

Gobernando en nombre del pueblo: Liderazgo democrático, autoridad constitucional y disciplina del poder

Gobernando en nombre del pueblo: Liderazgo democrático, autoridad constitucional y disciplina del poder

Manuel Galiñanes y Leo Klinkers



Manuel Galiñanes y Leo Klinkers

Gobernando en nombre del
pueblo:

Liderazgo democrático,
autoridad constitucional y
disciplina del poder

JULY 24, 2026

Attested by Open Association of Research Society, USA

Great Britain Journals Press

© Manuel Galiñanes y Leo Klinkers

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, distributed, or transmitted in any form or by any means, including photocopying, recording, or other electronic or mechanical methods, without the prior written permission of the publisher, except in the case of brief quotations embodied in critical reviews and certain other noncommercial uses permitted by copyright law.

Publication Attestation: **Attested by Open Association of Research Society, USA**

Publisher: **Great Britain Journals Press**

ISBN: 978-X-XXXXXX-XX-X

Edition: First Edition

Printed and Bound globally by Great Britain Journals Press.

Dedicatoria

A todos los que creen que el poder político emana del pueblo, está limitado por los principios constitucionales y debe ejercerse siempre al servicio del bien común.

Que cada generación posea la sabiduría y el valor cívico necesarios para gobernar en nombre del pueblo con justicia, integridad y humildad.

Contenidos

Contenidos	iv
Prólogo	1
Introducción	5
I. FUNDAMENTOS DE LA SOBERANÍA POPULAR Y DE LA AUTORIDAD DEMOCRÁTICA	10
1. La soberanía popular como fuente del poder legítimo	14
2. Revoluciones, cartas e institucionalización del consentimiento	18
3. Miedo, autoridad y la tentación hobbesiana	21
4. Constitucionalismo: vincular el poder a la ley y la rendición de cuentas	25
5. La voluntad democrática: Rousseau, Paoli y los límites del poder popular	29
6. Representación, pluralismo y disciplina del liderazgo democrático	32
7. Los partidos políticos como guardianes democráticos: responsabilidad, oposición y el papel moral de perder	36
8. Verdad, responsabilidad y liderazgo democrático en la era del populismo plebiscitario	40
II. LAS COMPETENCIAS DEL LIDERAZGO DEMOCRÁTICO: COMPRENSIÓN, RESPONSABILIDAD, IMAGINACIÓN Y ESTRUCTURA	45
9. Independencia intelectual y crítica del poder	47
10. Instituciones sin agencia moral: liderazgo, responsabilidad y violencia estructural	52
11. Pensamiento utópico, imaginación democrática y renovación responsable	56
12. Federalismo, subsidiariedad y soberanía estratificada	59
III. ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL Y SISTEMAS POLÍTICOS	63
13. Las constituciones como limitaciones vivas bajo presión: poder, manipulación legal y erosión democrática	66
14. Religión, partidos y Estado laico: gobernar el pluralismo sin dominación	71
15. El derecho como instrumento o el derecho como orden moral: por qué fracasa el legalismo sin legitimidad	75
16. Estados unitarios, federales e híbridos: cómo el diseño territorial da forma al poder democrático	78

17. Diseño ejecutivo y responsabilidad democrática: presidencialismo, parlamentarismo y liderazgo colectivo	83
18. Política de coalición, monismo y deriva democrática: cuando los parlamentos se convierten en instrumentos ejecutivos	88
IV. GOBERNANZA, INSTITUCIONES Y CAPACIDAD ÉTICA	92
19. De las instituciones a los resultados: por qué el diseño democrático no es suficiente	96
20. Diseño de políticas y los límites del incrementalismo: cuando el gradualismo se estanca	99
21. La cadena de gobernanza y la coherencia institucional: cuando la política se encuentra con la administración	104
22. Burocracia, racionalidad y patologías institucionales: gobernar a través de sistemas	109
V. COMPLEJIDAD DE GOBIERNO: SISTEMAS, AGENCIA Y RESPONSABILIDAD	113
23. Pensamiento sistémico y gobernanza interdisciplinaria: la democracia como ecosistema	116
24. Instituciones, ética y agencia humana: por qué el carácter sigue siendo importante	121
25. Violencia estructural y responsabilidad democrática: cuando las instituciones dañan	125
VI. RENOVACIÓN DEMOCRÁTICA: LIDERAZGO, INSTITUCIONES Y REGENERACIÓN CÍVICA	129
26. De la deriva democrática a la renovación democrática: recuperar la agencia en una era frágil	132
27. Liderazgo basado en principios en una era de deriva democrática	136
28. De guardianes a instituciones: los partidos políticos y la arquitectura de la responsabilidad democrática	141
29. De la participación a la agencia democrática: deliberación, cocreación y reconstrucción de la confianza	146
30. Rendición de cuentas en democracias complejas: del control electoral al desempeño democrático sistémico	151
Epílogo	156
Bibliografía	159

Prólogo

Cada generación democrática enfrenta una pregunta fundamental y recurrente: si las instituciones diseñadas para expresar la voluntad del pueblo seguirán siendo instrumentos de libertad o se convertirán gradualmente en mecanismos para ejercer el poder sin una conciencia adecuada de sus límites. Este libro sostiene que la democracia no puede reducirse únicamente a las elecciones, a los procedimientos o a los textos constitucionales. Su durabilidad depende igualmente de la competencia de quienes tienen a su cargo gobernar dentro de estos marcos.

La democracia contemporánea enfrenta una paradoja a la vez familiar y cada vez más urgente. Nunca antes tantos líderes políticos habían llegado al poder mediante medios formalmente democráticos, pero la confianza en la gobernanza democrática rara vez había sido tan frágil. Las victorias electorales aumentan, pero la legitimidad se erosiona. Las instituciones perduran, pero la confianza del público disminuye. Se promulgan leyes, pero a menudo se percibe que la justicia está ausente. En todos los sistemas políticos (estados establecidos y emergentes, consolidados y frágiles por igual), los ciudadanos sienten que falta algo esencial en el liderazgo político, incluso cuando se siguen procedimientos y se reclaman mandatos.

La experiencia histórica sugiere que los sistemas políticos rara vez fracasan únicamente por un diseño institucional defectuoso. Lo más frecuente es que se deterioren cuando quienes ejercen la autoridad malinterpretan o ignoran los principios que dan sentido a las instituciones. Las reglas formales pueden perdurar, las constituciones pueden seguir siendo invocadas y aún pueden celebrarse elecciones. Sin embargo, cuando los líderes carecen de la preparación intelectual y ética necesaria para una gobernanza responsable, las instituciones pierden gradualmente su capacidad para salvaguardar la libertad.

Esta dinámica ya era reconocida en el pensamiento político clásico. La teoría de la anakiklosis de Polibio –la transformación cíclica de las formas constitucionales– ofrece una de las primeras explicaciones sistemáticas de la decadencia política. En su explicación, los regímenes no simplemente cambian; degeneran: la monarquía se convierte en tiranía, la aristocracia en oligarquía y la democracia en oclocracia. Fundamentalmente, esta transformación surge no solo de la estructura institucional, sino también de la erosión de las virtudes y de la comprensión necesarias para sostenerla. El declive político, en este sentido, es cognitivo, ético y estructural.

La experiencia de la República Romana ilustra esta idea con particular claridad. Mucho antes de su colapso, Roma enfrentó repetidas crisis arraigadas en tensiones entre las élites y la ciudadanía en general. Las Secesiones Plebiscitarias –retiradas colectivas de la población plebeya– no fueron

meros episodios de malestar social, sino puntos de inflexión constitucionales. Al suspender su participación en la vida política y económica de la república, los plebeyos obligaron a reformas institucionales, entre ellas la creación del tribuno y de nuevos mecanismos de representación y protección.

Estos episodios revelan un patrón más amplio: las crisis constitucionales a menudo no surgen de acuerdos institucionales inadecuados, sino de la conducta de quienes los gestionan. El sistema romano no fracasó por falta de mecanismos de equilibrio; fracasó cuando quienes tenían autoridad dejaron de ejercer el poder conforme a los principios republicanos. Por tanto, la resiliencia institucional depende no solo del diseño estructural, sino también de la capacidad de los líderes para actuar dentro de sus limitaciones normativas.

La democracia constitucional moderna es el resultado de un largo esfuerzo histórico para abordar este problema persistente. La transferencia gradual de soberanía de los gobernantes a los pueblos, articulada en momentos fundacionales como la Carta Magna, el Acta de Abjuración, la Declaración de Independencia de Estados Unidos y la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, no fue simplemente una transformación legal. Reflejó un reconocimiento en evolución de que la autoridad política debe ser limitada, responsable y basada en principios que protejan los derechos y la dignidad de los ciudadanos.

De esta transformación surgió la arquitectura institucional de la democracia contemporánea: separación de poderes, gobierno representativo, acuerdos federales, revisión judicial y sistemas de supervisión diseñados para limitar el abuso de autoridad. Cada innovación abordó una tendencia histórica recurrente: la deriva del poder, cuando se ejerce sin restricciones ni comprensión, hacia la dominación.

Sin embargo, la existencia de tales instituciones no garantiza su funcionamiento efectivo. Su desempeño depende, en última instancia, de quienes las habitan. Los líderes que malinterpretan los límites constitucionales pueden centralizar la autoridad en nombre de la eficiencia; quienes no están familiarizados con el equilibrio institucional pueden debilitar los controles y contrapesos al tiempo que reclaman legitimidad democrática; y otros pueden adherirse a procedimientos formales y, al mismo tiempo, socavar el espíritu de la gobernanza constitucional.

En este contexto, el argumento central de este libro consiste en resaltar una dimensión de la resiliencia democrática que con frecuencia se pasa por alto: la competencia del liderazgo político. Si bien los sistemas democráticos han desarrollado mecanismos sofisticados para seleccionar líderes mediante elecciones y competencia entre partidos, siguen siendo comparativamente insuficientes para garantizar que esos líderes cuenten con la preparación intelectual necesaria para una gobernanza responsable una vez en el cargo.

La competencia, tal como se entiende aquí, no implica dominación tecnocrática ni adhesión a ninguna orientación ideológica en particular. Más bien, denota una comprensión fundamental de los principios que legitiman la autoridad democrática: soberanía popular, limitaciones constitucionales, responsabilidad institucional y las responsabilidades éticas inherentes al ejercicio del poder público. Sin esa comprensión, la autoridad corre el riesgo de apartarse del marco que la justifica.

Este requisito se vuelve especialmente apremiante durante períodos de estrés sistémico. Las crisis económicas, la inestabilidad geopolítica, la

transformación tecnológica y la polarización social imponen exigencias extraordinarias a las instituciones democráticas. En tales condiciones, los líderes que carecen de claridad conceptual pueden confundir la decisión con la legitimidad o interpretar el apoyo electoral como un mandato de autoridad ilimitada. Por el contrario, aquellos que se basan en principios constitucionales están mejor equipados para enfrentar conflictos sin erosionar los fundamentos institucionales del orden democrático.

El desarrollo de dicha competencia no es responsabilidad exclusiva de los líderes individuales. Los partidos políticos son guardianes esenciales de la autoridad democrática. A través de sus procesos de selección, capacitación y evaluación de candidatos, moldean la calidad intelectual y ética de quienes gobiernan. Cuando los partidos priorizan la lealtad, el carisma o la visibilidad mediática sobre la comprensión institucional, debilitan los mismos sistemas que deben sostener.

Los ciudadanos también desempeñan un papel decisivo. La legitimidad democrática depende de la capacidad del público para evaluar el liderazgo más allá de la retórica y de las promesas a corto plazo. Cuando la competencia es invisible para los votantes, deja de ser un criterio significativo de selección. Por el contrario, cuando los ciudadanos exigen conocimiento de los principios constitucionales y respeto a los límites institucionales, los incentivos que moldean el liderazgo político comienzan a cambiar.

Por esta razón, el marco conceptual desarrollado en este libro está destinado no solo a los actores políticos, sino también a los ciudadanos, educadores, periodistas y académicos. Al identificar dominios centrales del conocimiento democrático (soberanía popular, constitucionalismo, federalismo, rendición de cuentas y gobernanza ética), se busca establecer estándares más claros para evaluar el liderazgo político más allá del éxito electoral.

La experiencia histórica sugiere, además, que los órdenes políticos rara vez colapsan abruptamente. Lo más frecuente es que se deterioren gradualmente a medida que la comprensión institucional se desvanece y el poder se ejerce sin tener en cuenta suficientemente sus límites. Sin embargo, este mismo registro histórico también apunta a la posibilidad de una renovación. Los avances más significativos en la gobernanza constitucional surgieron de períodos de reflexión en los que las sociedades reevaluaron los principios que legitiman la autoridad política.

Por tanto, el desafío que enfrentan las democracias contemporáneas no tiene precedentes. Es asegurarse de que quienes ostentan el poder público cuenten con la preparación intelectual necesaria para ejercerlo de manera responsable. La legitimidad democrática no puede sostenerse únicamente mediante procedimientos; requiere líderes que comprendan tanto las instituciones en las que operan como los principios que justifican su autoridad.

Por ende, gobernar en nombre del pueblo no es simplemente una cuestión de ganar elecciones. Es el ejercicio del poder, basado en el conocimiento, la moderación y la fidelidad al orden constitucional, que hace posible el autogobierno democrático. Cuando existe este entendimiento, las instituciones forjadas a lo largo de los siglos pueden seguir protegiendo la libertad. Cuando no existe, incluso los sistemas más cuidadosamente diseñados corren el riesgo de una erosión gradual.

En consecuencia, el futuro de la democracia dependerá no solo de cómo se elijan a los líderes, sino también de la profundidad de su comprensión de la autoridad que ostentan y de las responsabilidades que implica. En

ese reconocimiento reside la posibilidad duradera de que la gobernanza democrática—probada repetidamente a lo largo de la historia—pueda adaptarse, perdurar y seguir siendo digna de las personas a las que gobierna en su nombre.

Introducción

Este libro comienza con una premisa exigente pero necesaria: la democracia depende no solo del diseño institucional y de la integridad procesal, sino también de la competencia de quienes ejercen la autoridad dentro de esas estructuras. Si bien la teoría democrática ha enfatizado durante mucho tiempo los acuerdos constitucionales, la separación de poderes y la responsabilidad electoral, a menudo se ha basado –implícita o explícitamente– en el supuesto de que aquellos elegidos para gobernar poseen las capacidades intelectuales, éticas e institucionales para el liderazgo democrático. Esa suposición ya no es sostenible.

El problema: cuando los procedimientos democráticos superan la competencia democrática

Las democracias modernas han desarrollado mecanismos cada vez más sofisticados para seleccionar a sus líderes. Sin embargo, siguen siendo relativamente subdesarrollados en la preparación de esos líderes para gobernar conforme a principios democráticos. La competencia electoral recompensa la visibilidad, la eficacia retórica, la alineación de la identidad y la capacidad de movilización. Rara vez evalúa si los candidatos comprenden los fundamentos de la soberanía popular, los límites de la autoridad pública, la lógica interna de los sistemas constitucionales o las limitaciones éticas inherentes al ejercicio del poder (Linz 1990; Levitsky y Ziblatt 2018; Mounk 2018).

Este desequilibrio refleja una ambigüedad conceptual más profunda en el liderazgo democrático. En cierto sentido, la competencia a menudo se equipara a un conocimiento limitado: educación formal, experiencia técnica, experiencia profesional o especialización en políticas públicas. En otro nivel, la gobernanza democrática requiere lo que podría denominarse idoneidad: la capacidad de juicio, la moderación ética, la empatía, la compasión y la disposición psicológica para ejercer el poder de manera responsable, incluida la resistencia a rasgos como el narcisismo, la impulsividad o las inclinaciones autoritarias (Kahneman 2011; Sunstein 2015).

Los sistemas contemporáneos tienden a priorizar lo primero y descuidar lo segundo. Sin embargo, el ejercicio efectivo de la autoridad democrática depende no solo de lo que los líderes saben, sino también de cómo interpretan, aplican y restringen ese conocimiento en contextos institucionales y sociales.

Para mayor claridad analítica, resulta inicialmente útil distinguir entre conocimiento e idoneidad. Sin embargo, este libro no presenta esa distinción como una división rígida. En cambio, adopta una concepción más amplia del conocimiento, que abarca tanto la competencia cognitiva

como las capacidades éticas y psicológicas necesarias para el liderazgo democrático. En este sentido más amplio, el conocimiento incluye no solo la comprensión técnica, sino también el juicio, el autocontrol y la capacidad de responder ante grupos diversos y a menudo conflictivos.

Las consecuencias de este déficit son concretas y acumulativas. Los líderes que carecen de comprensión constitucional pueden debilitar los controles y equilibrios al tiempo que invocan la legitimidad democrática. Quienes no estén familiarizados con los sistemas federales o descentralizados pueden centralizar la autoridad en nombre de la eficiencia. Los líderes que no logran distinguir entre legalidad y legitimidad pueden adherirse a reglas formales y, al mismo tiempo, subvertir su propósito subyacente (Dicey 1982[1885]; Fuller 1965; Waldron 2016). Otros, al carecer de humildad epistémica, pueden gobernar con una certeza injustificada, descartando la experiencia, la evidencia y el disenso (Popper 1935; Tetlock 2006).

El resultado rara vez es un colapso democrático inmediato. Más a menudo, toma la forma de un retroceso democrático: una erosión gradual de la rendición de cuentas, la representación y la confianza mediante acciones que son formalmente legales, pero sustancialmente corrosivas (Ginsburg y Huq 2018; Levitsky y Ziblatt 2018). En este sentido, la democracia fracasa no solo por su colapso, sino también por la lenta erosión del conocimiento necesario para un liderazgo responsable.

Por qué el conocimiento del liderazgo es una salvaguardia democrática

Este libro sostiene que ciertas formas de conocimiento no son atributos opcionales del liderazgo político, sino requisitos constitutivos para el ejercicio legítimo de la autoridad en sistemas basados en la soberanía popular.

Desde las reflexiones de Aristóteles sobre la virtud cívica hasta la teoría de la voluntad general de Rousseau; desde los primeros límites constitucionales a la monarquía hasta las teorías modernas del federalismo, la rendición de cuentas y la razón pública, el pensamiento democrático ha evolucionado en respuesta a fallas recurrentes en el ejercicio del poder (Aristóteles, *Politics*; Rousseau 1997[1762]; Madison, Hamilton y Jay 2003[1788]; Rawls 1993). En todas estas tradiciones existe una preocupación persistente: ¿cómo se puede ejercer la autoridad sin degenerar en dominación?

Dentro de esta trayectoria intelectual, diversos relatos explican cómo se adquieren los conocimientos necesarios para ejercer un liderazgo responsable. Rousseau enfatiza el papel formativo de la experiencia social y de la vida cívica, sugiriendo que el juicio se desarrolla a través del contacto con las realidades vividas de la desigualdad, la dependencia y la cooperación: *el aprendizaje por naturaleza*. Por el contrario, Quentin Skinner subraya el papel de la educación formal, la formación intelectual y el estudio disciplinado de las ideas políticas como condiciones para comprender el lenguaje y los límites del poder: *el aprendizaje mediante la educación formal* (Skinner 1997).

Estas perspectivas se entienden mejor como complementarias que como contrapuestas. El propio juicio político muestra cómo ambas dimensiones se superponen. Si bien la educación formal puede proporcionar herramientas conceptuales, conciencia histórica y disciplina analítica, la capacidad de aplicarlas con prudencia en circunstancias concretas suele depender de la experiencia en la vida social y política. Un líder puede poseer amplios conocimientos teóricos y, sin embargo, carecer de la sensibilidad práctica necesaria para la gobernanza democrática, del mismo modo que

la experiencia práctica, sin una comprensión reflexiva, puede conducir a decisiones cortoplacistas o inconsistentes. El juicio surge, por tanto, de la interacción entre la formación intelectual y la experiencia cívica vivida, más que de cualquiera de estas dimensiones por separado.

El liderazgo democrático requiere tanto aprendizaje experiencial como educación estructurada. Se forja mediante la participación en la vida social y se perfecciona mediante la reflexión sistemática. Juntos, estos procesos cultivan las capacidades intelectuales y éticas necesarias para comprender el poder, sus límites y sus responsabilidades.

Sin embargo, el conocimiento acumulado a través de estas tradiciones sigue siendo fragmentario. Está disperso en la filosofía, el derecho, la teoría política y la práctica institucional, y rara vez se consolida en un marco coherente para la competencia de liderazgo. Como resultado, quienes ejercen la autoridad pública a menudo encuentran este conocimiento solo parcialmente, si es que lo encuentran.

Este libro busca abordar esa fragmentación reconstruyendo el pensamiento democrático como un cuerpo coherente de conocimiento directamente relevante para el liderazgo político.

