu, una valiosa alternativa ante los gobiernos arbitrarios unipersonales: que el poder sea quien frene al poder mismo. Esto representa que, la única manera de evitar los excesos de poder tendrá su origen, justamente, en las propias esferas y cúpulas gubernamentales; “que el poder controle al poder, ésta es la divisa central del constitucionalismo. Distribuir las diversas funciones estatales en varios depósitos institucionales. Al desagregarse en distintos órganos el poder queda limitado y controlado”.⁶ La maquinaria gubernamental se moverá e interactuará con sus propios límites y márgenes constitucionales, convirtiéndose la Constitución en la regla fundamental del orden político. Ahora bien, ningún pueblo en la humanidad ha nacido, es más, en estricto sentido, y si se me permite, ni merecido desde su origen un pleno equilibrio de poderes, no es una virtud natural con la que haya nacido el Estado desde su fundación, más bien ha sido y seguirá siendo una conquista de la sociedad civil en la medida que la sociedad despierta, madura, se educa y agudiza su opinión respecto del gobierno a que está sometida, dado que

5 Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, México, Editorial del Valle de México, 1997, t. I, p. 51.

6 Silva Herzog Márquez, Jesús, “Esferas de la democracia”, *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, México, Instituto Federal Electoral, 1996, p. 27.

es el propio pueblo quien, en determinado momento y casi sin percatarse de ello, ha logrado mantenerlo a raya.

Existen lecciones elementales, “la diferencia entre democracia y lo contrario a ella, radica en el hecho de que en la democracia el poder está distribuido, limitado, controlado y se ejerce en rotación, mientras que en una autocracia el poder está concentrado, es incontrolado, indefinido e ilimitado”.⁷

Veamos otro ángulo, aunque pertenezca al mismo prisma. Las reglas de juego en un Estado con democracia son para todos los miembros de la comunidad: sociedad y gobierno. Gobierno no es un signo de desequilibrio normativo ni de sustracción del orden, sino pleno sometimiento a sus reglas constitucionales; este doble principio finca lo que hoy conocemos como el Estado de derecho y equivale, en su expresión más pura, a traspasar la frontera del *poder del Estado al poder de la Constitución*. Nadie más obligado que el propio Estado para someterse con humildad a la reglamentación jurídica. “La doctrina del Estado de Derecho exige que el principio que inspire toda acción estatal consiste en la subordinación de todo poder al derecho. Pero esta subordinación sólo es posible gracias al proceso histórico de ‘constitucionalización’ de las normas limitantes del poder político”.⁸

Por definición, todos los vicios de un gobierno parten del quebranto a sus normas constitucionales, la tiranía y la represión tienen su origen en regímenes extralimitados, acostumbrados a imponer, a dictar medidas sin respeto a la división de poderes, a usurpar funciones ajenas a su competencia y, generalmente, a despreciar y fulminar las iniciativas de la sociedad. Son gobiernos que no simpatizan con reglas escritas, son misteriosos, desconfiados y abominablemente dictatoriales. Repasando a John Locke en un fascinante pasaje literario de su *Ensayo sobre el gobierno civil* encontramos que,

De la misma manera que usurpación es el ejercicio del poder al que otro tiene derecho, tiranía es el ejercicio del poder fuera del derecho, cosa que nadie debe hacer. Quien ejerce de esa manera el poder que tiene en sus manos, no lo hace en beneficio de quienes están sometidos al mismo, sino

7 Véase Sartori, Giovanni, *Aspectos de la democracia*, México, Limusa-Wiley, 1965, p. 162.

8 Rodríguez Zepeda, Jesús, “Estado de derecho y democracia”, *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, México, Instituto Federal Electoral, 1996, p. 43.

para sacar ventajas particulares. Entonces el que gobierna, cualquiera que sea su título para ello, no se guía por la ley, sino por su voluntad...⁹

Lo contrario al poder absoluto es el poder compartido, aquel que desagrega funciones y competencias, que encuentra en el equilibrio de fuerzas la mejor fórmula para legitimar sus actos frente a la sociedad; que además se opone al predominio unilateral, transita y se somete sin complejos a sus fuerzas equilibrantes: a la par que juzga, se somete a juicio. En los sistemas presidencialistas, por ejemplo —que representa nuestra realidad—, en cuya cúspide piramidal se encuentra la siempre indefectible figura del presidente de la república y por naturaleza jefe nato del Poder Ejecutivo, el Congreso es su contraparte por excelencia, representa indirectamente al pueblo quien lo ungió, es una pieza toral que regula y controla el poder político, es como el árbitro del gabinete presidencial. En tanto al Poder Judicial se le impone una tarea supraestatal, encarna al principio de legalidad, de límites y de fronteras constitucionales. “El juez no es el mandatario del pueblo sino de la ley”.¹⁰ El Poder Judicial juega un papel decisivo en el equilibrio de poderes, su fortaleza no radica, en el sentido más estricto, en la representatividad social, sino del derecho; digamos que somete el poder a la fuerza del derecho, se convierte en un contrapoder palpable y eficaz. La fórmula parece sencilla, pero es mucho más fácil escribirla.