La contribución de este libro

La principal contribución de este trabajo consiste en replantear la teoría democrática como un marco para la competencia en liderazgo. En lugar de tratar la filosofía política, el diseño constitucional y los estudios de gobernanza como dominios separados o puramente académicos, el libro los integra en una explicación sistemática de lo que los líderes democráticos deben comprender para ejercer la autoridad legítima.

En concreto, el libro pretende:

1. *Identificar los dominios centrales del conocimiento democrático*, incluidos la soberanía popular, el constitucionalismo, el federalismo, la responsabilidad institucional y la gobernanza ética.
2. *Demostrar su importancia práctica*, vinculando los principios teóricos con patrones recurrentes de fracaso en el liderazgo y de declive democrático.
3. *Traducir conceptos abstractos en términos operativos*, demostrando cómo los malentendidos o la ignorancia conducen a consecuencias institucionales tangibles.¹
4. *Conectar la competencia en liderazgo con los marcos de evaluación*, en particular el Índice de Democracia de los Partidos Políticos (PPDI, por sus siglas en inglés) (Galiñanes y Klinkers 2026c), que evalúa no solo los resultados democráticos sino también las estructuras internas de los partidos, los procesos de selección de candidatos y el comportamiento de gobernanza.

¹ En este sentido, el libro también aborda la tensión entre las reivindicaciones de una identificación directa con el pueblo y las exigencias de una representación responsable. Los líderes contemporáneos invocan con frecuencia mandatos plebiscitarios para justificar la concentración de la autoridad ejecutiva, presentando a las instituciones intermedias como obstáculos a la voluntad popular. Sin embargo, la rendición de cuentas democrática depende precisamente de instituciones representativas que actúen como filtros deliberativos, en lugar de limitarse a ratificar las preferencias del poder ejecutivo. Las comisiones parlamentarias, por ejemplo, pueden desempeñar un papel crucial al examinar la legislación, incorporar el testimonio de expertos y someter las afirmaciones del ejecutivo a un escrutinio público razonado. Lejos de constituir élites “obstruccionistas”, estos mecanismos contribuyen a preservar la distinción entre la popularidad política inmediata y el ejercicio responsable del gobierno en representación de la ciudadanía.

5. *Proporcionar un lenguaje de evaluación compartido* para políticos, partidos, ciudadanos, educadores, periodistas e instituciones que buscan evaluar el liderazgo más allá del éxito electoral.

Al desarrollar este marco, el libro no aboga por una orientación ideológica en particular. Más bien, articula una base normativa para la competencia democrática, que se aplica mediante tradiciones políticas. El desacuerdo sobre políticas, ideología o diseño institucional es inherente a la democracia; la ignorancia de los principios que justifican la autoridad, no lo es.

¿Para quién está escrito este libro?

Este libro está destinado a cuatro audiencias principales.

En primer lugar, se dirige a los líderes políticos y a los candidatos a cargos públicos. Trata el liderazgo político no como un esfuerzo puramente estratégico, sino como una práctica exigente que requiere preparación intelectual, conciencia ética y comprensión institucional.

En segundo lugar, se dirige a los partidos políticos. Como guardianes de la autoridad democrática, los partidos dan forma a la calidad del liderazgo mediante la selección de candidatos, la capacitación y la gobernanza interna. Sin embargo, a menudo priorizan la lealtad, la elegibilidad o la visibilidad mediática por encima de la competencia (Levitsky y Ziblatt 2018). Este libro ofrece un marco para evaluar y cultivar de manera sistemática la capacidad de liderazgo.

En tercer lugar, está dirigido a los ciudadanos, a los actores de la sociedad civil y a la prensa. La rendición de cuentas democrática depende de la capacidad del público para distinguir entre un liderazgo que simplemente reclama legitimidad y otro que cumple con sus requisitos sustantivos. Al aclarar los fundamentos del conocimiento de la autoridad democrática, este libro busca hacer de la competencia un criterio para el juicio político.

Cuarto, involucra al poder judicial. Cada vez más, se les pide a los tribunales que interpreten los límites constitucionales de la autoridad política en medio de tensiones democráticas. Es probable que se intensifiquen las cuestiones relativas a la integridad electoral, los límites institucionales y los derechos fundamentales. Al articular las condiciones de una gobernanza legítima, este trabajo contribuye a un marco interpretativo más amplio para dichas decisiones (Dworkin 1986; Waldron 2016).

Estructura del libro

El libro construye un argumento acumulativo que avanza desde los fundamentos normativos hasta el diseño institucional, desde la práctica de la gobernanza hasta la complejidad sistémica y, en última instancia, hasta la renovación democrática.

La Parte I (capítulos 1 a 8) sienta las bases de la soberanía popular y la legitimidad democrática, rastreando la transformación histórica y conceptual de la autoridad, de un gobierno divino o dinástico a la del pueblo.

La Parte II (capítulos 9 a 12) profundiza en la arquitectura filosófica de la democracia, examinando las teorías de la libertad, del pluralismo, de la razón pública y del juicio político.

La Parte III (capítulos 13 a 18) aplica estos principios al diseño institucional y examina cómo los acuerdos constitucionales influyen en los incentivos, la rendición de cuentas y la resiliencia del sistema.

La Parte IV (capítulos 19 a 22) se centra en la práctica de la gobernanza, analizando cómo operan las instituciones en contextos del mundo real y cómo se ejerce la responsabilidad ética en esos contextos.

La Parte V (capítulos 23 a 25) aborda la complejidad sistémica, incluidas las interacciones entre las estructuras de gobernanza nacionales y globales.

La Parte VI (capítulos 26 a 30) se centra en la renovación democrática, integrando la competencia de liderazgo, la reforma institucional y la regeneración cívica en un marco con visión de futuro.

A lo largo de estas seis partes, el libro presenta una tesis unificada: la legitimidad democrática no se garantiza en un solo momento constitucional, sino que depende de la alineación continua de principios, instituciones, liderazgo y ciudadanía en todos los sistemas de gobernanza en evolución.

Cómo leer este libro

Este libro no prescribe qué deben pensar los lectores; aclara qué requiere el liderazgo democrático. Su objetivo es servir como marco conceptual y como herramienta analítica.

Cada capítulo comienza con una afirmación sobre la competencia democrática, no como una afirmación ideológica, sino como un punto de referencia. Se invita a los lectores a evaluar si la autoridad política se ejerce con la comprensión y la moderación que la legitimidad democrática requiere.

La estructura permite múltiples puntos de entrada. Los lectores pueden comenzar por los fundamentos filosóficos, el diseño institucional o la práctica de la gobernanza. Sin embargo, el argumento es acumulativo: los capítulos posteriores se basan en una premisa conceptual previa.

En todo momento, el énfasis está en traducir la teoría en juicio. Las ideas políticas importan no como doctrinas abstractas, sino como guías prácticas sobre cómo se ejerce, se disputa y se limita el poder.

Una última palabra

Este libro no asume que los líderes democráticos deban ser filósofos ni que la educación formal, por sí sola, garantice un buen juicio. Sin embargo, insiste en que la ignorancia es incompatible con una gobernanza responsable.

En un momento en que los sistemas democráticos enfrentan presiones no solo de amenazas externas, sino también de distorsiones internas, reconectar el liderazgo político con los fundamentos intelectuales y éticos de la democracia ya no es opcional: es esencial. En última instancia, es una condición para la supervivencia democrática.

Parte I.

**FUNDAMENTOS DE LA
SOBERANÍA POPULAR Y
DE LA AUTORIDAD
DEMOCRÁTICA**

La Parte I sienta las bases normativas e institucionales de la autoridad democrática. Comienza con una premisa que es a la vez simple e históricamente transformadora: el poder político es legítimo solo cuando emana del pueblo, principio según el cual *toda la soberanía reside en el pueblo*. La soberanía popular marca una ruptura decisiva con las formas de gobierno basadas en la sanción divina, el privilegio hereditario o la dominación coercitiva. Sin embargo, una vez que la soberanía está ubicada en el pueblo, surge un problema fundamental: ¿cómo puede organizarse, limitarse y sostenerse el autogobierno colectivo sin socavar la autoridad misma de la que deriva?

El surgimiento de la autoridad democrática es inseparable de los procesos históricos que institucionalizaron el consentimiento. Las revoluciones, las cartas fundacionales y las constituciones transformaron el principio abstracto de la soberanía popular en marcos duraderos de gobernanza. A través de la codificación legal, las instituciones representativas y las garantías procesales, la voluntad del pueblo pasó de ser una aspiración normativa a convertirse en una autoridad estructurada. Sin embargo, para que el consentimiento perdure, no solo debe establecerse, sino también reproducirse continuamente mediante prácticas que lo hagan inteligible, eficaz y legítimo.

Al mismo tiempo, los sistemas democráticos siempre se han desarrollado en medio de la incertidumbre, el conflicto y la vulnerabilidad. Los períodos de crisis (ya sean económicos, sociales o geopolíticos) a menudo generan demandas de autoridad concentrada y de liderazgo decisivo. Por lo tanto, la tensión entre libertad y seguridad, y entre autogobierno y deseo de orden, no es incidental sino constitutiva de la vida democrática. El constitucionalismo es una respuesta disciplinada a esta tensión. No niega la soberanía popular; la estructura. La autoridad debe ejercerse dentro de los límites legales y el poder debe seguir siendo responsable ante quienes lo ejercen. La separación de poderes, los controles y equilibrios, y la supervisión judicial no son, por tanto, limitaciones externas a la democracia, sino condiciones internas para su durabilidad.

La autoridad democrática está, además, determinada por el problema del pluralismo. En sociedades complejas, “el pueblo” no constituye una voluntad unificada, sino más bien una pluralidad de intereses, identidades y compromisos normativos. La representación es el mecanismo institucional que traduce esta pluralidad en una toma de decisiones colectiva. Bien entendida, la representación no disminuye la soberanía; la vuelve operativa. Permite a los líderes políticos navegar por la tensión entre la capacidad de respuesta y la responsabilidad, entre reflejar preferencias y ejercer juicio dentro de los límites constitucionales.

En este marco, los partidos políticos desempeñan un papel institucional central. Organizan la competencia política, articulan alternativas y median entre la sociedad y el Estado. Más fundamentalmente, sirven como guardianes de la autoridad democrática al determinar cómo se selecciona, se capacita y se evalúa el liderazgo político. A través de estos procesos, los partidos influyen en el nivel de conocimiento y competencia aportados al ejercicio del poder público. Por lo tanto, su papel no es meramente procesal sino también normativo. Aceptar la derrota electoral, reconocer la oposición legítima y adherirse a los límites constitucionales no son formalidades; expresan un compromiso más profundo con los principios que sustentan la autoridad democrática. Cuando los partidos fracasan en este papel, los sistemas democráticos se vuelven vulnerables a la personalización del poder, a la erosión institucional y a la radicalización

entre facciones, condiciones en las que la lógica de “el poder hace el bien” comienza a desplazar la gobernanza constitucional.*

Finalmente, la gobernabilidad democrática se basa en una base irreductible de juicio. La soberanía popular presupone no solo la participación, sino también un juicio informado y responsable. La deliberación pública requiere estándares compartidos de verdad, comunicación responsable y liderazgo capaz de abordar la complejidad sin distorsionarla. En este sentido, la competencia del liderazgo político—entendida como conocimiento en su sentido más amplio—se vuelve parte integral de la autoridad democrática. Los líderes no solo deben reflejar las preferencias públicas, sino también interpretarlas en un marco de principios constitucionales, de realidades empíricas y de limitaciones éticas.

Esta dimensión moral adquiere una urgencia particular en el presente. La expansión de la política plebiscitaria, la fragmentación de los entornos informativos y la erosión de los puntos de referencia fácticos compartidos imponen una presión creciente sobre las instituciones democráticas. En estas circunstancias, la integridad del discurso público se vuelve inseparable de la de la autoridad democrática. Cuando la comunicación se separa de la verdad y el liderazgo prioriza la movilización sobre la comprensión, la capacidad de los ciudadanos para ejercer la soberanía disminuye significativamente.

La parte I presenta un argumento acumulativo. La soberanía popular es la fuente de la autoridad legítima, pero no se ejerce por sí sola. Debe institucionalizarse mediante un diseño constitucional, mediado por la representación y los partidos políticos, restringido por la ley y sostenido por la responsabilidad cívica y la competencia del liderazgo. La democracia comienza con el reconocimiento de que la autoridad pertenece al pueblo; perdura solo cuando esa autoridad está estructurada, disciplinada

* Uno de los aspectos menos discutidos, pero más importantes, de la democracia es la capacidad de aceptar la derrota. Los sistemas democráticos perduran no porque todos los actores políticos triunfen, sino porque los competidores mantienen su compromiso con las reglas constitucionales, incluso cuando los resultados electorales frustran sus preferencias y ambiciones. Esta norma enfrenta presiones crecientes en los entornos digitales contemporáneos. Las plataformas de redes sociales, los ecosistemas informativos partidistas y los mensajes políticos amplificados por algoritmos suelen presentar las elecciones como un asunto existencial. Los adversarios son retratados no solo como rivales con distintas posiciones políticas, sino también como amenazas para el futuro de la nación, sus valores fundamentales o su identidad colectiva. Cuando la competencia política se plantea de esta manera, la derrota electoral puede percibirse menos como un revés temporal y más como una pérdida permanente de estatus, seguridad o pertenencia. En tales condiciones, la disciplina democrática de aceptar la derrota se vuelve más difícil de mantener. Tanto los ciudadanos como los líderes pueden sentirse tentados a cuestionar los resultados electorales, a rechazar la legitimidad de sus oponentes o a considerar las restricciones constitucionales como obstáculos para la supervivencia política. Sin embargo, la democracia depende precisamente de la disposición de los actores políticos a aceptar que ninguna victoria es permanente ni ninguna derrota es definitiva. Los partidos políticos desempeñan un papel fundamental en la preservación de esta norma. Pueden fortalecer la resiliencia democrática preparando a sus simpatizantes para la posibilidad de una derrota, reafirmando la legitimidad de los procedimientos constitucionales, rechazando las acusaciones infundadas de fraude electoral y enfatizando que el cambio político sigue siendo posible mediante futuras elecciones. De este modo, contribuyen a transformar la competencia política de una lucha de suma cero en un proceso continuo de confrontación democrática. Los rituales de concesión son particularmente importantes en este sentido. Los discursos de reconocimiento de la derrota, la aceptación pública de los resultados electorales, las transferencias ordenadas de autoridad y las afirmaciones simbólicas de lealtad constitucional cumplen funciones que van mucho más allá de la mera cortesía política. Estos actos recuerdan a la ciudadanía que la lealtad a las instituciones democráticas debe, en última instancia, prevalecer sobre la lealtad a cualquier líder, partido o facción en particular. En sociedades polarizadas, tales rituales contribuyen a preservar la confianza, a normalizar las transiciones pacíficas y a reafirmar que la legitimidad del sistema no depende de la victoria del bando preferido por cada ciudadano.

y ejercida dentro de un marco que integra restricciones institucionales, rendición de cuentas y juicio informado.

La soberanía popular como fuente del poder legítimo

1.

Un líder político democráticamente competente debe partir de una premisa fundamental: toda autoridad política legítima se origina en el pueblo. El cargo, la ley, la fuerza, la tradición e incluso la victoria electoral pueden generar poder, pero, en sí mismos, no confieren legitimidad. Por tanto, la tarea central del liderazgo democrático es distinguir entre tener el poder y estar autorizado para ejercerlo, y actuar de manera consistente con esa distinción.

Autoridad y poder: una distinción fundamental

Las comunidades políticas no pueden funcionar sin poder. Se deben tomar decisiones, resolver conflictos, hacer cumplir las reglas y perseguir objetivos colectivos. Sin embargo, el pensamiento político ha insistido durante mucho tiempo en distinguir entre el control de hecho y el gobierno legítimo. La democracia depende de preservar esa distinción.

El poder puede ser ejercido, heredado, delegado o adquirido legalmente. Por el contrario, la autoridad requiere una justificación. En los sistemas democráticos, esa justificación se basa en un único principio: la soberanía última reside en el pueblo. Los gobiernos no poseen el poder político; lo ejercen condicionalmente, dentro de límites y sujetos a su retiro (Vitoria 1991[1528–1539]; Rousseau 1997[1762]; Kelsen 1945).

El concepto moderno de soberanía tomó forma en el pensamiento político temprano, particularmente a través de las contribuciones contrastantes de Jean Bodin y Johannes Althusius. Bodin definió la soberanía como la autoridad suprema, perpetua e indivisible dentro de una comunidad política (Bodin 1992[1576/1586]). Por el contrario, Althusius desarrolló una concepción de autoridad basada en la asociación y la gobernanza compartida, en la que la soberanía surge del consentimiento de las comunidades y se distribuye en múltiples niveles (Althusius 1995[1603/1614]).

Esta divergencia sigue siendo fundamental. Bodin clarificó la unidad y la coherencia de la autoridad soberana, mientras que Vitoria enfatizó la comunidad como titular originario del poder político, y Althusius anticipó la distribución institucional de la soberanía a través de múltiples niveles de gobierno. El constitucionalismo democrático moderno sintetiza estas tradiciones: la soberanía es unitaria en su origen, localizada en última instancia en el pueblo, pero plural en su expresión institucional.

El fracaso en mantener la distinción entre poder y legitimidad sigue siendo un peligro persistente. Los mandatos electorales a menudo se tratan como una autorización incondicional, el cargo legal como un derecho moral y el apoyo mayoritario como equivalente a la soberanía. La competencia democrática requiere resistir estas fusiones.

Fundamentos cívicos y el bien común

Las raíces normativas de la soberanía popular se remontan al pensamiento político clásico. Aristóteles sitúa la autoridad política en la *polis*, entendida como una comunidad orientada al bien común (Aristóteles ca. 350 a. C./1998). El gobierno es legítimo únicamente en la medida en que sirve a los intereses compartidos de la comunidad política y no a los intereses privados de quienes ejercen el poder.

Este principio sostiene que la autoridad tiene una finalidad. Existe para promover el bien público y permanece sujeta a la rendición de cuentas ante la comunidad que gobierna. Cuando los dirigentes se identifican con el Estado, consigo mismos o con sus partidarios, se apartan de la lógica cívica que sustenta la legitimidad democrática.

Entre el pensamiento político clásico y la aparición de la teoría democrática moderna, el teólogo y jurista español del siglo XVI, Francisco de Vitoria, sentó las bases de la doctrina de la soberanía popular. Dentro de la tradición del derecho natural, Vitoria sostuvo que la autoridad política no tiene su origen en los gobernantes mismos, sino en la comunidad política (*res publica*), la cual posee autoridad con anterioridad e independencia respecto de quienes gobiernan. Aunque toda autoridad legítima deriva, en última instancia, del derecho natural, los gobernantes ejercen el poder únicamente porque la comunidad se lo confía (Vitoria 1991[1528–1539]; Brett 2011).

Esta idea supuso una importante ruptura con las concepciones dinásticas y absolutistas del poder. Para Vitoria, el poder político pertenece originariamente a la comunidad y solo de manera derivada a los magistrados y gobernantes. El gobierno posee, por tanto, un carácter fiduciario: los gobernantes ejercen la autoridad en calidad de depositarios de una confianza orientada al bien común, y no como una forma de propiedad personal. Asimismo, sostuvo que las comunidades pueden determinar sus propios arreglos políticos y que las decisiones colectivas pueden adoptarse legítimamente mediante el juicio de la mayoría, en lugar de requerir unanimidad (Vitoria 1991[1528–1539]; Brett 2011).

Aunque Vitoria escribió varios siglos antes del surgimiento de la democracia moderna, su obra estableció un puente intelectual importante entre las tradiciones constitucionales medievales y las doctrinas posteriores sobre la soberanía popular. Su concepción de la autoridad como delegada, condicionada y orientada al bien común anticipa muchos de los principios que más tarde se convertirían en elementos centrales del gobierno constitucional y de la legitimidad democrática.

La refundición democrática de la soberanía

La transformación decisiva se produce en el pensamiento democrático moderno. Rousseau argumentó que la soberanía reside en el pueblo y no puede ser enajenada; el derecho es legítimo solo cuando quienes están sujetos a él se consideran sus autores (Rousseau 1997[1762]).

Si bien Rousseau enfatizó la indivisibilidad de la soberanía, la práctica constitucional posterior ha demostrado que la autoridad puede distribuirse institucionalmente sin perder su unidad normativa. Los sistemas federales demuestran que la soberanía puede ejercerse en todos los niveles sin dejar de basarse en una fuente común (Elazar 1987).

La contribución perdurable de Rousseau es el principio de autolegislación colectiva. La soberanía expresa igualdad política más que dominación. Los líderes que invocan “la voluntad del pueblo” mientras dismantelan

las limitaciones institucionales se apropian del lenguaje de la soberanía y la violan.

El análisis de Carl Schmitt aclara aún más los riesgos inherentes a esta tensión. Al definir la soberanía como el poder de decidir la excepción, muestra cómo las crisis pueden facilitar la concentración de la autoridad (Schmitt (2005[1922])). Por tanto, el liderazgo democrático debe garantizar que las medidas excepcionales sigan siendo limitadas, justificadas y responsables.

Legalidad y Legitimación

Las democracias modernas institucionalizan la soberanía popular mediante constituciones, representación política, revisión judicial y elecciones. Estas estructuras establecen la legalidad, pero la legalidad por sí sola no agota la legitimidad.

Una ley puede ser válida pero injusta; un cargo puede ser ocupado legalmente pero abusado. Esta brecha es evidente en formas de “autoritarismo electoral”, donde las instituciones persisten incluso cuando su sustancia se vacía (Schedler 2013; V-Dem Institute 2023).

Dicey enfatizó que el estado de derecho implica moderación y responsabilidad (Dicey 1982[1885]). Kelsen conceptualizó el derecho como un sistema jerárquico de normas (Kelsen 1945). Fuller argumentó que el derecho pierde autoridad cuando se convierte en un instrumento de poder arbitrario (Fuller 1964). Habermas sostuvo, además, que la legitimidad depende de la capacidad de los ciudadanos para participar en la elaboración de leyes en condiciones de un discurso público razonado (Habermas 1996).

Para el liderazgo democrático, la implicación es clara: actuar dentro de la ley es necesario, pero no suficiente. La autoridad debe permanecer alineada con los principios que la justifican.

La representación y la soberanía plural

En sociedades complejas, la soberanía popular requiere representación. La representación transforma al pueblo, de una agregación transitoria, en un sujeto político duradero capaz de emitir un juicio sostenido (Urbinati 2006).

Un líder que comprende la soberanía popular reconoce que el disenso no es una amenaza para la autoridad, sino una condición de su legitimidad. De hecho, la disidencia es la base de los controles y equilibrios y de los poderes compensatorios, una salvaguardia indispensable contra la erosión democrática. Gobernar democráticamente no es eliminar el conflicto, sino institucionalizarlo dentro de marcos justos y responsables.

Los líderes que equiparan la oposición con la deslealtad o la crítica con el sabotaje revelan una concepción de la autoridad incompatible con la soberanía democrática. Representar al “pueblo” no significa representar solo a sus seguidores. El pueblo soberano incluye minorías, opositores y generaciones futuras.

El consentimiento como revocable y la autoridad como rectoría

En el centro de la soberanía popular se encuentra el principio del consentimiento revocable. La autoridad democrática es condicional y está sujeta a retirada. Las elecciones institucionalizan este principio, al igual que los límites constitucionales, la supervisión judicial y el papel de la sociedad civil.

El liderazgo debe entenderse, por tanto, como una forma de custodiar o administrar responsablemente los asuntos públicos. El poder se ejerce de manera temporal y permanece sujeto a la rendición de cuentas tanto ante las instituciones constitucionales como ante la comunidad cívica en general. Esta concepción tiene profundas raíces históricas. Vitoria sostenía que la autoridad política es confiada a los gobernantes para el beneficio de la comunidad y que el gobierno existe para promover el bien común y no los intereses privados de quienes gobiernan (Vitoria 1991[1528–1539]). El liderazgo democrático extiende este principio al considerar el cargo público como una responsabilidad fiduciaria temporal, y no como un derecho permanente.

Gobernar democráticamente exige moderación, humildad y respeto a los límites institucionales. Sin embargo, la autoridad democrática no ha evolucionado únicamente mediante cartas, constituciones o diseños institucionales concebidos por las élites. A lo largo de la historia, las normas y los derechos democráticos también se han forjado mediante la lucha social: movilizaciones populares, movimientos obreros, campañas de resistencia civil, movimientos sufragistas, luchas anticoloniales y otras formas de acción colectiva que han presionado a las instituciones para ampliar la inclusión y la rendición de cuentas.

La competencia democrática, por consiguiente, no se aprende exclusivamente en los órganos formales de gobierno. También se desarrolla mediante la participación cívica y la confrontación pública de ideas e intereses. Las sociedades suelen cultivar su madurez democrática a través de experiencias de negociación, protesta, compromiso y de reforma institucional impulsadas desde abajo. En este sentido, la democracia constituye un proceso continuo de “aprendizaje a través de la lucha”, mediante el cual ciudadanos, partidos, sindicatos, movimientos sociales e instituciones internalizan gradualmente las normas del pluralismo, el reconocimiento mutuo y la moderación constitucional. Históricamente, la presión ejercida desde fuera de las instituciones ha desempeñado una función correctiva fundamental al poner de manifiesto exclusiones, exigir rendición de cuentas y obligar a las instituciones gobernantes a adaptarse a concepciones cambiantes de la justicia y de la representación.

Al mismo tiempo, el liderazgo democrático requiere la capacidad de encauzar los conflictos sociales hacia procesos constitucionales, en lugar de permitir que estos degeneren en una desestabilización permanente o en una confrontación coercitiva. El desafío de la custodia democrática no consiste, por tanto, en suprimir la lucha política, sino en institucionalizarla en un marco que preserve tanto la libertad política como la continuidad constitucional.

Por qué esta competencia es lo primero

Todas las dimensiones posteriores de la competencia democrática presuponen una comprensión clara de la soberanía popular. Cuando se malinterpreta este fundamento, el declive democrático rara vez ocurre abruptamente; emerge gradualmente a través de una extralimitación normalizada y de la redefinición de la autoridad.

Por consiguiente, el liderazgo democrático comienza con un compromiso con la soberanía popular como principio operativo. Los líderes deben entenderse a sí mismos no como poseedores del poder, sino como sus custodios temporales.

Revoluciones, cartas e institucionalización del consentimiento

2.

Si la soberanía popular establece el origen de la autoridad legítima, la historia muestra que, por sí sola, no asegura su preservación. La afirmación de que el poder pertenece al pueblo ha surgido repetidamente en momentos de ruptura: cuando los gobernantes ejercían su poder sin un consentimiento significativo y cuando las instituciones no lograban frenarlos. Por ende, la competencia del liderazgo democrático requiere no solo claridad conceptual, sino también comprensión histórica. Los líderes deben comprender cómo se ha institucionalizado la autoridad democrática mediante el conflicto, la negociación y la limitación deliberada del poder.

Desde las cartas medievales hasta las revoluciones modernas, el desarrollo constitucional ha sido impulsado menos por un idealismo abstracto que por esfuerzos prácticos para prevenir abusos. A lo largo de estos episodios, emerge una lección constante: la autoridad se vuelve – y sigue siendo – legítima solo cuando está limitada.*

La Carta Magna y el principio de gobierno limitado

La Carta Magna de 1215 se cita a menudo como un hito temprano en el desarrollo constitucional. Aunque surgió de un estrecho conflicto entre élites, su significado perdurable reside en el principio que articuló: el gobernante está sujeto a la ley (Carta Magna 1998[1215]).

Por primera vez en la historia constitucional occidental, un monarca reconoció formalmente límites a su autoridad. El rey Juan aceptó que ciertas acciones no podían ejercerse a voluntad. La autoridad ya no era indistinguible de la discreción.

* Los debates sobre la soberanía suelen enfatizar la defensa de la autoridad centralizada formulada por Jean Bodin, pero una tradición alternativa surgió en la obra de Johannes Althusius (1557–1638). Al escribir a principios del siglo XVII, Althusius desarrolló una teoría del orden político basada en la consociación, es decir, la idea de que las comunidades políticas se forman mediante la cooperación entre familias, gremios, municipios, provincias y otras asociaciones, en lugar de concentrar el poder en una única autoridad soberana. Para Althusius, la legitimidad del gobierno dependía de la distribución de la autoridad entre múltiples niveles de organización social y política. El poder era compartido, negociado y ejercido a través de una red de comunidades autónomas vinculadas por obligaciones mutuas. Este enfoque anticipó varios principios comúnmente asociados al federalismo moderno, entre ellos la subsidiariedad, la división de competencias, el pluralismo territorial y el equilibrio entre el gobierno común y el autogobierno local. Aunque separado por varios siglos de los sistemas federales contemporáneos, el pensamiento de Althusius sigue siendo un importante intento temprano de reconciliar la unidad política con la diversidad mediante el diseño institucional, en lugar del control centralizado. Su obra nos recuerda que la limitación constitucional del poder puede lograrse no solo restringiéndolo, sino también distribuyéndolo. Las implicaciones de estas ideas se examinan con mayor detalle más adelante en el libro, especialmente en los capítulos dedicados al federalismo, la soberanía estratificada y la gobernanza democrática multinivel.

Este desarrollo marcó el surgimiento gradual del gobierno limitado como expectativa normativa (Skinner 1997). Para el liderazgo democrático, la lección es fundamental: las restricciones no son externas a la autoridad; más bien, son condiciones de su legitimidad.

El Acto de Abjuración y la soberanía condicional

Una articulación más explícita de la soberanía popular apareció en la Ley de Abjuración holandesa (1581). Al renunciar a su lealtad a Felipe II, las provincias holandesas, encabezadas por Guillermo de Orange, fundador de la actual “Casa de Orange” (la monarquía holandesa), afirmaron que los gobernantes que violan sus obligaciones pierden su autoridad.

Esta ley reformuló la soberanía como condicional. La autoridad ya no descansaba en el derecho divino ni en los derechos hereditarios, sino en el cumplimiento, por parte del gobernante, de sus responsabilidades para con los gobernados (Dunn 1969).

Este principio anticipa lo que Richard Tuck describió más tarde como el “soberano durmiente”: el pueblo sigue siendo la fuente última de autoridad, incluso cuando la gobernanza se delega en las instituciones (Tuck 2016). La soberanía no se ejerce de manera continua, pero sigue siendo el estándar último por el cual se juzga la autoridad.

Para el liderazgo contemporáneo, la implicación es clara: la legitimidad se sustenta en la conducta. Los líderes que socavan los derechos o la rendición de cuentas erosionan el consentimiento del que depende su autoridad.

Las revoluciones americana y francesa: codificando el consentimiento

Las revoluciones americana y francesa transformaron estos principios en una doctrina constitucional explícita. La Declaración de Independencia estadounidense afirma que los gobiernos derivan su poder del consentimiento de los gobernados, mientras que la Declaración francesa ubica la soberanía en la nación (Estados Unidos 1776; Francia 1789).

Lo que distingue a estas revoluciones es su compromiso con la institucionalización del consentimiento. Las constituciones escritas, la separación de poderes y las declaraciones de derechos fueron diseñadas para garantizar que la soberanía perdurara más allá de los períodos de movilización política (Rakove 1997; Hamilton, Madison y Jay 2003[1788]).

El consentimiento ya no era episódico; quedó integrado en acuerdos institucionales duraderos.

El constitucionalismo como disciplina de poder

A través de estos desarrollos, el constitucionalismo emerge como el mecanismo que estabiliza la soberanía, transformando la autoridad abstracta en una gobernanza estructurada.

Como sostiene Elazar, las órdenes constitucionales vinculan a gobernantes y gobernados dentro de un marco legal compartido que no puede alterarse unilateralmente (Elazar 1987). Esto distingue los sistemas constitucionales de los regímenes en los que la autoridad sigue siendo discrecional.

Esta distinción sigue siendo crítica. Los líderes que invocan “la voluntad del pueblo” para eludir las legislaturas, debilitar los tribunales o erosionar los controles institucionales invierten la lógica del desarrollo democrático. La autoridad democrática se institucionalizó no para concentrar el poder

en un solo cargo o facción, sino para impedir su concentración desenfrenada.

Liderazgo, comprensión histórica y fragilidad democrática

La competencia democrática requiere conciencia histórica. Las instituciones no son construcciones arbitrarias; son respuestas a patrones recurrentes de extralimitación y dominación. Cuando los líderes descartan las restricciones constitucionales por considerarlas obsoletas o ineficientes, corren el riesgo de dismantelar salvaguardias cuya necesidad se aprendió a través de la crisis.

Estructuras como el Código de Liderazgo de Partidos Políticos (PPLC, por sus siglas en inglés) y la Métrica de Puntuación de Liderazgo (LSM, por sus siglas en inglés) enfatizan que la evaluación del liderazgo debe incluir una comprensión de los principios constitucionales y del desarrollo histórico (Galiñanes y Klinkers 2026c). Los partidos políticos, como guardianes del liderazgo, son responsables de garantizar que los candidatos comprendan no solo cómo ganar el poder, sino también por qué hay que limitarlo una vez obtenido.

Por qué perdura esta historia

Estos desarrollos históricos no son meramente descriptivos; son instructivos. La democracia se construyó mediante esfuerzos deliberados para limitar el poder e institucionalizar el consentimiento.

Gobernar democráticamente, por tanto, es gobernar con conciencia histórica. La legitimidad no se sostiene invocando al “pueblo”, sino respetando las formas institucionales que han hecho duradera su autoridad. El consentimiento debe estructurarse, la soberanía debe mediar y el poder debe restringirse. Solo bajo estas condiciones puede perdurar la autoridad democrática.

Miedo, autoridad y la tentación hobbessiana

3.

Los capítulos anteriores establecieron la soberanía popular como la fuente normativa de la autoridad democrática y rastrearon su institucionalización mediante cartas, revoluciones y el desarrollo constitucional. Sin embargo, estos logros no resuelven un problema más fundamental y duradero: ¿cómo puede mantenerse la autoridad política cuando la confianza colapsa y el miedo domina la vida pública?

Este capítulo aborda ese problema. Un líder democráticamente competente debe comprender el papel del miedo en la construcción de la autoridad y, al mismo tiempo, resistirse a su transformación en un instrumento permanente de dominación. La teoría política de Thomas Hobbes ofrece un punto de partida crítico. Su explicación de la autoridad como respuesta al desorden sigue siendo uno de los fundamentos más poderosos (y más inquietantes) del pensamiento político moderno.

El miedo y los fundamentos de la autoridad

Pocos pensadores han moldeado la comprensión moderna de la autoridad política tan profundamente como Thomas Hobbes. Al escribir durante la Guerra Civil inglesa, Hobbes se enfrentó a una situación en la que el orden institucional se había derrumbado, la violencia se había vuelto generalizada y la confianza mutua se había desintegrado. *Leviatán* (1651) se entiende mejor como una respuesta a esta aguda inseguridad (Hobbes 1996[1651]; Tuck 2002).

Hobbes comienza con un crudo relato de la vulnerabilidad humana. En ausencia de una autoridad común, los individuos viven en un estado de igualdad formal marcado por la inseguridad mutua. Cada uno puede amenazar al otro y ambos están impulsados por el imperativo de la autoconservación. En tales condiciones, la cooperación es inestable y el conflicto es racional. El resultado es un estado de miedo generalizado en el que, como lo describe Hobbes, la vida es “solitaria, pobre, desagradable, brutal y corta” (Hobbes 1996[1651]).

De este diagnóstico se desprende una conclusión radical: el orden político requiere la construcción de una autoridad capaz de imponer la paz. Los individuos, motivados por el miedo a una muerte violenta, autorizan colectivamente un poder soberano para imponer el orden. En esta versión, la autoridad no se hereda, ni está divinamente ordenada, ni depende de la excelencia moral. Se construye mediante consentimiento en condiciones de necesidad.

Esta idea marca una ruptura decisiva con las tradiciones anteriores. Hobbes fundamenta la autoridad no en la virtud, la tradición o la sanción divina, sino en una respuesta racional a la inseguridad. En este sentido, su teoría

constituye un momento fundacional del pensamiento político moderno: la autoridad se justifica por su capacidad para asegurar el orden.¹

La ambivalencia democrática de la autoridad hobbesiana

A pesar de su carácter moderno, la teoría de Hobbes introduce una profunda tensión con los principios democráticos. Aunque la autoridad se origina en el consentimiento, no está significativamente limitada por quienes la otorgan. Una vez establecido, el soberano está por encima de la ley aplicable y no está sujeto a responsabilidad continua.

En el marco de Hobbes, el pueblo es el autor de la autoridad, pero no de sus jueces permanentes. La resistencia está deslegitimada porque amenaza con regresar a la misma condición – el desorden violento – que originalmente justificó la creación de la autoridad. El miedo, que motiva el acto inicial de consentimiento, se convierte en la base duradera de la obediencia.

El liderazgo democrático genera ambivalencia estructural. Hobbes identifica un problema genuino y persistente: sin una autoridad ejecutiva, el orden político no puede sostenerse. La ley, sin la capacidad de hacerla cumplir, sigue siendo más una aspiración que una realidad. Los líderes que ignoran esta realidad corren el riesgo de sufrir fragmentación, decadencia institucional y erosión de la confianza pública.

Al mismo tiempo, Hobbes revela una tentación persistente. Se puede invocar el miedo no solo para establecer la autoridad, sino también para ampliarla y afianzarla. Los líderes pueden apelar a amenazas – internas o externas, reales o exageradas – para justificar la concentración de poder y el debilitamiento de las limitaciones institucionales. En tales condiciones, la autoridad deja de ser una respuesta a la inseguridad y se convierte en un mecanismo de su explotación política.

El miedo como recurso político

Los sistemas políticos modernos continúan operando en medio de la tensión que identificó Hobbes. El miedo sigue siendo una fuerza poderosa que moldea el comportamiento político tanto entre ciudadanos como entre líderes. Puede movilizar apoyo, justificar medidas extraordinarias y reordenar las prioridades políticas.

¹ La relevancia perdurable de Hobbes no radica únicamente en su análisis de la inseguridad física, sino también en las dinámicas políticas más amplias que el propio miedo genera. En las sociedades contemporáneas, el miedo suele estar vinculado menos al conflicto violento inmediato que a la precariedad económica, la desigualdad, la desintegración social y la percepción de pérdida de estatus o de oportunidades. Los periodos de inestabilidad económica, cambio tecnológico acelerado o aumento de la desigualdad pueden generar una ansiedad colectiva que refleja la inseguridad que Hobbes asociaba con el estado de naturaleza. En tales circunstancias, los ciudadanos pueden mostrarse más dispuestos a intercambiar garantías institucionales por promesas de orden, protección o de restauración económica. Esta dinámica ayuda a explicar la moderna «tentación hobbesiana» presente en muchas democracias contemporáneas. Los líderes populistas suelen movilizar el miedo económico y el resentimiento social para justificar la concentración del poder ejecutivo, el debilitamiento de los controles institucionales o la deslegitimación de los medios de comunicación independientes, de los tribunales y de los partidos de oposición. Las apelaciones a una emergencia nacional, a la supervivencia económica o al declive civilizatorio pueden crear un clima político en el que las limitaciones constitucionales parecen secundarias frente a las demandas de una acción decisiva. En estos contextos, la inseguridad deja de ser simplemente una condición social para convertirse en un recurso político capaz de transformar las actitudes públicas hacia la autoridad. Sin embargo, la enseñanza de la democracia constitucional es que el miedo, por sí solo, no puede proporcionar una base estable para una gobernanza legítima. Aunque el orden político requiere seguridad, los sistemas democráticos también deben impedir que la inseguridad se convierta en un pretexto permanente para erosionar la rendición de cuentas y las limitaciones institucionales al poder. Por consiguiente, el desafío para las democracias modernas no consiste únicamente en mantener el orden, sino también en abordar las condiciones económicas y sociales que vuelven vulnerables a los ciudadanos ante los llamamientos autoritarios.

El análisis posterior de Carl Schmitt refuerza esta dinámica. Al definir lo político en términos de la distinción existencial entre amigo y enemigo, destaca cómo las percepciones de amenaza pueden estructurar la autoridad política y legitimar medidas excepcionales (Schmitt (2007[1932])). En tales contextos, la frontera entre protección y dominación se vuelve cada vez más inestable.

La experiencia histórica muestra cuán fácilmente puede instrumentalizarse el miedo. Los llamamientos a la seguridad, ya sea enmarcados en la supervivencia nacional, el orden público, la identidad cultural o la estabilidad económica, se han utilizado a menudo para justificar la erosión de las salvaguardias democráticas. Lo que comienza como una respuesta a la crisis puede evolucionar hacia una expansión duradera de la autoridad ejecutiva.

Por tanto, para el liderazgo democrático, el desafío no es eliminar el miedo, lo cual no es posible ni deseable, sino evitar que se convierta en la principal fuente de legitimidad.

El constitucionalismo como respuesta al problema hobbesiano

El constitucionalismo moderno puede entenderse, en parte, como un intento de resolver el dilema hobbesiano sin aceptar su conclusión autoritaria. Pensadores como John Locke y Montesquieu buscaron preservar la necesidad de la autoridad al tiempo que la sometían a límites.

Locke reintrodujo el principio de autoridad condicional. En su opinión, el gobierno se establece para proteger los derechos naturales y su legitimidad depende del cumplimiento de esa función. Cuando no lo hace, el pueblo conserva el derecho a retirar su consentimiento (Locke 1988[1689]). Por tanto, la autoridad es a la vez necesaria y revocable.