El secreto oculto salta a la vista como advertencia: no concentrar sino repartir. Esta fórmula puede evitarnos —pudo evitarnos— dictaduras personales o corporativas. Norberto Bobbio nos ayuda a enriquecer este debate citando a *El Federalista*:

No es casual —afirma—, que por encima de la famosa exposición de la doctrina de la separación de poderes hecha por Montesquieu... la más clara y completa exposición de la doctrina se encuentra en algunas cartas de *El Federalista*, atribuidas a Madison, donde se lee que: Concentrar... todos los poderes, legislativo, ejecutivo y judicial en las mismas manos, sean éstas las de muchos, pocos o uno... puede con mucha razón ser definida como la verdadera dictadura...¹¹

9 Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, México, Editorial del Valle de México, 1998, p. 189.

10 Silva Herzog Márquez, Jesús, *op. cit.*, nota 6, p. 34.

11 Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 137.

La existencia de tres o más poderes en cualquier sistema constitucional del mundo, aun con facultades claramente definidas, no es garantía de *equilibrio de poderes*. Generalmente, los gobiernos con un acentuado margen presidencialista hacen valer su peso en el predominio del Poder Ejecutivo, sobre el cual gravita prácticamente toda la fuerza del Estado, en ocasiones con sustento legal y en otras sin el más mínimo fundamento. “Características de los sistemas políticos contemporáneos es el predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes y sobre los mecanismos de decisión política en el Estado”.¹² Aunque no constituye el presente trabajo un análisis sobre el fenómeno presidencialista, consideramos oportuno agregar algo más sobre este tópico por su trascendencia en el equilibrio de poderes: en los pueblos donde la democracia aún no forma parte de las instituciones estatales, existen, y con frecuencia se fomentan, los velos y los mitos sobre la figura del presidente de la república, donde parece, retomando una opinión vertida por Carlos Fuentes en *Tiempo mexicano*, una “institución más que un hombre y sacerdote de un rito pagano, más que institución...”.¹³ Bajo esta circunstancia, no se encuentran con facilidad las proporciones humanas al jefe del Poder Ejecutivo, parecen ocultas, más bien, invisibles e inadvertidas. No hay condiciones para un real equilibrio de poderes cuando los súbditos de un primer mandatario le han hecho creer que representa algo más que un príncipe y poco menos que un dios; así, resultará siempre complicado someter a un presidente de la república al freno de los poderes restantes. Las sociedades despiertan tarde, cuando el maridaje indisoluble entre poder-patrimonio ya ha hecho trizas el desarrollo político de sus pueblos; por supuesto, no se trata de romper de súbito el respeto por las investiduras estatales o caer en los abismos, deleznable también, del anarquismo, sino

...de descorrer sanamente los velos del mito, desmontar las versiones arcaicas y sacrilisas del poder y glorificadoras de la violencia —martiro-lógica o fundación, lo mismo da— e introducir una actitud moderna de

12 Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1991, p. 19. En esta brillante investigación, el mismo autor señala que esta afirmación —nos referimos al predominio del Poder Ejecutivo— resulta cierta igual en los países presidenciales que en los *cuasi* presidenciales, parlamentarios, de gabinete o de gobierno congresional. Las facultades de decisión se han ido concentrando en el Poder Ejecutivo.