Montesquieu tradujo esta lógica al diseño institucional. Al defender la separación de poderes, intentó impedir la concentración de la autoridad que Hobbes consideraba inevitable. En este marco, el poder debe estructurarse para limitarse a sí mismo (Montesquieu 1989[1748]).

Estos desarrollos no rechazan la idea de Hobbes; responden a ella. Reconocen que el miedo y la inseguridad pueden generar demandas de autoridad, al tiempo que insisten en que dicha autoridad debe ser limitada, responsable y sujeta a revisión.

Liderazgo democrático en condiciones de miedo

Para los líderes democráticos contemporáneos, el legado hobbesiano exige tanto realismo como moderación. El miedo es una parte ineludible de la vida política, especialmente en tiempos de crisis, ya sea por conflicto, inestabilidad económica, disrupción tecnológica o fragmentación social.

La tarea del liderazgo democrático no es negar ni suprimir el miedo, sino gobernarlo. Esto requiere transformar la inseguridad en una autoridad estructurada y responsable, en lugar de permitir que la inseguridad justifique un poder sin control.

Los líderes que dependen principalmente del miedo para mantener la autoridad pueden lograr estabilidad a corto plazo, pero socavan los cimientos de la legitimidad democrática. Cuando los ciudadanos se movilizan por la ansiedad más que por un juicio informado, el consentimiento se vuelve frágil y vulnerable a la manipulación. Con el tiempo, esto erosiona la confianza, debilita las instituciones y limita el espacio para la deliberación democrática (Habermas 1989).

La competencia democrática, por lo tanto, requiere la capacidad de responder a la crisis sin abandonar los principios: actuar con decisión, sin disolver las limitaciones, y brindar seguridad sin subordinar la libertad.

La tentación hobbesiana

La perdurable relevancia de Hobbes reside no solo en su diagnóstico del desorden, sino también en la tentación inherente a su solución. En momentos de incertidumbre, concentrar el poder puede parecer racional y necesario. Los ciudadanos pueden aceptar e incluso exigir dicha concentración a cambio de seguridad.

La prueba del liderazgo democrático reside precisamente aquí. No se trata de si los líderes pueden movilizar el miedo, sino de si pueden resistir su explotación política. No se trata de si se puede fortalecer la autoridad, sino de si se puede fortalecerla sin perder su carácter democrático.

Conclusión: gobernar dentro del dilema

El dilema hobbesiano no puede resolverse de una vez por todas. Es una característica permanente de la vida política. El miedo seguirá moldeando las condiciones bajo las cuales se ejerce la autoridad y las crisis seguirán poniendo a prueba los límites de los sistemas democráticos.

Por tanto, la cuestión no es si se puede eliminar el miedo, sino cómo gestionarlo.

La competencia del liderazgo democrático requiere reconocer que la autoridad debe ser lo suficientemente fuerte como para mantener el orden, pero también lo suficientemente limitada como para seguir siendo legítima. También requiere transformar el miedo en estabilidad institucional sin permitir que se convierta en la base de la dominación.

Cuando el miedo está controlado por restricciones constitucionales, la autoridad democrática puede perdurar. Cuando el miedo se convierte en la principal fuente de legitimidad, la democracia cede gradualmente ante su opuesto.

Constitucionalismo: vincular el poder a la ley y la rendición de cuentas

4.

Si Hobbes explica por qué la autoridad es necesaria, el constitucionalismo explica por qué debe ser limitada: mediante reglas claras, coherentes, accesibles y públicamente aceptadas.

El pensamiento constitucional moderno surgió del reconocimiento de que el poder ilimitado, por justificado que esté por apelaciones al orden, al miedo o a la necesidad, en última instancia socava su legitimidad. A partir del siglo XVII, las tradiciones constitucionales no rechazaron la autoridad; buscaron disciplinarla. Su objetivo central ha sido transformar el poder en una gobernanza responsable vinculándola a la ley, a las limitaciones institucionales y a la justificación pública.

De la autorización a la limitación

La respuesta de John Locke a Hobbes marca un cambio decisivo. Si bien acepta la necesidad de la autoridad política para asegurar la vida, la libertad y la propiedad, Locke rechaza la idea de que el consentimiento extinga el juicio. Según Locke, el gobierno es fiduciario: el poder se confía, no se transfiere de forma absoluta. La autoridad sigue estando condicionada a los fines para los cuales fue otorgada y puede retirarse cuando se violan dichos fines (Locke 1988[1689]).

Esta reconceptualización transforma el consentimiento de un acto fundacional en una condición de legitimidad continua. La soberanía permanece en el pueblo no solo en el origen, sino también en el principio y en el juicio.

Montesquieu traduce esta visión normativa en el diseño institucional. Como los actores políticos son falibles y propensos a extralimitarse, la libertad depende menos de su virtud que de las estructuras en las que operan. Por lo tanto, el poder debe dividirse de modo que se controle a sí mismo: “el poder controla al poder” (Montesquieu 1989[1748]). Por consiguiente, la separación de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial no es un obstáculo para una gobernanza eficaz, sino su condición previa.

Juntos, Locke y Montesquieu, sientan la doble base de la democracia constitucional: la autoridad deriva del pueblo y está limitada por el diseño institucional.

El constitucionalismo como democracia autovinculante

El constitucionalismo marca un claro alejamiento del miedo como principio organizador del orden político. Mientras Hobbes sitúa la estabilidad en la autoridad concentrada, la democracia constitucional busca la legitimidad mediante la previsibilidad, la protección de los derechos y la equidad procesal. Los ciudadanos cumplen no solo porque la autoridad es fuerte, sino también porque está sujeta a reglas.

En el fondo, se encuentra una paradoja productiva: el pueblo es soberano, pero se obliga a sí mismo. Las constituciones institucionalizan esta autovinculación al establecer límites a lo que los gobiernos (e incluso las mayorías) pueden hacer. Esto no es una contradicción, sino una solución a un peligro persistente: la tendencia del poder, incluso cuando está democráticamente autorizado, a volverse arbitrario.

Como observó James Madison: “Si los hombres fueran ángeles, no sería necesario ningún gobierno” (Madison, Hamilton y Jay 2003[1788]). Como no son ángeles, las restricciones constitucionales son indispensables, ya que protegen tanto contra los excesos de los gobernantes como contra la volatilidad de las mayorías.

La teoría contemporánea ha profundizado en esta idea. Académicos como Jon Elster (2000) y Cass Sunstein (2001) describen las constituciones como mecanismos de compromiso colectivo previo: las sociedades se comprometen de antemano para protegerse contra fallos de juicio previsibles. En este sentido, el constitucionalismo organiza el poder a lo largo del tiempo, restringiendo las opciones presentes a la luz de los riesgos previstos.

Legitimación en sociedades pluralistas

El constitucionalismo moderno también debe enfrentar una condición que, en gran medida, está ausente en las teorías anteriores: el pluralismo profundo y duradero. Sin fundamentos morales o filosóficos compartidos, la legitimidad no puede basarse únicamente en un acuerdo sustantivo.

John Rawls ofrece una respuesta convincente. En *Political Liberalism*, Rawls sostiene que los elementos constitucionales esenciales, como los derechos básicos, la participación política justa y el estado de derecho, deben ser justificables ante ciudadanos con doctrinas diversas y a menudo contradictorias (Rawls 1993). La legitimidad surge de lo que él denomina un “consenso superpuesto”, en el que diferentes perspectivas convergen para respaldar principios compartidos por distintas razones.

Jürgen Habermas complementa este enfoque desviando la atención de los resultados hacia los procesos. En su teoría del discurso, la legitimidad democrática depende de la calidad del razonamiento público que forma y justifica las leyes (Habermas 1989). La ley es legítima no solo cuando sigue procedimientos correctos, sino también cuando se deriva de una deliberación inclusiva y razonada entre ciudadanos tratados como iguales.

Estas perspectivas amplían el constitucionalismo clásico al mostrar que los límites al poder no son meras limitaciones, sino condiciones para sostener la cooperación entre ciudadanos libres e iguales frente a un desacuerdo persistente.

El Estado de derecho y sus límites

El estado de derecho es el núcleo operativo del constitucionalismo. La autoridad debe ejercerse mediante reglas generales, públicamente conocidas y predecibles, que se apliquen por igual a todos; ningún individuo está por encima de la ley (Dicey 1982[1885]).

Sin embargo, la legalidad no se sostiene por sí sola. La forma institucional puede persistir incluso cuando la sustancia constitucional se erosiona. Las leyes pueden aplicarse selectivamente, los procedimientos pueden manipularse y los mecanismos de rendición de cuentas pueden debilitarse sin necesidad de una ruptura formal.

El concepto de Fuller de “moralidad interna del derecho” aclara esta fragilidad. El derecho pierde legitimidad cuando no cumple con criterios básicos de coherencia, generalidad, transparencia y consistencia (Fuller 1964). En tales condiciones, la legalidad se convierte en una fachada que enmascara el poder arbitrario.

Del constitucionalismo formal al sustantivo

Las constituciones no son textos estáticos, sino sistemas de significado en evolución. Su resiliencia depende de la interpretación, la contestación y la adaptación continuas.

La distinción que hace Tushnet entre el constitucionalismo “delgado” y el “denso” captura esta dinámica (Tushnet 2009). El constitucionalismo fino enfatiza el cumplimiento de las reglas formales, mientras que el constitucionalismo grueso abarca el ecosistema más amplio de normas, prácticas y cultura política que sustentan el orden constitucional.

Esta distinción resalta una idea central: las instituciones funcionan eficazmente solo cuando sus principios subyacentes están internalizados. El constitucionalismo no puede garantizarse únicamente mediante el diseño; depende de cómo se entiende y se ejerce el poder en la práctica.

Por lo tanto, los procesos de aprendizaje social son críticos. El cambio de valores surge de la reflexión moldeada por la dinámica generacional y las condiciones sociales (Inglehart 1997), y la reflexión crítica permite a los individuos y a las sociedades revisar sus marcos interpretativos (Mezirow 1991). Incluso explicaciones menos formalizadas, como el énfasis de van Spengler (1994) en el aprendizaje estructurado de valores, apuntan en la misma dirección: la resiliencia constitucional depende de la capacidad de sostener y reinterpretar los compromisos normativos a lo largo del tiempo.¹

Autoritarismo procesal y erosión gradual

Cuando esa internalización se debilita, los sistemas constitucionales se vuelven vulnerables a una erosión gradual. Las instituciones democráticas

¹ Este proceso de aprendizaje democrático se desarrolla hoy en un entorno comunicativo fundamentalmente distinto al de las primeras democracias constitucionales. La velocidad de la comunicación digital, las plataformas de redes sociales y los ciclos informativos continuos de veinticuatro horas aceleran la percepción política y las reacciones emocionales, lo que incrementa la presión sobre la moderación democrática. Las crisis, controversias y conflictos políticos se experimentan en tiempo real y se amplifican por algoritmos que recompensan la inmediatez, la indignación y la intensidad emocional. En tales condiciones, los procedimientos constitucionales —que son deliberadamente reflexivos, limitados y, a menudo, lentos— pueden parecer ineficaces o débiles ante públicos ansiosos que demandan respuestas rápidas a amenazas percibidas. Esta dinámica intensifica lo que podría llamarse la «tentación hobbesiana moderna». En momentos de elevada inseguridad o polarización, una política acelerada por los medios digitales puede generar impaciencia ante los controles institucionales, los procedimientos legales y el compromiso negociado. En consecuencia, los líderes que prometen acciones inmediatas, soluciones simplificadas o una autoridad ejecutiva sin restricciones pueden parecer más atractivos que las instituciones diseñadas para ralentizar el ejercicio del poder político y someterlo al escrutinio público. Las mismas características que hacen resiliente a la democracia constitucional —la deliberación, la separación de poderes, el control judicial, las garantías procesales y la negociación pluralista— pueden reinterpretarse en entornos políticos de alta velocidad como obstáculos en lugar de salvaguardas. Por esta razón, la resiliencia democrática depende cada vez más no solo del diseño constitucional, sino también de las capacidades cívicas de reflexión, paciencia y alfabetización mediática crítica. Los procesos de aprendizaje social deben ayudar a los ciudadanos a distinguir entre la urgencia de las emociones colectivas y los ritmos temporales más prolongados que requiere la gobernanza constitucional. En consecuencia, preservar la autoridad democrática en la era digital exige mantener la legitimidad de las limitaciones institucionales al poder, incluso en culturas políticas moldeadas por la inmediatez, la aceleración y la presión constante de los flujos de información.

pueden permanecer formalmente intactas (se celebran elecciones, funcionan los tribunales y se promulgan leyes), mientras que la rendición de cuentas se erosiona progresivamente.

Esta condición puede describirse como autoritarismo procesal. Se desarrolla gradualmente: los ejecutivos amplían sus poderes excepcionales, las legislaturas no ejercen supervisión, la independencia judicial se ve limitada y los mecanismos de escrutinio se debilitan. Cada paso puede parecer jurídicamente justificado de forma aislada, pero en conjunto modifica el equilibrio constitucional.

El peligro reside en este gradualismo. Lo que erosiona no es la legalidad, sino la legitimidad.

Más allá de los controles y contrapesos clásicos

Estos desarrollos revelan una limitación del diseño constitucional clásico. La separación de poderes garantiza la rendición de cuentas horizontal, pero es menos efectiva cuando los actores institucionales convergen o fracasan en concierto.

En respuesta, las propuestas contemporáneas buscan ampliar la arquitectura constitucional. El Consejo del Ombudsmus, concebido como una *Quarta Política*, es una de esas innovaciones: una cuarta rama independiente dedicada a salvaguardar a los ciudadanos contra los abusos sistémicos de poder (Galiñanes y Klinkers 2025a; 2026d). Al incorporar una supervisión continua y centrada en los ciudadanos, se pretende abordar las deficiencias de los controles y equilibrios tradicionales.

Liderazgo y responsabilidad constitucional

Para los líderes políticos, el constitucionalismo impone obligaciones sustantivas. Requiere no solo el cumplimiento formal, sino también un compromiso con los principios de la moderación institucional.

En el Código de Liderazgo de Partidos Políticos (PPLC, por sus siglas en inglés), este compromiso constituye una dimensión central de la competencia del liderazgo democrático (Galiñanes y Klinkers 2026c). Los líderes demuestran esta competencia al aceptar la revisión judicial sin represalias, la supervisión sin obstrucciones, el escrutinio sin actitud defensiva y los resultados electorales sin deslegitimación.

El liderazgo constitucional, en este sentido, se define por la voluntad de operar dentro de límites, incluso cuando estos limitan la ventaja política.

Conclusión: la disciplina del poder

El constitucionalismo enseña una lección central: la democracia perdura no a través de la acumulación de poder, sino a través de su limitación disciplinada: entendida, interiorizada y aceptada por el pueblo.

La autoridad sigue siendo legítima sólo cuando está sujeta a la ley, limitada por instituciones y ejercida de manera que los ciudadanos libres e iguales puedan aceptarla razonablemente. Sin esa disciplina, el poder — incluso cuando está democráticamente autorizado — pierde gradualmente su legitimidad.

Por lo tanto, la tarea del liderazgo democrático no es simplemente gobernar eficazmente, sino hacerlo dentro de límites. La durabilidad de la autoridad democrática depende no de cuánto poder pueda ejercerse, sino de cuán consistentemente se limite ese poder.

La voluntad democrática: Rousseau, Paoli y los límites del poder popular

5.

Un líder político democráticamente competente debe distinguir entre la soberanía popular, la fuente de la autoridad legítima, y la voluntad democrática, su expresión práctica. Confundir ambas cosas (tratar las mayorías momentáneas o los mandatos políticos como equivalentes a la voluntad soberana del pueblo) sigue siendo uno de los errores más persistentes y peligrosos en la gobernabilidad democrática.

Este capítulo examina la teoría de la voluntad general de Jean-Jacques Rousseau y su resonancia institucional parcial en la República de Córcega de Pasquale Paoli, de 1755, a menudo considerada uno de los primeros experimentos constitucionales democráticos de Europa. Juntos, iluminan tanto la promesa del autogobierno colectivo como los riesgos que surgen cuando sus demandas normativas son malentendidas o políticamente apropiadas.

Rousseau y el problema del autogobierno

Si Hobbes enfrenta a los líderes políticos con el problema del orden, Rousseau plantea una pregunta igualmente exigente: ¿cómo puede un pueblo gobernarse a sí mismo sin perder su libertad?

En *El Contrato Social*, Rousseau ofrece una de las explicaciones más rigurosas de la legitimidad democrática. La autoridad no puede descansar en la fuerza, la tradición o el estatus heredado; debe surgir del libre acuerdo entre iguales (Rousseau 1997[1762]). El derecho solo es legítimo cuando quienes están sujetos a él se consideran sus autores. En estas condiciones, la obediencia no es sumisión sino autogobierno.

El concepto que ancla esta visión es la voluntad general. No se puede reducir a la mera agregación de preferencias privadas, de resultados electorales u opiniones mayoritarias en un momento dado. Más bien, se refiere a lo que los ciudadanos harían si deliberaran como iguales por el bien común. Por lo tanto, es más normativo que empírico: un estándar contra el cual se deben juzgar las decisiones políticas, no simplemente un reflejo de las preferencias existentes (Rousseau 1997[1762]; Urbinati 2014).

Esta distinción es central para la competencia del liderazgo democrático. Cuando los líderes equiparan la victoria electoral, las encuestas de opinión o el respaldo plebiscitario con la voluntad general, reducen un exigente estándar de legitimidad a una herramienta política conveniente. Lo que Rousseau pretendía como una limitación del poder se convierte, en tales casos, en una justificación de su expansión.

Córcega y los límites de la traducción institucional

Las ideas de Rousseau no se limitaron a lo puramente teórico. Su compromiso con Córcega, junto con el liderazgo constitucional de Pasquale Paoli, marcó un intento temprano, aunque imperfecto, de institucionalizar la soberanía popular.

La Constitución de Córcega de 1755 surgió en medio de la lucha de la isla por su independencia de la República de Génova. Bajo el liderazgo de Paoli, Córcega desarrolló instituciones representativas, amplió la participación política y fomentó una fuerte identidad cívica (Paoli 2004; Pagden 2013). En este sentido, constituye un importante experimento temprano de autogobierno republicano.

Sin embargo, el *Projet de constitution pour la Corse* (1765) del propio Rousseau difería notablemente de la práctica política de Paoli. Mientras Paoli operaba dentro de las limitaciones de la organización militar, de la experimentación institucional y de la diplomacia externa, Rousseau desarrolló un modelo constitucional típico e ideal. Su proyecto sirvió menos como un modelo práctico y más como un ejercicio de filosofía política normativa. Tuvo poco impacto directo en el desarrollo constitucional de Córcega, pero articuló las condiciones en las que un orden genuinamente republicano resultaba posible.

Esta distinción es crucial. Córcega no debe entenderse como una aplicación de la teoría de Rousseau, sino como un caso histórico que revela tanto las posibilidades como los límites de traducir los ideales democráticos en realidad institucional.

Condiciones y fragilidad de la democracia temprana

La experiencia de Córcega ilustra las condiciones bajo las cuales el modelo de Rousseau podría aproximarse a la realidad: una escala relativamente pequeña, cierto grado de cohesión social y altos niveles de compromiso cívico. El propio Rousseau consideraba que estas condiciones conducían al autogobierno republicano (Rousseau 1985[1772]).

Sin embargo, incluso en estas condiciones, el experimento resultó frágil. El faccionalismo interno, las presiones geopolíticas externas y la ausencia de instituciones mediadoras suficientemente sólidas limitaron su durabilidad. La eventual anexión francesa de Córcega en 1769 subraya una lección más amplia: la legitimidad democrática no puede sostenerse únicamente mediante la virtud cívica; requiere estructuras institucionales capaces de gestionar los conflictos a lo largo del tiempo.

Para los líderes contemporáneos, este episodio histórico conlleva una implicación clara. El modelo de Rousseau supone condiciones que rara vez se dan en las sociedades modernas. Las entidades políticas grandes y pluralistas requieren representación, mediación institucional y salvaguardias constitucionales para evitar que la voluntad democrática se endurezca en formas excluyentes o absolutistas.

El riesgo de la apropiación política

El peligro más significativo asociado al legado de Rousseau surge cuando los líderes reclaman un acceso privilegiado a la voluntad del pueblo. Tales afirmaciones pasan por alto la deliberación, marginan la disidencia y debilitan las limitaciones institucionales.

En estas condiciones, el lenguaje de la soberanía popular puede ser cooptado para justificar prácticas que, en última instancia, la socavan. Los límites constitucionales pueden reformularse como obstáculos, la oposición como ilegítima y los derechos de las minorías como prescindibles.

Como sostiene Nadia Urbinati, esta dinámica constituye una “desfiguración” de la democracia, en la que la representación se vacía incluso cuando se preservan sus estructuras formales (Urbinati 2014).

La competencia del liderazgo democrático requiere resistir esta tendencia. Ningún líder, partido ni movimiento puede pretender legítimamente encarnar al pueblo en su conjunto. La voluntad democrática no es una posesión que debe afirmarse sino un proceso que debe sostenerse.

Pluralismo, representación y mediación institucional

La teoría de Rousseau es moralmente exigente porque insiste en que los ciudadanos sean autores de la ley. Rechaza tanto el paternalismo como el consentimiento pasivo. Sin embargo, deja sin resolver un problema central: ¿cómo puede ejercerse esa autoría en sociedades grandes, diversas y propensas a los conflictos?

Las democracias modernas se caracterizan por la escala, la diferenciación y el desacuerdo persistente. Los ciudadanos no pueden reunirse como un solo órgano deliberante y el consenso no es estable ni universal. En estas condiciones, la voluntad general no puede surgir como una voz unificada; debe construirse a través de instituciones que median entre los desacuerdos.

La representación entra precisamente en este punto. No niega la soberanía popular; la reorganiza. A través de instituciones representativas, los intereses plurales se traducen en decisiones colectivas y la voluntad democrática se forja mediante la deliberación, la impugnación y la revisión continuas.

Por tanto, la contribución duradera de Rousseau no reside en la viabilidad del autogobierno directo, sino en el estándar que establece: la autoridad política debe permanecer orientada al bien común y rendir cuentas a quienes gobierna.

Conclusión: la disciplina de la voluntad democrática

La distinción entre soberanía popular y voluntad democrática no es meramente teórica; es una necesidad práctica para el liderazgo democrático.

La soberanía popular sostiene que la autoridad se origina en el pueblo. La voluntad democrática se refiere a cómo se expresa, se interpreta e institucionaliza esa autoridad a lo largo del tiempo. Confundir ambas cosas colapsa la legitimidad, se vuelve en una preferencia mayoritaria inmediata e invita a la dominación mayoritaria.

La competencia del liderazgo democrático requiere mantener esta distinción. Exige humildad frente al pluralismo, respeto a la mediación institucional y el reconocimiento de que la voluntad popular no puede reducirse a una sola voz ni a un solo momento.

El desafío no es abandonar el ideal de Rousseau, sino institucionalizarlo en condiciones que él no anticipó del todo. El próximo capítulo aborda directamente este desafío, examinando cómo las instituciones representativas buscan sostener la autoría democrática en sociedades complejas y qué exige esta transformación para quienes gobiernan.

Representación, pluralismo y disciplina del liderazgo democrático

6.

Si Jean-Jacques Rousseau aclara el fundamento moral de la democracia, la representación define su forma institucional. En las condiciones actuales, la soberanía popular no puede ejercerse mediante una participación directa continua; debe ser mediada.

La representación surge no como una desviación del principio de Rousseau, sino como su necesaria adaptación a la escala, la diversidad y el desacuerdo duradero. Por lo tanto, un líder político democráticamente competente debe entender la representación no como un sustituto de segundo orden del gobierno popular, sino como la condición institucional que permite la democracia pluralista. La cuestión central ya no es cómo legisla directamente un pueblo unificado, sino cómo gobierna a sí mismo un pueblo dividido sin caer en la dominación ni en la fragmentación.

Este desafío exige una comprensión más amplia del constitucionalismo que la mera autolimitación voluntaria de los líderes políticos. Los sistemas democráticos no dependen únicamente de la buena voluntad o de la virtud cívica de quienes gobiernan; también descansan en arreglos institucionales que restringen el poder mediante el equilibrio entre centros de autoridad contrapuestos. La democracia constitucional es, por tanto, inherentemente adversarial. Los parlamentos, los tribunales, los partidos de oposición, los medios de comunicación independientes, las entidades federadas y las organizaciones de la sociedad civil no actúan simplemente como componentes administrativos de la gobernanza, sino también como fuerzas de contrapeso que supervisan, limitan y corrigen el ejercicio del poder.

En ese sentido, el constitucionalismo democrático puede entenderse como una forma de democracia agnóstica: un orden político construido sobre la premisa de que ninguna persona, facción o mayoría gobernante puede ser permanentemente digna de confianza para ejercer una autoridad sin restricciones. Las instituciones se diseñan precisamente porque los actores políticos son falibles y ambiciosos, y están condicionados por intereses e interpretaciones contrapuestas del bien común. La «disciplina del poder» surge no solo de que los gobernantes se sometan voluntariamente a las normas constitucionales, sino también de la supervisión constante, la contestación política y la resistencia ejercidas por otros actores dentro del propio sistema constitucional.

La representación cumple, por consiguiente, una doble función. Por un lado, hace posible el autogobierno colectivo en sociedades amplias y diversas; por otro, institucionaliza el desacuerdo político para impedir que un único actor monopolice la autoridad. La competencia democrática requiere reconocer que el conflicto, dentro de los límites constitucionales, no es una patología que deba eliminarse, sino un mecanismo necesario

mediante el cual las sociedades pluralistas preservan la libertad y la estabilidad.

Aquí, el pensamiento constitucional de Madison, Hamilton y Jay –desarrollado en *The Federalist Papers* (2003[1787])– junto con el pluralismo liberal de John Stuart Mill, se vuelve indispensable. Sus argumentos se aclaran aún más con el análisis conceptual de la representación de Hanna Pitkin y con la reconstrucción de la democracia representativa de Nadia Urbinati como un sistema dinámico de juicio y opinión (Urbinati 2006). En conjunto, estas perspectivas muestran que la representación no niega la soberanía popular; más bien, la estabiliza al canalizar el conflicto en lugar de reprimirlo.

Si Rousseau revela el núcleo ético de la democracia –la primacía del bien común– la representación aborda su realidad sociológica: el desacuerdo es duradero. Por lo tanto, la tarea del liderazgo democrático no es eliminar el conflicto sino institucionalizarlo de manera que preserve la libertad y la igualdad.

Madison abordó este problema con claridad y sobriedad. En *Federalist No. 10*, rechazó el temor clásico de que la representación necesariamente corrompe la soberanía popular. Por el contrario, argumentó que la representación refina y amplía la opinión pública filtrándola a través de instituciones deliberativas (Madison, Hamilton y Jay 2003[1788]). En una república extendida, las facciones son inevitables, pero su capacidad de dominar puede mitigarse al dispersar el poder y permitir que los intereses compitan dentro de un marco constitucional.

La defensa de Madison de la representación no se basó en la desconfianza hacia el pueblo, sino en la desconfianza hacia el poder sin control, dondequiera que surja. Advirtió que el propio gobierno de la mayoría puede volverse opresivo cuando se endurece y se convierte en un dominio entre facciones. La representación, junto con la separación de poderes y el federalismo, fue diseñada para impedir que un solo interés reclamara autoridad permanente en nombre del conjunto (Madison, Hamilton y Jay 2003[1788]). En este sentido, la representación sirve como una salvaguardia estructural de la legitimidad, no simplemente como una conveniencia procesal.

Sin embargo, el argumento institucional de Madison deja abierta una pregunta más profunda: ¿qué significa representar? *The Concept of Representation*, de Hanna Pitkin, ofrece la respuesta más sistemática. Ella distingue entre representación formalista, descriptiva, simbólica y sustantiva y, en última instancia, sostiene que la representación no consiste simplemente en actuar en lugar de otros ni en reflejarlos demográficamente, sino en actuar en su interés de manera que responda a ellos (Pitkin 1967).

La representación, en este sentido, no es estática, sino una actividad continua, sostenida por la autorización, la responsabilidad y la capacidad de respuesta.

Para los líderes políticos, esta aclaración es decisiva. La legitimidad democrática no se basa en afirmaciones de identidad con “el pueblo”, sino en la capacidad de actuar responsablemente en su nombre, en medio de la contestación y la revisión. Los líderes que se presentan como la encarnación del pueblo destruyen la distinción misma que hace posible la rendición de cuentas. La representación sustantiva requiere una distancia suficiente para el juicio y una conexión suficiente para la capacidad de respuesta. Esta tensión no es un defecto; es una disciplina.

Mill profundizó en esta perspectiva al enfatizar el papel de la libertad y la diversidad en la vida democrática. En *On Liberty*, defendió la libertad de pensamiento y de expresión no solo como derechos individuales, sino también como bienes colectivos esenciales para el progreso social (Mill 1978[1859]). Sostuvo que las sociedades aprenden al permitir que ideas en competencia se pongan a prueba abiertamente, en lugar de suprimirlas prematuramente.

Amplió este argumento en *Considerations on Representative Government*, donde describió la representación como un proceso educativo (Mill 1977[1861]). Las instituciones democráticas obligan tanto a los ciudadanos como a los líderes a justificar sus posiciones, a considerar puntos de vista opuestos y a revisar sus juicios. La democracia se debilita cuando los líderes se aíslan de las críticas o consideran el disenso como deslealtad. En este sentido, la representación no es simplemente un mecanismo para incorporar preferencias, sino un marco para cultivar la razón pública y el liderazgo responsable.

Urbiniati desarrolla aún más esta idea al conceptualizar la democracia como un sistema diárquico de voluntad y de opinión (Urbiniati 2006). La representación no reemplaza la soberanía popular; la hace temporal y discursivamente sostenible. La vida democrática no se limita a los momentos electorales, sino que se desarrolla a través de procesos continuos de debate, contestación y formación de opinión.

La representación, por tanto, no es un simple acto de delegación. Es un proceso dinámico de juicio político en el que las afirmaciones de hablar por otros permanecen permanentemente abiertas al escrutinio y a la revisión. En lugar de concentrar la autoridad, multiplica los espacios de voz política y extiende el compromiso democrático más allá de las elecciones.

En conjunto, Madison, Mill, Pitkin y Urbiniati articulan un modelo exigente de competencia en liderazgo democrático. Los líderes no son instrumentos de una voluntad unificada ni arquitectos de un consenso artificial. Son administradores de procesos institucionales que convierten el desacuerdo en una fuente de legitimidad en lugar de inestabilidad. La representación disciplina el poder al ralentizar la toma de decisiones, fragmentar la autoridad y someterla a una justificación constante.

Los fracasos del liderazgo contemporáneo a menudo se deben al rechazo de esta disciplina. Cuando los ejecutivos pasan por alto a las legislaturas, deslegitiman a la oposición o presentan el pluralismo como una debilidad, erosionan los mecanismos que sustentan la legitimidad democrática. Los llamamientos a la eficiencia o la unidad a menudo enmascaran la impaciencia por la rendición de cuentas. La retórica populista que equipara la victoria electoral con una autoridad irrestricta malinterpreta la representación como fusión en lugar de mediación (Urbiniati 2014; Levitsky y Ziblatt 2018).

El marco del Código de Liderazgo de Partidos Políticos (PPLC, por sus siglas en inglés) refuerza esta dimensión al considerar el pluralismo como una competencia central del liderazgo (Galiñanes y Klinkers 2026c). Los partidos políticos no son meros vehículos electorales; son instituciones mediadoras que traducen la diversidad social en alternativas políticas estructuradas. Mantienen la circulación de opiniones, organizan la contestación y permiten una representación sustantiva. Cuando la democracia interna del partido se debilita o la oposición se deslegitima, la representación misma se erosiona.

Por tanto, la representación no es ni un dispositivo técnico ni un obstáculo para la democracia. Es el medio institucional mediante el cual los ciudadanos gobiernan colectivamente sin borrar las diferencias. Impone límites, ralentiza la toma de decisiones y distribuye la autoridad. Estas limitaciones no son deficiencias; más bien, son las condiciones que permiten que la libertad y la igualdad coexistan en sociedades complejas.

Para los líderes democráticos, aceptar la representación implica aceptar límites, no solo sobre lo que pueden hacer, sino también sobre cómo pueden hacerlo. Requiere abrazar el poder mediado como fundamento de la legitimidad democrática en lugar de eludirlo.

Si la representación proporciona el marco institucional a través del cual las sociedades plurales se gobiernan a sí mismas, no opera de manera abstracta. Requiere organización: estructuras que articulen intereses, seleccionen líderes y sostengan la competencia a lo largo del tiempo. Sin esa mediación, la disciplina de la representación corre el riesgo de fragmentarse o de personalizarse.

Los partidos políticos surgen precisamente en esta coyuntura. Transforman el conflicto social disperso en alternativas políticas estructuradas y aseguran que la contestación democrática siga siendo continua, inteligible y reversible. El próximo capítulo examina cómo los partidos cumplen esta función y por qué su papel como guardianes del liderazgo democrático resulta indispensable para preservar la autoridad legítima.

Los partidos políticos como guardianes democráticos: responsabilidad, oposición y el papel moral de perder

7.

Si la representación institucionaliza el desacuerdo, los partidos políticos le dan una forma duradera. Estructuran la competencia política y permiten la alternancia en el poder. Sin ellos, el pluralismo sigue siendo abstracto; con ellos, se vuelve organizado, inteligible y gobernable.

Un líder político democráticamente competente debe comprender que los partidos políticos no son meros vehículos para el éxito electoral, sino actores constitucionales responsables de salvaguardar la competencia, la rendición de cuentas y la legitimidad de la oposición. Los partidos políticos son las instituciones a través de las cuales se ejerce la representación. La mediación entre los ciudadanos y el Estado traduce las divisiones sociales en alternativas políticas y estabiliza la circulación del poder a lo largo del tiempo.

A menudo se malinterpretan los partidos políticos. Para muchos ciudadanos, parecen ser organizaciones interesadas en recaudar fondos, enviar mensajes y crear marcas. Para muchos candidatos, parecen instrumentos de avance personal: estructuras que pueden utilizarse, ser capturadas o eludidas. Sin embargo, desde la perspectiva desarrollada en los capítulos anteriores, los partidos no son opcionales ni periféricos. En las grandes democracias representativas, son intermediarios indispensables. Cuando fracasan en este papel, la erosión democrática rara vez se mantiene contenida; se propaga entre las instituciones.

La importancia constitucional de los partidos se remonta a las primeras reflexiones sobre las facciones. En *Federalist No. 10*, James Madison reconoció que la libertad produce inevitablemente intereses organizados. La tarea del diseño constitucional no es eliminar las facciones, sino impedir su dominación (Madison, Hamilton y Jay 2003[1788]). Aunque la Constitución no codificó formalmente los partidos políticos, estos surgieron como mecanismos prácticos para estructurar la competencia en una república extendida. Cuando está integrada en reglas institucionales, la rivalidad organizada transforma el conflicto de una fuerza desestabilizadora en una fuente de equilibrio.

Con el tiempo, los partidos asumieron responsabilidades que van mucho más allá de la mera coordinación electoral. Reclutan y examinan candidatos, incorporan demandas sociales y ofrecen a los votantes alternativas comprensibles. Al hacerlo, convierten la opinión pública difusa en una autoridad gobernante. Como argumentó E. E. Schattschneider: la democracia moderna depende de los partidos porque organizan el conflicto y hacen que la oposición sea duradera en lugar de ser existencial (Schattschneider 1942). La competencia política se institucionaliza en lugar de personalizarse, lo que la vuelve compatible con la estabilidad.

Esta función organizadora tiene una dimensión ética que a menudo se subestima: los partidos son custodios de la pérdida democrática. La democracia depende no solo de victorias legítimas, sino también de derrotas legítimas. La voluntad de aceptar los resultados electorales, reconocer a los oponentes como competidores legítimos y prepararse para la alternancia en el poder es un indicador central de la salud democrática. Cuando los partidos consideran la derrota como inherentemente ilegítima o socavan sistemáticamente la confianza en los procedimientos electorales, debilitan el propio marco que permite la competencia futura.¹

Por consiguiente, el papel moral del perdedor no es una mera aquiescencia pasiva, sino un compromiso activo con la oposición como bien democrático. En *Considerations on Representative Government*, John Stuart Mill defendió la oposición organizada como esencial para un gobierno responsable (Mill 1977[1861]). El escrutinio público disciplina el poder, expone el error y sustenta la posibilidad de corrección. Un sistema sin una oposición creíble puede seguir celebrando elecciones, pero pierde su capacidad de autogobierno. Los partidos institucionalizan esta función correctiva asegurando que el disenso siga teniendo consecuencias políticas y no meramente simbólicas.

Esta idea ha sido reforzada por los estudiosos contemporáneos. Steven Levitsky y Daniel Ziblatt muestran que los partidos políticos a menudo determinan si las normas democráticas se mantienen o se erosionan (Levitsky y Ziblatt 2018). Los partidos actúan como guardianes al excluir a los candidatos que rechazan las normas democráticas, se niegan a legitimar las violaciones de las normas y priorizan la integridad institucional sobre las ventajas a corto plazo. Cuando no cumplen este papel, el retroceso democrático se vuelve mucho más probable.

Estos fracasos rara vez se deben a un rechazo explícito de la democracia. Más a menudo, son el resultado de una acomodación incremental. En entornos polarizados, se intensifica la tentación de tolerar violaciones de las normas para obtener beneficios estratégicos. Sin embargo, la función de control de los partidos requiere moderación precisamente en tales condiciones. Los partidos están en una posición única para negar su respaldo a candidatos que socavan los principios democráticos y para sancionar a quienes abusan de los cargos públicos. Cuando abdican de

¹ Rousseau, Tocqueville y los límites del gobierno de mayoría: El concepto de voluntad general de Jean-Jacques Rousseau sigue siendo uno de los intentos más influyentes para explicar la legitimidad democrática. Rousseau sostenía que los ciudadanos debían guiarse no por sus intereses privados, sino por el bien común. Desde esta perspectiva, los resultados políticos producidos mediante procedimientos legítimos merecen la aceptación incluso por parte de quienes discrepan de ellos, porque reflejan el compromiso colectivo de la comunidad con normas que ella misma ha establecido y no la imposición de una voluntad particular (Rousseau 1997[1762]). Sin embargo, esta concepción ha suscitado críticas importantes. Alexis de Tocqueville (2000[1835–1840]) advirtió que las sociedades democráticas pueden ser vulnerables a la tiranía de la mayoría, en la que las opiniones y decisiones dominantes utilizan su poder político para marginar las voces disidentes, estigmatizar a las minorías o desalentar el juicio independiente. El peligro no surge necesariamente de la opresión formal por sí sola. También puede derivarse de presiones sociales que dificultan expresar públicamente posiciones políticamente costosas. Las democracias constitucionales modernas buscan conciliar estas preocupaciones contrapuestas. Afirman el gobierno de la mayoría como fuente de legitimidad democrática, al tiempo que protegen el pluralismo mediante derechos constitucionales, un poder judicial independiente, medios de comunicación libres y equilibrados y salvaguardias para la oposición política. En este sentido, la democracia requiere más que la mera expresión de las preferencias populares; también exige instituciones que garanticen que el gobierno de la mayoría no se convierta en una dominación permanente. Los partidos políticos desempeñan un papel importante en el mantenimiento de este equilibrio. Al aceptar la derrota electoral, reconocer la legitimidad de los adversarios y prepararse para futuras contiendas, el gobierno de mayoría demuestra que sigue siendo compatible con la limitación constitucional del poder y con el pluralismo político.

esta responsabilidad, las salvaguardias institucionales formales por sí solas resultan insuficientes (Levitsky y Ziblatt 2018; Schedler 2013).

La rendición de cuentas dentro de los partidos es inseparable de la del gobierno. Los procedimientos internos, la selección transparente de líderes y la contestación interna significativa cultivan hábitos de moderación y respeto a las reglas. Es poco probable que los líderes que reprimen la disidencia en sus organizaciones respeten a la oposición una vez que estén en el poder. Por el contrario, los partidos que toleran el desacuerdo interno están mejor equipados para operar en sistemas pluralistas y mantener las normas democráticas bajo presión.

Esto plantea una cuestión constitucional más exigente: si, y bajo qué condiciones, los partidos que socavan sistemáticamente los principios democráticos pueden estar sujetos a sanciones legales, incluida la disolución. Algunos sistemas constitucionales, en particular los basados en la doctrina de la “democracia militante”, permiten prohibir partidos que buscan dismantelar el orden democrático desde dentro. Sin embargo, tales medidas requieren una calibración cuidadosa. Si bien pueden servir como salvaguardia de último recurso contra la captura antidemocrática, también corren el riesgo de politización y de extralimitación. La resiliencia democrática no puede depender principalmente de la intervención judicial; depende fundamentalmente del compromiso interno de los partidos con las normas constitucionales. Cuando no exista ese compromiso, pueden resultar necesarios recursos legales, pero nunca podrán sustituir la responsabilidad política.