13 Fuentes, Carlos, *Tiempo mexicano*, México, Joaquín Mortíz, 1983, p. 70.

equilibrio y responsabilidad, de veracidad y crítica. Superar, de una vez, la tradición corporativista, orgánica, patrimonial y absolutista del poder.¹⁴

Casi como regla natural, a menor desarrollo económico-social, mayor la concentración de poder en un presidente, y por tanto, menor campo propicio para la democracia y la distribución equitativa de los poderes públicos. Los países en vías de desarrollo son mucho más propensos a las trapacerías políticas de aquellos con alto índice de progreso económico; la pobreza, con frecuencia, no permite fincar el andamiaje y la creatividad política para la verdadera democracia; en este escenario, la sociedad suele pagar un costo muy alto para instaurar el sistema de la legalidad constitucional, y por consiguiente, democrática, por ello, una vez instituida, suele convertirse en una hazaña que deriva de la organización social, de su empuje, su mérito y también, no hay que olvidarlo, de su hartazgo y fastidio. La organización cívica en los países en vías de desarrollo es más lento, por lo tanto su proceso de maduración democrática es tardía, respecto del llamado primer mundo.¹⁵

II. EL VALOR DE LA JUSTICIA: EL PESO DE LA CONSTITUCIÓN

Nada más perjudicial al equilibrio de los poderes constitucionales que un órgano judicial sometido, huidizo, falso y rematadamente parcial para juzgar. Un Poder Judicial que no aplica la justicia con el mismo criterio al fuerte que al débil, no es digno de llevar su nombre; la justicia calibrada, medida y sujeta a la política es perversa e inútil. Sin credibilidad en ella, los pueblos suelen archivarla en los cajones históricos de las cosas fatuas.

14 Krauze, Enrique, *La presidencia imperial*, México, Tusquets, 1997, p. 458.

15 Sobre este tema, el politólogo Arnaldo Córdova genera una opinión que nos parece interesante, sobre todo por estar circunscrita a México, y afirma que: como en todos los países subdesarrollados, el Estado se convierte a partir de cierto momento en el principal promotor, si no es que el único, del desarrollo social, debido, sobre todo, a la enorme dispersión de los factores productivos y a la debilidad de las relaciones económicas modernas. El mismo autor estima que el proceso de desarrollo de nuestro país, como en casi todos los países subdesarrollados, es esencialmente inverso al que se observa en Europa occidental, en donde la función unificadora la desarrolla un mercado nacional que se organiza al margen del Estado, incluso, obrando sobre este último como motor determinante (Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, México, Era, 1991, p. 9).

No se trata tampoco de incubar superjueces con la espada desenvainada de la “justicia”, jueces convertidos en verdugos y ridiculizadores de la sociedad, sino en la justa dimensión que la Constitución depare.

El equilibrio de poderes es como una maquinaria complicada que funciona accionando cada parte de ella y cuya estructura completa hace posible su operatividad total y permite generar un sólo resultado: el resultado de la legalidad constitucional; así de elemental. Regresemos al inicio de esta presentación, el equilibrio de poderes constitucionales descansa en la democracia, y ésta no es un arte del sueño ni su realización un sueño de nuestro tiempo, sino un hecho tangible, cierto, que se conquista y se procura a diario. “Entendida así, la democracia es una forma de convivencia, no una utopía o un evangelio de salvación, ni siquiera un programa positivo de gobierno. Respira en espacios abiertos entre hombres libres que discuten, no entre hombres serviles que trepan; hombres liberados de sus arquetipos, no de sus sueños”.¹⁶

Es importante señalar que la democracia posee valores indisolubles y no está limitada a un mero espectro político, que si bien es fundamental en su constitución, tendrá que ver con criterios igualmente importantes como la educación, el bienestar social, la tolerancia y la creación de oportunidades para todos. Imer Flores destaca que,

El valor de la democracia radica, precisamente, en llevar a cabo sus promesas: consagrar la unidad de la sociedad más que fomentar la división, proteger no unos cuantos intereses sino todos los intereses de la sociedad, derrotar a los grupos hegemónicos y promover el equilibrio de fuerzas, multiplicar las oportunidades para participar en lugar de restringirlas, desconcentrar el ejercicio del poder para que éste sea visible por el pueblo y proveer la igualdad de oportunidades a partir de la educación.¹⁷

El equilibrio de los poderes será, por tanto, un valuarte insustituible de toda democracia, y exige también una intensa interlocución con la sociedad, que deberá darse en la representatividad parlamentaria; los flujos de comunicación tienen que ser directos y bastantes para hacerse oír en el Estado, “conservar un cierto equilibrio entre la participación de los ciudadanos y la capacidad de decisión del Gobierno es, quizás —apunta

16 Krauze, Enrique, *Tarea política*, México, Tusquets, 2000, p. 48.

17 Flores, Imer B., “Crisis, fortalecimiento y valores de la democracia”, *Ensayos ganadores del Primer Certamen de Ensayo Francisco I. Madero, Los valores de la democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 1998, p. 96.