Para los candidatos, este capítulo establece un estándar exigente de liderazgo democrático. El liderazgo no se define únicamente por la búsqueda de la victoria. Incluye la capacidad de perder sin desestabilizar el sistema, de oponerse sin deslegitimar las instituciones y de disciplinar a la propia coalición cuando esta amenaza las normas constitucionales. Los partidos que internalizan esta ética actúan como fuerzas estabilizadoras, capaces de absorber los impactos durante períodos de tensión política. Aquellos que no lo hagan pueden agravar las crisis y acelerar el deterioro institucional.

El argumento vuelve implícitamente a las preocupaciones planteadas en capítulos anteriores. Rousseau advirtió contra los líderes que afirman encarnar únicamente al pueblo (Rousseau 1997[1762]). Madison buscó mecanismos institucionales para prevenir la dominación faccional (Madison, Hamilton y Jay 2003[1788]). Mill defendió la oposición como condición del aprendizaje democrático (Mill 1977[1861]). Estas ideas convergen en la práctica de la competencia partidaria. La democracia perdura no porque se alcance el poder, sino porque este sigue siendo limitado, discutible y reversible.

Los partidos políticos desempeñan un papel fundamental en esta arquitectura. Se encuentran entre los pocos actores capaces de frenar la ambición antes de que se consolide en el Estado. Los líderes que tratan a los partidos políticos como instrumentos desechables debilitan los mecanismos que sustentan la legitimidad democrática. Por el contrario, los líderes que refuerzan las normas del partido fortalecen la durabilidad de la representación y la credibilidad de la gobernanza democrática.

Por tanto, un líder democráticamente competente comprende que aceptar la derrota, sostener la oposición y mantener la disciplina interna no son signos de debilidad, sino expresiones de lealtad constitucional. La prueba del liderazgo reside no solo en cómo se gana el poder, sino también en cómo se limita, se ejerce y, en última instancia, se renuncia.

Sin embargo, incluso los partidos comprometidos con estos principios operan en un entorno de comunicación en constante cambio. El aumento de los llamamientos plebiscitarios, la comunicación directa entre los líderes y las masas, y la polarización amplificada en el ámbito digital ejercen una presión cada vez mayor sobre las instituciones mediadoras. Cuando los líderes pasan por alto a los partidos y apelan directamente al “pueblo”, la función de control se debilita y la disciplina de la representación se tensa (Müller 2016; Urbinati 2014).

Si los partidos políticos sostienen la competencia democrática organizando la oposición y disciplinando a los líderes, su eficacia depende, en última instancia, de una condición más profunda: un entorno comunicativo compartido en el que los ciudadanos puedan evaluar afirmaciones, impugnar la autoridad y revisar sus juicios. El papel de control de los partidos implica que el desacuerdo político se produce en un marco de responsabilidad fáctica. Sin embargo, este marco se ha vuelto cada vez más frágil. Cuando los líderes pasan por alto la mediación institucional y apelan directamente a audiencias masivas, la propia estructura de representación comienza a erosionarse.

El próximo capítulo examina cómo esta transformación – impulsada por el populismo plebiscitario y la fragmentación del discurso público – redefine la relación entre la verdad, la responsabilidad y el liderazgo democrático.

Verdad, responsabilidad y liderazgo democrático en la era del populismo plebiscitario

8.

Un líder político democráticamente competente debe reconocer que la democracia depende no solo de procedimientos de consentimiento, sino también de estándares compartidos de verdad, responsabilidad y moderación institucional. Este capítulo examina cómo la política plebiscitaria coopta el lenguaje democrático al tiempo que vacía su sustancia, y por qué el deber de proteger la verdad y la oposición se ha vuelto central para el liderazgo democrático en medio de la desinformación contemporánea.

Si los capítulos anteriores han rastreado los fundamentos de la autoridad legítima y las formas institucionales que la sustentan, el presente capítulo aborda uno de los desafíos más desestabilizadores de las democracias modernas: la erosión de la verdad como punto de referencia cívico compartido. La democracia presupone el desacuerdo, pero no puede sobrevivir al colapso de un horizonte fáctico común. Cuando el liderazgo político abandona su responsabilidad ante la verdad, la contestación democrática se convierte en una movilización permanente y la soberanía popular corre el riesgo de convertirse en un espectáculo de afirmación en lugar de una práctica de juicio.

Las formas plebiscitarias de la política prosperan precisamente en este entorno. Se presentan como expresiones inmediatas de la voluntad del pueblo y, al mismo tiempo, debilitan sistemáticamente las instituciones que permiten a los ciudadanos formular, revisar y retirar su consentimiento. Las elecciones persisten, pero la rendición de cuentas se debilita; los referendos se multiplican, pero la deliberación retrocede. La oposición solo se tolera mientras no cuestione la afirmación del líder de encarnar “al pueblo”. Como sostiene Nadia Urbinati, esta forma de democracia no es simplemente iliberal, sino que está desfigurada, pues reemplaza el juicio plural por la aclamación (Urbinati 2014).

En tales sistemas, la relación entre liderazgo y verdad se vuelve instrumental. Los hechos se despliegan estratégicamente en lugar de tratarse como limitaciones. La experiencia se replantea como elitismo, las instituciones independientes se presentan como partidistas y los resultados desfavorables se presentan como evidencia de traición. Hannah Arendt advirtió que la erosión de la verdad fáctica socava la capacidad de los ciudadanos para emitir un juicio independiente, dejándolos incapaces de orientarse salvo a través de la autoridad o de la lealtad (Arendt 1967). Su visión se ha vuelto cada vez más relevante en la coyuntura actual.

El entorno comunicativo actual intensifica esta vulnerabilidad. Las plataformas digitales aceleran la circulación de contenidos cargados de emociones y permiten a los líderes llegar a audiencias masivas sin la mediación institucional. Como ha demostrado Cass Sunstein, los entornos de información

fragmentada fomentan “cámaras de eco” en las que los ciudadanos encuentran puntos de vista predominantemente reforzadores, lo que conduce a la polarización grupal (Sunstein 2017). Lo que emerge no es simplemente un desacuerdo, sino la fragmentación de la realidad compartida: mundos informativos paralelos que son internamente coherentes, pero mutuamente desconfiados.

Esta transformación remodela los incentivos políticos. Los líderes pueden movilizar apoyo al amplificar la indignación en lugar de ofrecer justificaciones. La visibilidad comienza a desplazar la deliberación como moneda de cambio en la influencia política. Como observó Jürgen Habermas, los fundamentos comunicativos de la democracia se debilitan cuando la discusión cede ante la actuación y la movilización (Habermas 1989). En tales condiciones, la moderación parece débil y la complejidad una evasión.

El populismo plebiscitario capitaliza en estas dinámicas. Al invocar al “pueblo” como una entidad homogénea y presentar la disidencia como ilegítima, se reduce el espacio para la contestación. Como sostiene Jan-Werner Müller, el populismo se define menos por su apelación a la soberanía popular que por su pretensión de una representación moral exclusiva (Müller 2016). Quienes no están de acuerdo no son meros oponentes; se les considera corruptos, desleales o ajenos a la comunidad política.

Por tanto, el desafío para el liderazgo democrático no es solo informativo sino también institucional y ético. Los líderes dan forma a las condiciones bajo las cuales los ciudadanos forman juicios. Cuando difunden falsedades, desdibujan la línea entre hechos y opiniones, o premian la lealtad sobre la exactitud, debilitan los mecanismos de rendición de cuentas esbozados en capítulos anteriores. La representación depende de la revisabilidad, que, a su vez, depende de información confiable.

En este punto, el periodismo es estructuralmente indispensable. La democracia requiere no solo instituciones que distribuyan y limiten el poder, sino también un entorno informativo que permita que esas instituciones funcionen eficazmente. El periodismo no es simplemente una actividad auxiliar; es un elemento constitutivo de la gobernanza democrática.

Esta idea puede aclararse en el marco de la *Quarta Politica*, concebida como un Consejo de Defensoría del Pueblo que constituye una cuarta rama de gobierno junto a los Poderes legislativo, ejecutivo y judicial (Galiñanes y Klinkers 2025a; 2026d). Dentro de esta arquitectura, el periodismo no es un poder separado sino una función protegida constitucionalmente que salvaguarda los fundamentos informativos de los que dependen los cuatro poderes. Al producir, verificar y difundir información pública, el periodismo sustenta la rendición de cuentas, permite la participación informada y facilita el juicio colectivo.

Así entendido, el periodismo desempeña un papel irremplazable como mecanismo de alerta temprana y de generación de rendición de cuentas. Expone abusos, examina la autoridad y hace visible el poder. Sin estas funciones, los controles institucionales se debilitan, la deliberación pública se deteriora y los ciudadanos pierden la capacidad de ejercer la soberanía de manera informada.

Sin embargo, estas bases informativas son cada vez más frágiles. La transformación digital, el dominio de las plataformas, las presiones económicas y los ataques políticos contra la independencia de los medios han erosionado las condiciones que permiten al periodismo cumplir su función. En respuesta, el constitucionalismo democrático debe evolucionar. La protección de una prensa libre ya no puede considerarse una libertad periférica;

debe garantizarse como un componente estructural de la gobernanza democrática.

Un marco constitucional integrado en la *Quarta Política* puede proporcionar dicha protección (Galiñanes y Klinkers 2025a; 2026d). Esto requiere salvaguardar la independencia periodística frente a la interferencia política y económica, garantizar condiciones sostenibles para el periodismo de investigación y establecer mecanismos de rendición de cuentas que preserven la credibilidad sin comprometer la autonomía. En este sentido, la integridad del entorno de la información se convierte en una preocupación constitucional más que meramente social.

Las consecuencias de no proteger este entorno son acumulativas. A medida que se erosiona la confianza en los hechos compartidos, el conflicto político pasa de un desacuerdo a una disputa por la legitimidad misma. La derrota electoral se ve con escepticismo, la revisión judicial parece partidista y la pericia administrativa se reformula como una conspiración. Las instituciones mediadoras, examinadas en capítulos anteriores (parlamentos, partidos, tribunales y administraciones públicas), pierden credibilidad precisamente cuando su papel estabilizador es más necesario.

Por tanto, este capítulo regresa a un principio central de la democracia constitucional: la autoridad sigue siendo legítima solo cuando es responsable de la verdad y está abierta a la corrección. Los líderes demócratas deben aceptar que pueden equivocarse, que la evidencia puede contradecir sus afirmaciones y que la oposición cumple una función pública esencial. La verdad no es un recurso partidista sino una limitación compartida que vincula a todos los actores políticos.

El liderazgo frente a la desinformación requiere una postura que puede parecer contradictoria en un contexto de política competitiva. En lugar de reforzar la certeza, los líderes deben preservar el espacio para la verificación. En lugar de presentarse como los únicos intérpretes de la voluntad del pueblo, deben defender instituciones que permitan a los ciudadanos cuestionar su propia interpretación. En lugar de explotar entornos de comunicación fragmentados, deben reforzar las normas de precisión, transparencia y rendición de cuentas.

La erosión de la democracia rara vez comienza con la abolición formal de las elecciones. Comienza con la normalización paulatina de la irresponsabilidad. Cuando los líderes ya no se consideran sujetos a la integridad factual y a los límites institucionales, los procedimientos democráticos pueden persistir, pero la sustancia democrática se erosiona. La tarea del liderazgo democrático hoy no es imitar la política plebiscitaria de manera más efectiva, sino volver a anclar la autoridad en la veracidad, la rendición de cuentas y la humildad constitucional.

En este sentido, el argumento de los capítulos anteriores converge. La soberanía popular requiere mediación institucional; que la mediación dependa de partes responsables y de una oposición legítima; y todo ello presupone una cultura política en la que la verdad limita el poder. En una era de desinformación, uno de los actos democráticos más exigentes puede ser también el más fundamental: rendir cuentas ante la realidad incluso cuando la distorsión ofrece una ventaja inmediata.

Conclusión de la Parte I

Fundamentos de la soberanía popular y la autoridad democrática

La parte I presenta un argumento unificado: la legitimidad democrática se origina en la soberanía popular, pero perdura solo a través de una

institucionalización disciplinada y de una conducta política responsable. Según esta visión, la soberanía no es ni autoejecutable ni autosostenible. Debe traducirse en estructuras constitucionales, mediada por la representación, organizada por partidos políticos y ejercida dentro de un marco de responsabilidad, moderación y fidelidad a la verdad.

Los capítulos anteriores han rastreado este proceso a través de dimensiones interrelacionadas. La distinción entre poder y autoridad establece el fundamento normativo: el poder político es legítimo solo en la medida en que esté autorizado por el pueblo y se ejerza dentro de límites definidos. Los acontecimientos históricos, desde las cartas constitucionales hasta las revoluciones, demuestran que el consentimiento se vuelve duradero solo cuando está integrado en instituciones capaces de limitar a quienes gobiernan. El problema del miedo expone la tentación recurrente de concentrar la autoridad en nombre del orden, mientras que el constitucionalismo muestra que esa concentración debe contenerse mediante un diseño legal e institucional.

El análisis de la voluntad democrática destaca tanto la aspiración moral como los riesgos prácticos de invocar al “pueblo” como fuente unificada de autoridad. La representación es una respuesta necesaria al pluralismo, transformando el desacuerdo de una fuerza desestabilizadora en una característica estructurada y legítima de la vida política. Los partidos políticos, a su vez, institucionalizan la competencia y sostienen la continuidad de la oposición, al tiempo que asumen la responsabilidad de defender las normas democráticas. El desafío contemporáneo de la desinformación subraya aún más que la autoridad democrática depende no solo de procedimientos e instituciones, sino también de estándares compartidos de verdad y de comunicación responsable.

En conjunto, estos elementos presentan la democracia como un sistema de poder disciplinado. Se define no por la ausencia de conflicto, sino por su regulación; no por la concentración de autoridad, sino por su distribución; no por la inmediatez de la voluntad popular, sino por su mediación a través de instituciones capaces de sostener la legitimidad en el tiempo.

Una de las pruebas más claras de esta disciplina se manifiesta en los momentos de derrota electoral. El gobierno democrático exige que los actores políticos acepten que la autoridad es temporal, condicionada y susceptible de ser transferida pacíficamente. La disposición de los líderes y de los partidos a reconocer los resultados electorales, ceder el poder cuando sea necesario y continuar actuando dentro del orden constitucional no constituye simplemente un requisito procedimental; representa una de las manifestaciones más importantes del compromiso democrático. Cuando se cuestiona la legitimidad de la derrota electoral, los fundamentos de la autoridad democrática empiezan a erosionarse.

Por tanto, la lección central es exigente. La democracia fracasa no solo cuando las instituciones colapsan, sino también cuando se descuidan los principios que la representan. La autoridad puede permanecer formalmente intacta incluso cuando sus fundamentos normativos se erosionan. La durabilidad de un orden democrático depende, en última instancia, de que quienes ejercen el poder reconozcan su carácter condicional y acepten los límites que lo hacen legítimo.¹

¹ La Concesión y la Disciplina Democrática de Perder: Los sistemas democráticos no solo dependen de reglas para alcanzar el poder, sino también de normas para renunciar a él. La transferencia pacífica de la autoridad exige que los actores políticos acepten que la derrota electoral es un resultado legítimo de la competencia constitucional y no una prueba de que el sistema ha fracasado. Los acontecimientos recientes han demostrado cuán frágil puede ser esta norma. Las controversias en torno a las elecciones presidenciales de Estados Unidos

Esta idea marca la transición a la Parte II. Si la Parte I ha examinado cómo está estructurada la autoridad democrática, la Parte II aborda la cuestión de qué tipo de juicio se requiere para sostenerla.

de 2020 y los hechos que culminaron en el asalto al Capitolio el 6 de enero de 2021 ilustran cómo las afirmaciones persistentes de ilegitimidad electoral pueden erosionar la confianza pública en las instituciones democráticas y poner en tensión la continuidad constitucional. Tensiones similares han surgido en otras democracias cuando líderes o partidos derrotados han cuestionado a las autoridades electorales, han retrasado el reconocimiento de los resultados o han presentado a sus adversarios como actores fundamentalmente ilegítimos, en lugar de competidores legítimos dentro de un orden constitucional compartido. Uno de los mecanismos más importantes para preservar la continuidad democrática es el ritual de la concesión de la derrota. Los discursos públicos de reconocimiento, la aceptación formal de los resultados electorales, las transferencias ordenadas de autoridad y las afirmaciones simbólicas de lealtad constitucional cumplen funciones que van mucho más allá de la mera cortesía política. Estos actos tranquilizan a la ciudadanía al demostrar que la competencia política continúa desarrollándose conforme a reglas compartidas y que la lealtad a las instituciones democráticas prevalece, en última instancia, sobre las lealtades partidistas. Estos rituales desempeñan una función cívica importante. Recuerdan a los ciudadanos que ninguna victoria electoral es permanente, ninguna derrota es definitiva y ningún líder es indispensable para el orden constitucional. En este sentido, la concesión de la derrota no es simplemente un acto de cortesía política. Es una reafirmación pública de que la autoridad democrática emana de las instituciones, los procedimientos y el Estado de derecho, y no del éxito sostenido de una persona, un partido o un movimiento. Para los líderes democráticos, aprender a perder con responsabilidad es tan importante como aprender a gobernar con responsabilidad. Una democracia no se pone a prueba únicamente por la conducta de quienes ganan, sino también por la lealtad constitucional de quienes pierden.

Parte II.

**LAS COMPETENCIAS
DEL LIDERAZGO
DEMOCRÁTICO:
COMPRENSIÓN,
RESPONSABILIDAD,
IMAGINACIÓN Y
ESTRUCTURA**

El liderazgo democrático no puede reducirse al éxito electoral, a la posición institucional o al cumplimiento de los procedimientos. Se define por un conjunto de competencias interrelacionadas que mantienen un poder responsable, receptivo y orientado al bien común. La primera parte examinó las condiciones externas de la democracia: instituciones, partidos y presiones sistémicas. La segunda parte se vuelve hacia adentro y se centra en las capacidades internas requeridas en quienes ejercen el poder.

Esta parte presenta un argumento acumulativo. El liderazgo democrático depende, en primer lugar, de la capacidad de comprensión crítica: la voluntad de cuestionar los propios supuestos y de permanecer abierto a la corrección. Requiere, en segundo lugar, responsabilidad moral: el reconocimiento de que las instituciones no pueden sustituir el juicio humano y que la responsabilidad no puede delegarse en los procedimientos. En tercer lugar, exige una imaginación disciplinada: la capacidad de concebir alternativas a acuerdos injustos sin perder el contacto con la realidad ni con la responsabilidad. Finalmente, estas capacidades deben estar ancladas en la estructura institucional: la autoridad debe distribuirse de manera que preserve la responsabilidad, la participación y la capacidad de respuesta.

Los cuatro capítulos siguientes desarrollan esta progresión. Cada uno se basa en el anterior, pasando de la autocorrección a asumir responsabilidades, a articular alternativas y, en última instancia, a organizar el poder. Juntos, definen el liderazgo democrático no como un rol estático sino como una práctica continua de juicio dentro de limitaciones.

Independencia intelectual y crítica del poder

9.

Un líder político democráticamente competente debe hacer más que tolerar las críticas; debe proteger activamente las condiciones que las hacen posibles. La independencia intelectual no es simplemente una virtud personal, sino un requisito estructural de la gobernanza democrática. Cuando se desalienta la crítica (ya sea abierta o sutil), las instituciones pierden su capacidad de autorrevisión y la autoridad se separa gradualmente de la rendición de cuentas.

Este capítulo sitúa la independencia intelectual dentro de una larga tradición que vincula la crítica de la autoridad con la viabilidad del gobierno democrático. Desde *The Praise of Folly* (1511/2003) de Desiderius Erasmus hasta las tradiciones liberales y racionalistas críticas de John Stuart Mill y Karl Popper, el argumento sigue siendo coherente: la capacidad de cuestionar el poder no es accesorio a la democracia; es constitutiva de ella.

El liderazgo democrático no comienza con la certeza sino con el reconocimiento de la falibilidad. El peligro central del poder reside no solo en su capacidad de dominar, sino también en su tendencia al aislamiento. Si bien la represión sigue siendo un medio visible para silenciar la disidencia, más insidiosa es la neutralización gradual de la crítica mediante la autojustificación, la exposición selectiva a la información y la exclusión de perspectivas disonantes de la toma de decisiones. Con el tiempo, estas dinámicas transforman la autoridad en un sistema autorreferencial.

Erasmus identificó esta patología mucho antes de la llegada del constitucionalismo moderno. Al adoptar la voz irónica de Folly, reveló cómo la autoridad se rodea de afirmaciones rituales, halagos y suposiciones no examinadas. Su crítica se extiende más allá de las instituciones y abarca una tendencia antropológica recurrente: la de combinar el cargo con la sabiduría. Según esta versión, los líderes se ven menoscabados tanto por la oposición externa como por la falta de consejos sinceros y por la internalización de su autoridad como verdad. Lo que parece una sátira anticipa una percepción estructural: el poder, cuando no está controlado por la crítica, produce un cierre crítico.

Dentro de los sistemas democráticos, esta idea adquiere forma institucional. La democracia formaliza el desacuerdo al rechazar la posibilidad de una autoridad infalible. Los partidos de oposición, la sátira, el periodismo de investigación y la crítica académica no son mecanismos periféricos de corrección, sino esenciales. Cuando los líderes equiparan la crítica con la deslealtad, erosionan los fundamentos normativos de la legitimidad democrática.

En este punto, sin embargo, se hace evidente una limitación estructural: los mecanismos tradicionales de crítica, si bien son indispensables, resultan cada vez más insuficientes en medio de una mayor polarización, fragmentación informativa y captura institucional. En este contexto, el surgimiento de la *Quarta Política* –concebida como una esfera institucionalizada e independiente dedicada a salvaguardar el escrutinio crítico y la rendición de cuentas democrática– adquiere particular relevancia (Galiñanes y Klinkers 2025a; 2026d). A diferencia de los mecanismos existentes, que a menudo están integrados en lógicas partidistas o competitivas, la *Quarta Política* está diseñada para servir como un organismo correctivo estructuralmente autónomo, asegurando que la crítica siga siendo efectiva incluso cuando los canales convencionales se debiliten o se coopten.

Este principio se articula con particular claridad en *On Liberty* (1978[1859]), de John Stuart Mill. La defensa que hace Mill de la libertad de expresión se basa en una afirmación epistémica: incluso las opiniones erróneas cumplen una función pública vital. Obligan a las opiniones predominantes a justificarse, evitan que las creencias se osifiquen en dogmas y mantienen la vitalidad intelectual. Reprimir la disidencia no es solo una injusticia para los individuos; también es una pérdida colectiva de capacidad de aprendizaje. Una política que excluye la crítica disminuye la capacidad de detectar y corregir errores.

Karl Popper extiende este argumento a una teoría general de la gobernanza democrática en *The Open Society and Its Enemies* (1945). Replantea la democracia no en términos de quién gobierna, sino en si los gobernantes pueden ser criticados y reemplazados sin violencia. Su filosofía de la ciencia, centrada en la falsabilidad, se traduce en una ética política de la corregibilidad: las políticas deben permanecer abiertas a la refutación y la autoridad debe seguir siendo provisional. El error es inevitable; la cuestión decisiva es si las instituciones permiten identificar y corregir errores.

Esta idea puede aclararse mediante el modelo de conocimiento de Popper, con conjetura y refutación. Su análogo institucional aparece en la teoría de sistemas como retroalimentación negativa: el mecanismo mediante el cual los sistemas mantienen la estabilidad al corregir las desviaciones. Las instituciones democráticas, en el mejor de los casos, funcionan según esta lógica. La crítica proporciona la retroalimentación necesaria para evitar la acumulación de errores. Cuando se obstruye dicha retroalimentación, los sistemas no se estabilizan; derivan hacia la disfunción y, en última instancia, hacia la crisis.

En conjunto, Mill y Popper iluminan un principio democrático central: la revisabilidad del poder. El liderazgo que trata las decisiones como definitivas o la autoridad como algo que se valida por sí misma se aparta de este principio y corre el riesgo de convertir la gobernanza en un dogma. En este sentido, la independencia intelectual no es meramente compatible con la autoridad; es la condición de su legitimidad.

Anthony Pagden sitúa esta tradición en el legado más amplio de la Ilustración. En *The Enlightenment and Why It Still Matters* (2013), sostiene que la legitimidad política moderna se basa en la premisa de que ninguna autoridad está más allá de la justificación. La contribución duradera de la Ilustración no reside en la promesa de certeza, sino en la institucionalización de la duda. El liderazgo democrático hereda este legado al fundamentar la legitimidad en la argumentación más que en la autoridad posicional.

Estos compromisos filosóficos, sin embargo, enfrentan una tensión creciente en las democracias contemporáneas. Las principales amenazas ya no provienen únicamente de la censura abierta o de la ruptura autoritaria, sino de procesos más difusos, como la polarización, la fragmentación informativa y las pretensiones populistas de representación exclusiva.

Como muestra Cass Sunstein en *#Republic* (2017), los entornos de información fragmentada crean cámaras de eco en las que los individuos están predominantemente expuestos a opiniones que se refuerzan mutuamente. Esta dinámica fomenta la polarización grupal: los actores con ideas afines, aislados del disenso, tienden a adoptar posiciones más extremas. En tales condiciones, la independencia intelectual se erosiona no porque el disenso esté formalmente prohibido, sino porque se vuelve estructuralmente invisible. La ausencia de contradicción se interpreta erróneamente como una confirmación.

Jan-Werner Müller profundiza en este diagnóstico en *What Is Populism?* (2016) al identificar la lógica moral del populismo. Los líderes populistas afirman ser los únicos representantes de un “pueblo” moralmente unificado, lo que hace que la oposición no solo sea errónea sino también ilegítima. La crítica deja de funcionar como una necesidad democrática y se reformula en traición. La deslegitimación de la disidencia se convierte así en parte integral del proyecto populista.

Una dimensión complementaria emerge en la literatura sobre el retroceso democrático. Nancy Bermeo (2016) muestra que la erosión democrática contemporánea generalmente se desarrolla de manera incremental y legal en lugar de a través de un colapso abrupto. Instituciones como los tribunales y los medios de comunicación pueden permanecer formalmente intactos, aunque su independencia sustantiva se vaya erosionando progresivamente. De manera similar, Steven Levitsky y Daniel Ziblatt sostienen en *How Democracies Die* (2018) que el declive democrático a menudo comienza con la erosión de las normas informales (en particular, la tolerancia mutua y la tolerancia institucional) que sustentan las reglas formales. Un elemento central de ambos relatos es la marginalización progresiva de las voces críticas.

La evidencia empírica muestra que la autocratización rara vez comienza con una represión abierta. Más a menudo, surge de la politización de la experiencia, de la marginación de las instituciones independientes y de la exaltación de la lealtad personal por encima de la competencia profesional. Los sistemas de partidos pueden persistir, pero su función cambia: de ámbitos de contestación a mecanismos de afirmación. Lo que se pierde no es la estructura formal de la democracia, sino su capacidad correctiva.

En todos estos contextos, la cultura del liderazgo emerge como un factor decisivo. La erosión democrática se acelera cuando las élites políticas premian la conformidad y castigan la disidencia. La función de control de los partidos (examinada en capítulos anteriores) colapsa cuando la independencia intelectual se convierte en deslealtad. En tales condiciones, la crítica interna se suprime incluso antes de que se requieran restricciones externas.

La lección acumulada es clara: el declive democrático no comienza con la suspensión de las elecciones, sino con la erosión de las críticas. Una vez que se deslegitima la crítica, las salvaguardas institucionales se debilitan desde dentro. Sin mecanismos de corrección, el error se acumula; sin disensión, la autoridad se vuelve autorreferencial.

En esta coyuntura, el papel estructural de la *Quarta Política* se vuelve indispensable. Como garante institucionalizado del escrutinio independiente, preserva los canales de crítica incluso cuando los mecanismos políticos, mediáticos o partidistas fallan.¹ Por diseño, reintroduce una retroalimentación sistemática en los procesos de gobernanza, contrarrestando la deriva hacia una autoridad autorreferencial y restaurando las condiciones de corregibilidad que pensadores como Mill y Popper identifican como fundamentales para la democracia.

Las democracias modernas buscan institucionalizar la independencia intelectual mediante protecciones constitucionales de la libre expresión, la oposición parlamentaria, la libertad académica y la revisión judicial. Sin embargo, estos mecanismos no se ejecutan por sí solos. Su eficacia depende tanto de las disposiciones de los líderes como del diseño formal. Las garantías legales resultan insuficientes cuando la disidencia se desalienta informalmente, se ignora estratégicamente o se penaliza políticamente.

La independencia intelectual, por tanto, implica más que el derecho formal a hablar. Requiere una apertura disciplinada a la contestación: la capacidad de escuchar sin represalias, de participar sin ponerse a la defensiva y de revisar el juicio a la luz de la evidencia. Lejos de debilitar la autoridad, esta disposición la fortalece al reforzar la confianza pública en la revisabilidad y la rendición de cuentas del poder.

Su ausencia marca un punto de inflexión crítico. Los líderes que rechazan las críticas dependen cada vez más de la legitimidad procesal para justificar resultados que ya no están sujetos a una evaluación sustantiva. La responsabilidad se traslada a mecanismos institucionales, el juicio se subcontrata a estructuras formales y la autoridad se vuelve autovalidante.

De esta manera, la erosión de la independencia intelectual sirve de puerta de entrada a la abdicación ética. Cuando los líderes dejan de cuestionarse a sí mismos, las instituciones pierden su capacidad de servir a la justicia. La transición del cierre crítico al fracaso moral no es abrupta ni accidental: está condicionada estructuralmente.

¹ La eficacia de cualquier institución encargada de supervisar al gobierno depende de su capacidad para mantenerse independiente de los actores que supervisa. Sin embargo, esto plantea una preocupación democrática evidente: si una *Quarta Política* es lo suficientemente independiente como para fiscalizar a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, ¿cómo puede evitar ser capturada por intereses políticos o quedar aislada de la rendición de cuentas ante la ciudadanía? El Consejo del Ombudsman propuesto aborda este desafío mediante los principios de nombramiento distribuido y de rendición de cuentas distribuida. En lugar de permitir que una sola rama del gobierno controle las designaciones, sus miembros serían seleccionados a través de un proceso plural de nominación en el que participarían múltiples sectores de la sociedad democrática, incluidos organizaciones de la sociedad civil, asociaciones profesionales, instituciones académicas, órganos judiciales y mecanismos de participación ciudadana. Al dispersar la autoridad de nombramiento, el sistema busca reducir la probabilidad de que un único partido, gobierno o grupo de interés domine la institución. Entre las salvaguardias adicionales se incluyen mandatos escalonados, estrictas normas de incompatibilidad, requisitos de transparencia, obligaciones de información pública y evaluaciones periódicas. En conjunto, estos mecanismos están diseñados para preservar la independencia institucional, al tiempo que garantizan una rendición de cuentas continua frente a los principios constitucionales y ante la ciudadanía en general. Igualmente importante es que la *Quarta Política* no se concibe como una rama superior del gobierno. Sus funciones principales incluyen la supervisión, la investigación, la elaboración de informes públicos, la remisión de asuntos de relevancia constitucional y la activación de alertas democráticas cuando la integridad institucional está amenazada. Su propósito es fortalecer la capacidad de autocorrección de la democracia, y no gobernar directamente ni sustituir a las instituciones elegidas democráticamente. El principio constitucional subyacente es sencillo: las instituciones encargadas de proteger la rendición de cuentas democrática deben ser, a su vez, responsables ante la sociedad. La independencia sin rendición de cuentas entraña el riesgo de dominación; la rendición de cuentas sin independencia entraña el riesgo de captura. La legitimidad de la *Quarta Política* depende de preservar ambas condiciones simultáneamente.

El próximo capítulo examina esta transición directamente, pasando de la disciplina de la crítica a la patología de la gobernanza, y analiza cómo las instituciones, una vez separadas de la responsabilidad moral, pueden convertirse en vehículos de daño sistémico.

Instituciones sin agencia moral: liderazgo, responsabilidad y violencia estructural

10.

El capítulo anterior estableció que la erosión de la independencia intelectual transforma el poder en un sistema autoautorizado. Cuando los líderes dejan de cuestionarse a sí mismos, las instituciones gradualmente dejan de responder ante nadie. Lo que comienza como un cierre epistémico culmina en un desplazamiento moral: la responsabilidad pasa de los agentes a los procedimientos y del juicio a la necesidad. Esta transición rara vez ocurre en una ruptura. Más bien, se desarrolla gradualmente a medida que la evaluación ética es reemplazada por la normalización administrativa.

Por tanto, un líder político democráticamente competente debe enfrentar una propuesta exigente pero fundamental: las instituciones carecen de agencia moral. No deliberan ni juzgan como lo hacen los individuos. Los sistemas burocráticos no desarrollan una conciencia a la que los ciudadanos puedan apelar. Su aparente capacidad de adaptación es derivada, no intrínseca: depende de individuos que interpretan las reglas, cuestionan los resultados y revisan las prácticas. En este sentido, la evolución institucional está mediada por la agencia humana. Sin esa mediación, las instituciones permanecen normativamente inertes: capaces de organizar acciones pero incapaces de evaluar su justicia.

Esta distinción es central para la teoría democrática. Las reglas, los procedimientos y los sistemas administrativos estructuran la acción, pero no pueden justificarla. Asignan competencias, distribuyen autoridad y estandarizan las decisiones, pero no determinan el estatus ético de los resultados. Cuando los actores tratan los procesos institucionales como sustitutos del juicio, participan en lo que podría denominarse subcontratación moral: la delegación de la responsabilidad ética a sistemas que no pueden soportarla.

La gobernanza democrática moderna es necesariamente institucional. Las leyes son implementadas por órganos administrativos, las políticas por agencias y las decisiones por marcos procesales que garantizan la previsibilidad y la igualdad ante la ley. Estos acuerdos son indispensables para una democracia a gran escala. Sin embargo, su propia eficacia genera un riesgo ético persistente: la ilusión de que la responsabilidad se disipa cuando la acción está mediada por reglas.

El análisis de la burocracia de Max Weber ofrece la formulación clásica de esta tensión. En *Economy and Society* (1978[1922]), identifica la burocracia como técnicamente superior por su precisión, continuidad y calculabilidad. Al reemplazar la discreción personal por una regularidad regida por normas, la burocracia minimiza la arbitrariedad y asegura la igualdad formal. Sin embargo, su vulnerabilidad ética radica precisamente en este

desplazamiento. Cuando seguir las reglas se convierte en la virtud principal, la responsabilidad migra (hacia arriba, hacia abajo o hacia afuera) y los individuos dejan de considerarse autores de los resultados.

El liderazgo democrático tiene implicaciones decisivas. Los líderes operan dentro de las instituciones, pero no son moralmente reemplazados por ellas. Las apelaciones al cumplimiento procesal ("se siguieron las reglas") pueden explicar la conducta, pero no justificarla. La legitimidad democrática requiere atención no solo a la corrección de los procedimientos, sino también a las consecuencias previsibles. Cuando los líderes invocan la necesidad institucional como un escudo, oscurecen el hecho de que las instituciones son diseñadas, mantenidas y revisadas por decisiones humanas.

Zygmunt Bauman profundiza en esta idea en *Modernity and the Holocaust* (1989), mostrando cómo la racionalidad burocrática permite el distanciamiento moral al fragmentar la responsabilidad entre sistemas administrativos complejos. Según esta visión, el daño a gran escala no requiere una malicia extraordinaria; puede surgir de actores ordinarios que desempeñan tareas especializadas dentro de estructuras normalizadas. La responsabilidad se distribuye, se compartimenta y se diluye. Los individuos actúan más como funcionarios que como agentes morales, aislados de los resultados debido al diseño organizacional.

Bauman extiende así la preocupación de Weber por la forma institucional a la experiencia moral. La burocracia no solo limita el juicio, sino que también reconfigura las condiciones en las que se ejerce. El daño se vuelve abstracto, mediado por clasificaciones, archivos e indicadores de desempeño. En estas condiciones, los actores pueden creer sinceramente que están actuando de manera responsable, porque lo hacen de forma procesal. Sin embargo, la integridad procesal y la adecuación moral no son equivalentes.

El concepto de violencia estructural de Johan Galtung aporta una extensión conceptual adicional. La violencia estructural se refiere al daño producido no por intención directa, sino por acuerdos institucionales que sistemáticamente ponen en desventaja a grupos particulares (1969). A diferencia de la violencia directa, carece de un perpetrador identificable y a menudo está integrada en prácticas rutinarias, como criterios de elegibilidad, asignación de recursos, prioridades en la aplicación de la ley y categorización administrativa. Sus efectos (mortalidad prematura, exclusión, disminución de las oportunidades de vida) son acumulativos y a menudo invisibles dentro de la lógica del sistema que los produce.

El desafío normativo para el liderazgo democrático y, en general, para los funcionarios públicos radica precisamente en esta invisibilidad. El daño estructural es difícil de percibir porque está disperso entre decisiones, niveles y tiempos. Los líderes pueden reconocer resultados adversos pero atribuirlos a una necesidad sistémica. Sin embargo, la complejidad no niega la responsabilidad; la redistribuye. Los sistemas no son entidades autónomas: son conjuntos de decisiones, interpretaciones y prácticas promulgadas por individuos dentro de jerarquías institucionales. Tratar los resultados estructurales como moralmente neutrales es confundir la difusión con la inevitabilidad.

Con el tiempo, esta dinámica se ve reforzada por lo que podría describirse como una deriva burocrática. Las instituciones tienden a la autoconservación, al cumplimiento y a la minimización de riesgos. Las métricas proliferan y los objetivos comienzan a sustituir los propósitos. Los instrumentos de rendición de cuentas corren el riesgo de convertirse en

sustitutos de la evaluación sustantiva. Los líderes que gobiernan a través de indicadores pueden parecer eficaces y, al mismo tiempo, permanecer distantes de las consecuencias vividas de sus políticas. Al mismo tiempo, los administradores (tanto los de alto nivel como los de primera línea) operan dentro de estructuras de incentivos que a menudo premian el cumplimiento por encima del juicio, incorporando la distancia ética en la práctica rutinaria.

El historial de fracasos democráticos ilustra con especial claridad estos mecanismos. Las políticas dañinas a menudo han persistido no por crueldad explícita, sino por conformidad. Las decisiones se justificaban como legales, necesarias o procesalmente correctas, mientras que la responsabilidad se fragmentaba hasta casi la invisibilidad. El análisis de Hannah Arendt sobre la “banalidad del mal” en *Eichmann in Jerusalem* (1963) capta este fenómeno: la erosión del juicio en condiciones de normalidad administrativa. El peligro central reside no solo en el fanatismo, sino también en la rutinización del cumplimiento irreflexivo.

La teoría de Michael Lipsky sobre la burocracia callejera revela cómo se desarrollan estas dinámicas en la gobernanza cotidiana. En *Street-Level Bureaucracy* (1980), muestra que los funcionarios de primera línea (maestros, policías, administradores de asistencia social) ejercen un poder discrecional que da forma a los resultados de las políticas. En condiciones de recursos limitados y alta demanda, realizan una selección práctica: deciden quién recibe los servicios, quién se aplaza y quién se excluye. Así, la violencia estructural se manifiesta no solo a través de un diseño de alto nivel, sino también mediante decisiones repetidas y situadas, moldeadas por limitaciones institucionales.

El liderazgo democrático, en este contexto, no puede limitarse a la formulación de políticas. Requiere una atención sostenida a las condiciones bajo las cuales se ejerce la discreción en toda la jerarquía institucional. Cuando los sistemas de desempeño recompensan la exclusión, cuando las cargas de trabajo vuelven el juicio humano impracticable o cuando se desalienta la disidencia interna, el daño estructural se vuelve normalizado y administrativamente invisible. Los líderes siguen siendo responsables no solo de las decisiones formales, sino también de los entornos que autorizan. Al mismo tiempo, los funcionarios públicos de todos los niveles conservan su capacidad moral para interpretar y aplicar las normas. La jerarquía condiciona la responsabilidad; no la apaga.

Reconocer la violencia estructural no implica absolutismo moral. La gobernabilidad democrática implica necesariamente concesiones en medio de la escasez y la incertidumbre. Los bienes en competencia no siempre pueden conciliarse. Sin embargo, reconocer las limitaciones no puede sustituir la rendición de cuentas. El liderazgo ético requiere hacer explícitas las tensiones, justificar públicamente las decisiones y permanecer abierto a la revisión a la luz de las consecuencias. La causalidad difusa no disuelve la responsabilidad; hace que su ejercicio sea más exigente.

El argumento extiende así el marco epistémico del capítulo anterior al ámbito moral. Si la independencia intelectual asegura que el poder permanezca abierto a la corrección, la responsabilidad moral garantiza que las instituciones no se vuelvan autojustificables. Sin lo primero, el error persiste; sin lo último, el daño se normaliza.

Las instituciones son indispensables para la democracia, pero son éticamente mudas. Toman decisiones; no evalúan su justicia. Cuando los líderes y funcionarios olvidan esto, la gobernanza corre el riesgo de convertirse en una irresponsabilidad organizada. Cuando lo mantienen en

sus mentes, las instituciones siguen siendo instrumentos más que excusas: marcos que requieren interpretación y corrección morales continuas.

Por consiguiente, los líderes democráticos son responsables no solo de sus decisiones, sino también de lo que sus instituciones hacen en su nombre. Cuando el daño es estructural, la responsabilidad debe ser también estructural: capaz de identificar patrones, rastrear efectos acumulativos e iniciar correcciones incluso cuando ninguna decisión parezca decisiva. Esto implica un cambio de una rendición de cuentas episódica a una vigilancia sistémica.