Mauricio Merino—, el dilema más importante para la consolidación de la democracia”.¹⁸

Ciertamente, la sociedad tiene un canal de participación política efectivo: el Congreso, pero éste deberá encontrar su principal función como dique a las decisiones del Poder Ejecutivo, que generalmente decide solo. Los congresos latinoamericanos no nacidos bajo las virtudes históricas del parlamentarismo de Europa occidental, constituyen el freno más eficaz al poder abominable del Ejecutivo, quien encuentra, justo ahí, la pared donde habrán de regresar algunas de sus iniciativas de gobierno. Las cámaras de representantes adquieren, así, un valor esencial en las decisiones políticas fundamentales o presumiblemente un principio de cogobernabilidad, si se quiere expresarlo de esta manera.

Bajo esta óptica, los mejores congresos legislativos deberán estar investidos de una clara diversidad partidista y, por ello, de posiciones ideológicas que necesariamente deberán conciliarse en el interés general de todos los actores políticos. De esta manera, fortalecer el equilibrio de fuerzas tendrá incidencia directa en el fortalecimiento del sistema de partidos que, tarde o temprano, influirán en las decisiones de Estado. Añadamos, así, un valor más a la complicada maquinaria del equilibrio de poderes.

Evidentemente, “los partidos hacen posible la democracia, es decir, hacen viables las decisiones mayoritarias e impiden excluir de los derechos a las minorías, permiten el consenso pero también el descenso y, por tanto, la tolerancia y el libre debate de las ideas”.¹⁹ Por conclusión, sin un fortalecimiento e independencia al sistema de partidos políticos, que de alguna manera son foros de discusión social, sería imposible alimentar los Parlamentos de disensos que traduzcan mayor control en el poder y mayor realidad en la división y el equilibrio de los poderes.

18 Merino, Mauricio, “La participación ciudadana en la democracia”, *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, México, Instituto Federal Electoral, 1995, p. 41. El propio Mauricio Merino afirma que, en buena medida, la democracia es una forma de emancipación de las sociedades. Sociedades maduras que han abandonado la protección más o menos cuidadosa, o más o menos autoritaria, de alguien que vigila la convivencia a nombre de todos. Con la democracia, los pueblos se quedan solos ante sí mismos: ya no hay reyes ni dictadores ni partidos totalitarios ni ideologías cerradas que ayuden a resolver las demandas o a responder las preguntas que nos hacemos. Hay leyes, instituciones y procedimientos que regulan la convivencia...

19 Cárdenas Gracia, Jaime, “Partidos políticos y democracia”, *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, México, Instituto Federal Electoral, 1996, p. 28.

Pero dejemos algo claro, entendemos por sistema de partidos la aglutinación formal de fuerzas ideológicas independientes dentro del Estado, que alternan el ejercicio de los poderes públicos por la simpatía y el peso específico que cada uno de ellos tiene en la sociedad y la valía particular de sus candidatos; por eliminación, resultaría fácil comprender que no es consagrable un sistema de partidos con el predominio absoluto de uno de ellos, o la existencia de coaliciones perversas con el único propósito de detentar el poder. El politólogo Giovanni Sartori, en *Aspectos de la democracia*, dice que “un ejemplo de la forma clásica de exponer la diferencia entre democracia y dictadura, nos lo ofrece la expresión de que la primera es un sistema de partidos múltiples, mientras que la segunda es de un solo partido”.²⁰

La incidencia directa entre el equilibrio de poderes y el sistema de partidos es más de lo que suponemos, las fuerzas equidistantes se atemperan ante la pluralidad, miden sus límites al atisbar que la sociedad se expresa organizadamente, los partidos políticos son ductos de comunicación entre pueblo y gobierno. Maurice Duverger genera una opinión que nos parece interesante, afirma que

El grado de separación de poderes depende mucho más del sistema de partidos que de las disposiciones previstas por las Constituciones. Así, el partido único entraña una concentración de poderes muy estrecha, incluso si los textos —Constituciones— establecen oficialmente una separación más o menos acentuada.²¹

Concluamos: el equilibrio de poderes engendrará siempre una polémica mayor a la que podamos imaginarnos; lo importante, lo fundamental radicará siempre en respetar y hacer respetar nuestras Constituciones, hacernos escuchar con legalidad y proponer... Todo ello nos puede hacer vivir y hasta morir con dignidad.

20 Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 7, pp. 94 y 95.

21 Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, pp. 419 y 420.