Sin embargo, el reconocimiento del daño, si bien necesario, resulta insuficiente para la renovación democrática. Para resistir la injusticia normalizada, los líderes y las instituciones también deben cultivar la capacidad de imaginar alternativas. La responsabilidad debe ir acompañada de una orientación constructiva. Por lo tanto, el siguiente capítulo se centra en el papel de la imaginación democrática y examina cómo las formas disciplinadas de pensamiento utópico pueden guiar la reforma institucional sin sacrificar el realismo ni la rendición de cuentas.

Pensamiento utópico, imaginación democrática y renovación responsable

11.

El capítulo 9 estableció que la gobernabilidad democrática depende de la apertura epistémica: el poder debe permanecer sujeto a la crítica para evitar un cierre autoautorizado. El capítulo 10 amplió este argumento al ámbito moral, mostrando que las instituciones, al carecer de agencia moral, no pueden sustituir la responsabilidad humana. En conjunto, estos capítulos definen dos condiciones indispensables de la competencia democrática: la capacidad de revisar las creencias a la luz de las críticas y la voluntad de asumir la responsabilidad de sus consecuencias. Sin embargo, queda una tercera condición. Si la democracia no solo debe corregir errores y reconocer los daños, sino también superarlos, debe cultivar la capacidad de imaginar alternativas.

Por lo tanto, un líder político democráticamente competente debe ejercer un juicio imaginativo sin ceder la responsabilidad a la ilusión. El reconocimiento del daño estructural no es el objetivo final de la responsabilidad democrática; es su punto de partida. Sin imaginación, la responsabilidad se vuelve defensiva y retrospectiva, limitada a gestionar las consecuencias de los acuerdos existentes. Sin responsabilidad, la imaginación se descontrola, se desliga de las limitaciones y se vuelve susceptible a la coerción. La renovación democrática depende del mantenimiento de estas capacidades en tensión.

La democracia se sustenta no solo en las instituciones y la moderación ética, sino también en el reconocimiento de que los acuerdos existentes no son definitivos ni inevitables. Las comunidades políticas deben conservar la capacidad de imaginar reformas que vayan más allá del ajuste incremental. Cuando la imaginación se marchita, la democracia se reduce al mantenimiento administrativo; cuando se separa de la crítica y el consentimiento, corre el riesgo de volverse autoritaria. Por lo tanto, la tarea del liderazgo democrático es cultivar una forma disciplinada de pensamiento utópico, que amplíe el horizonte de lo posible sin dejar de estar sujeto a corrección.

Esta comprensión encuentra su articulación temprana en el trabajo de Martin G. Plattel. Al escribir después de las catástrofes ideológicas del siglo XX, Plattel (1970) reconceptualiza la utopía no como un modelo de perfección, sino como un modo de reflexión crítica. En esta explicación, el pensamiento utópico expone la contingencia del presente y muestra que las instituciones existentes no son necesarias ni agotan las posibilidades políticas. Bien entendida, la utopía no prescribe un orden final; desestabiliza la suposición de que el orden actual es inevitable. Al hacerlo, amplía el principio cognitivo establecido en el capítulo 9: así como ninguna afirmación de verdad está más allá de la crítica, ningún acuerdo institucional está más allá de la reconsideración.

Sin embargo, la sospecha moderna de la utopía está bien fundada. El siglo XX demostró cómo las visiones integrales, aisladas de la crítica, pueden legitimar la dominación a gran escala. En respuesta, la política democrática a menudo retrocedió hacia el gerencialismo: la reducción de la política a la administración de lo que parece inmediatamente factible. Aunque esta reacción protege contra el exceso ideológico, introduce una patología distinta. Una política sin aspiraciones se vuelve tecnocrática y reactiva: puede preservar el orden procesal, pero fracasa en la movilización de los propósitos colectivos o en enfrentar la injusticia estructural.

La contribución de Plattel ayuda a delinear un camino intermedio entre estos extremos. El pensamiento utópico, cuando se disciplina mediante la crítica, no abandona el realismo; lo profundiza. Revelar la contingencia de los acuerdos existentes permite a los líderes reconocer alternativas sin asumir su necesidad ni su perfección. En este sentido, la imaginación se convierte en una extensión de la responsabilidad más que en su negación. Transforma la crítica en orientación, vinculando la identificación del problema con la exploración de posibles soluciones.

Karl Popper proporciona un límite normativo crucial para este proyecto. En *The Open Society and Its Enemies* (1945), advierte contra la “ingeniería social utópica”: transformaciones irreversibles a gran escala impuestas en nombre de una visión singular. Tales proyectos suelen suprimir la disidencia para preservar la coherencia, reproduciendo así el cierre del juicio analizado en el capítulo 9. Sin embargo, la crítica de Popper no implica un rechazo de la ambición. En *Conjectures and Refutations* (1962), propone un modelo alternativo de reforma basado en el racionalismo crítico: el cambio social debe proceder mediante conjeturas y pruebas, audaces en sus aspiraciones pero provisionales en su implementación.

Por ende, la imaginación debe seguir siendo corregible, abierta a revisión a la luz de la evidencia y de la experiencia.

Este marco popperiano conecta las dimensiones epistémica y moral desarrolladas en los capítulos anteriores. Si el poder debe permanecer abierto a la crítica (capítulo 9) y la responsabilidad no puede delegarse en las instituciones (capítulo 10), las propuestas imaginativas también deben seguir siendo responsables tanto de la crítica como de las consecuencias. La legitimidad no deriva de una certeza visionaria, sino de la voluntad de someter incluso las reformas más ambiciosas a una evaluación continua.

Ruth Levitas refina aún más esta perspectiva al volver a concebir la utopía como un método más que como un destino. En *The Concept of Utopia* (1990), define el pensamiento utópico como una investigación estructurada sobre la ausencia: una exploración de lo que falta en las disposiciones presentes y de por qué. Este enfoque sustituye el de los estados finales ideales por un diagnóstico crítico. La imaginación se convierte en una herramienta para identificar necesidades insatisfechas, perspectivas silenciadas y exclusiones sistémicas. Al hacerlo, refuerza el imperativo moral articulado en el Capítulo 10: reconocer y abordar el daño estructural. El método utópico así tiende un puente entre la crítica y la construcción, vinculando la identificación de la injusticia con la articulación de alternativas.

Erik Olin Wright extiende esta lógica al diseño institucional. En *Envisioning Real Utopias* (2010), sostiene que la imaginación democrática debe estar anclada en una experimentación basada en la evidencia empírica, lo que él llama “utopías reales”. Estos incluyen mecanismos de gobernanza participativa, estructuras económicas cooperativas e instituciones

deliberativas que encarnan valores democráticos y, al mismo tiempo, permanecen abiertas a pruebas y revisiones. La contribución clave de Wright consiste en mostrar que la imaginación adquiere importancia política cuando se institucionaliza en formas capaces de aprender. En este sentido, la reforma no es puramente idealista ni estrictamente incremental; es aspiracional, pero se basa en la experimentación y la retroalimentación.

En conjunto, estas perspectivas definen una competencia central del liderazgo democrático: la capacidad de imaginar alternativas preservando al mismo tiempo el pluralismo, la reversibilidad y la rendición de cuentas. La imaginación democrática no es nostálgica ni apocalíptica. No promete soluciones definitivas ni se resigna a las limitaciones existentes. Más bien, amplía el horizonte de lo posible sin dejar de estar sujeta a las disciplinas de crítica y responsabilidad establecidas en los capítulos anteriores.

Los fracasos democráticos contemporáneos reflejan a menudo un desequilibrio entre la imaginación y la responsabilidad. Los movimientos populistas movilizan energía imaginativa sin restricciones institucionales, presentando futuros simplificados, aislados de correcciones y, por lo tanto, socavando la apertura al juicio. Por el contrario, la gobernanza tecnocrática suprime la imaginación en favor de la estabilidad procesal, limitando la capacidad para abordar la injusticia estructural. Ambas tendencias alteran el equilibrio necesario para la renovación democrática. Por lo tanto, el liderazgo debe navegar entre estos extremos: inspirar sin engañar y reformar sin absolutizar su propia visión.

La capacidad imaginativa es especialmente esencial para enfrentar la violencia estructural. Como demostró el capítulo 10, el daño estructural persiste cuando los acuerdos institucionales se perciben como inevitables. La imaginación altera esta percepción al hacer concebibles alternativas. Permite a líderes y ciudadanos imaginar configuraciones institucionales que restablezcan la agencia, la dignidad y la inclusión. En este sentido, la imaginación no es escapista sino emancipadora. Sin embargo, su potencial emancipador depende de la disciplina. Sin juicio ético ni limitaciones institucionales, la retórica visionaria puede legitimar nuevas formas de exclusión o de dominación.

Por consiguiente, la tarea democrática no es abandonar la utopía, sino civilizarla: vincular la aspiración a la responsabilidad y la innovación a la rendición de cuentas. Los líderes deben imaginar futuros que no pueden controlar plenamente, reconociendo al mismo tiempo que incluso sus propuestas más ambiciosas siguen siendo provisionales. La imaginación, como el poder mismo, debe permanecer abierta a la corrección.

Fundamentalmente, la imaginación no puede permanecer en el nivel de la abstracción. En última instancia, la renovación requiere una encarnación institucional. Una vez articuladas las alternativas al daño estructural, las cuestiones de diseño se vuelven inevitables: cómo debe organizarse la autoridad, cómo debe distribuirse el poder y a qué nivel deben gobernarse los problemas colectivos. La trayectoria, desde la apertura epistémica (capítulo 9), pasando por la responsabilidad moral (capítulo 10), hasta la reconstrucción imaginativa (este capítulo), culmina en una investigación estructural.

El siguiente capítulo aborda directamente esta tarea. Examina el federalismo, la subsidiariedad y la soberanía estratificada como expresiones institucionales de una imaginación democrática disciplinada: marcos que preservan el pluralismo y permiten la acción coordinada en múltiples niveles de gobernanza.

Federalismo, subsidiariedad y soberanía estratificada

12.

Un líder político democráticamente competente debe entender no solo cómo ejercer el poder, sino también dónde pertenece legítimamente y dónde no. Los capítulos 9 a 11 establecieron que el liderazgo democrático requiere comprensión crítica, responsabilidad moral e imaginación disciplinada. Sin embargo, estas capacidades no pueden seguir siendo meramente disposicionales o intencionales; deben adquirir forma institucional. La pregunta central, por tanto, es estructural: ¿cómo debería organizarse la autoridad para que la responsabilidad siga siendo visible, participativa y responsable?

El fracaso democrático a menudo comienza no con una dominación abierta sino con una ubicación incorrecta. El poder se concentra en niveles demasiado distantes de quienes son afectados por su ejercicio, mientras que las capacidades de las comunidades más cercanas a los ciudadanos se ven debilitadas o desplazadas. Los líderes pueden justificar esta concentración en términos de eficiencia, unidad o necesidad. Las consecuencias, sin embargo, son recurrentes: alienación, fatiga cívica y sobrecarga institucional. Cuando la autoridad se ejerce sin una justificación clara, la responsabilidad se vuelve abstracta y la agencia democrática disminuye.

Los capítulos anteriores explican por qué ocurre esto. Cuando los líderes pierden el hábito de cuestionarse a sí mismos (capítulo 9), es menos probable que examinen si la autoridad está debidamente ubicada. Cuando la responsabilidad se traslada a las instituciones (capítulo 10), los acuerdos estructurales se consideran fijos e innegociables. Cuando la imaginación se ve limitada (capítulo 11), resulta difícil concebir distribuciones alternativas de poder. Por lo tanto, la mala ubicación de la autoridad no es simplemente un error técnico; refleja un fracaso más profundo de la competencia democrática.

Una de las primeras y más sofisticadas respuestas a este problema se encuentra en la obra de Johannes Althusius. En *Politica* (1603), Althusius rechazó la doctrina emergente de la soberanía indivisible. En cambio, concibió el orden político como una federación de asociaciones (familias, gremios, ciudades y provincias) unidas por propósitos compartidos y compromisos mutuos. En este marco, la soberanía no emana de un solo centro; surge de la cooperación social y se articula a través de relaciones de autoridad estratificadas.

Como lo demuestra Thomas Hueglin (1999), la contribución de Althusius radica no solo en su temprana articulación del diseño federal, sino también en su comprensión relacional de la autoridad política. La comunidad política precede al estado centralizado; la gobernanza surge de prácticas asociativas más que de una jerarquía impuesta. En este sentido, el federalismo no es simplemente un acuerdo territorial, sino una arquitectura

moral basada en la reciprocidad, la participación y la responsabilidad común dentro de un marco de soberanía compartida.

Esta perspectiva aclara un punto conceptual a menudo oscurecido en el discurso contemporáneo: el federalismo y la subsidiariedad no son principios en competencia, sino expresiones de la misma lógica subyacente. El federalismo proporciona la estructura institucional, mientras que la subsidiariedad ofrece la justificación normativa. Ambos afirman que la autoridad debe distribuirse entre niveles y que los niveles superiores solo se justifican en la medida en que apoyan (en lugar de desplazar) las capacidades de los niveles inferiores.¹

Desde este punto de vista, la subsidiariedad no es un principio adicional impuesto a un sistema federal desde fuera; ya está incrustado en su propia lógica. Exigir explícitamente la subsidiariedad en una constitución genuinamente federal corre el riesgo de redundancia e incluso de confusión conceptual. Si un sistema requiere que la subsidiariedad se afirme por separado, ello puede indicar que su carácter federal es incompleto o meramente formal. Los acuerdos federales debidamente constituidos ya incorporan la subsidiariedad por diseño: la autoridad se asigna de acuerdo con la competencia, la proximidad y la función, y los niveles superiores están estructuralmente restringidos frente a intrusiones innecesarias. En este sentido, la subsidiariedad no es un complemento opcional del federalismo, sino su esencia normativa.

El principio de subsidiariedad está explícitamente articulado en el pensamiento social católico, más notablemente en la *Rerum Novarum* (1891) del Papa León XIII y en las encíclicas posteriores. Sostiene que los asuntos deben ser gestionados por la autoridad competente más pequeña capaz de abordarlos de manera efectiva. Existen instituciones más grandes para ayudar, coordinar y, cuando sea necesario, intervenir, pero no para absorber ni reemplazar la iniciativa local. Detrás de este principio se esconde una afirmación moral: los individuos y las comunidades no son receptores pasivos de la gobernanza, sino participantes activos en ella.

¹ Una de las competencias más importantes del liderazgo democrático es la capacidad de reconocer formas de daño que permanecen invisibles en las rutinas institucionales ordinarias. No todas las amenazas a la dignidad humana surgen de la opresión manifiesta, la corrupción o la violencia. Algunas emergen gradualmente a través de procedimientos, incentivos y prácticas administrativas que parecen normales, legales e incluso eficientes. Esta idea se refleja en el análisis de Hannah Arendt (1963) sobre la «banalidad del mal» y en el concepto de «violencia estructural» desarrollado por Johan Galtung (1969). Ambos subrayan que las injusticias graves pueden persistir sin intención maliciosa, al quedar incorporadas en sistemas burocráticos, arreglos sociales o hábitos institucionales que distribuyen de manera desigual las cargas y las oportunidades. En tales condiciones, los resultados perjudiciales pueden considerarse consecuencias rutinarias de procedimientos establecidos, en lugar de cuestiones que requieran un examen ético. Para los líderes democráticos, la competencia implica algo más que la capacidad de administrar eficazmente las instituciones. También exige lo que podría denominarse una ética de la detección: la capacidad de identificar la exclusión, la dominación, la marginación o las desventajas sistémicas, incluso cuando se encuentran ocultas bajo arreglos formalmente legales y procedimentalmente normales. Los líderes deben aprender a preguntarse no solo si las instituciones funcionan conforme a sus reglas, sino también si dichas reglas producen resultados compatibles con los valores democráticos y la dignidad humana. Esta competencia resulta especialmente importante en sistemas complejos de gobernanza multinivel. Las instituciones federales, regionales y locales acercan la toma de decisiones a la ciudadanía, pero también crean múltiples espacios en los que las desigualdades estructurales pueden surgir o persistir sin ser advertidas. Por ello, el liderazgo democrático requiere una atención constante a la relación entre el diseño institucional y la experiencia de las personas. Una gobernanza eficaz depende no solo de distribuir adecuadamente el poder, sino también de reconocer cuándo las estructuras ordinarias producen daños extraordinarios. En este sentido, el desafío del liderazgo democrático no consiste únicamente en gobernar bien, sino también en percibir bien. La capacidad de detectar formas ocultas de injusticia suele ser el primer paso para corregirlas.

Una formulación relacionada aparece en la obra de Abraham Kuyper, donde su doctrina de la “soberanía de la esfera” enfatiza la autonomía de distintos ámbitos sociales: familia, religión, educación, economía y Estado (Kuyper 1998[1880]). Cada esfera tiene su propia lógica interna y autoridad normativa, y ningún dominio puede dominar legítimamente a los demás sin socavar la pluralidad de la vida social. Desde este punto de vista, el liderazgo democrático requiere no solo la capacidad de actuar, sino también la disciplina para abstenerse de intervenir cuando no es necesario ni legítimo hacerlo.

Esta tradición intelectual ha cobrado forma concreta en el desarrollo político de los Países Bajos. La resistencia histórica a la dominación centralizada, asociada con figuras como Guillermo de Orange, ayudó a formar una cultura política que valora la autonomía provincial, el pluralismo y la gobernanza negociada. Esta trayectoria continuó mediante el liderazgo político y las iniciativas institucionales de Kuyper, incluida la fundación de la Universidad Libre de Ámsterdam, y sigue siendo visible en las tradiciones que enfatizan la autoridad descentralizada y la autonomía de las instituciones sociales. Si bien estas continuidades no deben exagerarse, ilustran cómo los principios de soberanía estratificada pueden arraigarse en la práctica institucional con el tiempo.

En la teoría política moderna, Daniel Elazar sintetiza estas tradiciones en una explicación sistemática del federalismo como forma de gobierno basada en pactos. En *Exploring Federalism* (1987), se caracterizan los sistemas federales como una combinación de gobierno compartido y autogobierno. La autoridad se ejerce de forma conjunta cuando es necesaria la acción colectiva y por separado cuando la autonomía local es apropiada. De este modo, el federalismo se convierte en un proceso continuo de negociación entre comunidades políticamente organizadas, en lugar de una delegación unidireccional desde un centro superior.*

En todas estas tradiciones –el federalismo asociativo de Althusius, la subsidiariedad en el pensamiento social católico, el pluralismo de Kuyper

* Los debates sobre la injusticia estructural suelen recurrir a ejemplos históricos extremos, como las burocracias totalitarias. Aunque estos casos siguen siendo importantes advertencias, las sociedades democráticas también enfrentan formas más ordinarias de daño institucional que surgen en procesos administrativos rutinarios. Estos ejemplos contemporáneos pueden ser menos dramáticos, pero aun así pueden afectar la vida de millones de ciudadanos. Cada vez más, las decisiones públicas están condicionadas por sistemas digitales que asisten o automatizan funciones administrativas. Las evaluaciones de elegibilidad para prestaciones sociales, los sistemas de control migratorio, las herramientas de policía predictiva, los mecanismos de asignación educativa y otras formas de gobernanza algorítmica pueden mejorar la eficiencia y la coherencia de las decisiones. Sin embargo, también pueden reproducir desigualdades existentes, dificultar la rendición de cuentas y hacer que las personas afectadas comprendan o impugnen decisiones que tienen un impacto significativo en sus vidas. Un ciudadano al que se le niegan prestaciones debido a una clasificación automatizada opaca, un migrante al que se le asigna una puntuación de riesgo sin una explicación significativa, o una comunidad afectada de manera desproporcionada por prácticas administrativas basadas en datos pueden experimentar formas de exclusión difíciles de identificar precisamente porque surgen a través de procedimientos que parecen neutrales y legales. El problema no radica necesariamente en una intención maliciosa, sino en la posibilidad de que resultados perjudiciales queden incorporados a rutinas institucionales ordinarias. Para los líderes democráticos, esto plantea un importante desafío ético. La competencia exige no solo gestionar sistemas administrativos complejos, sino también garantizar que estos permanezcan transparentes, revisables, impugnables y sometidos a supervisión democrática. La cuestión central no es si la tecnología debe utilizarse en la gobernanza, sino si los ciudadanos conservan vías significativas de rendición de cuentas cuando las decisiones están cada vez más mediadas por sistemas técnicos. Desde esta perspectiva, los arreglos federales y de gobernanza multinivel pueden servir como una salvaguardia adicional. Al distribuir la autoridad entre múltiples instituciones y niveles de gobierno, crean canales alternativos para que los ciudadanos, las comunidades y los órganos de supervisión puedan identificar, cuestionar y corregir fallos administrativos antes de que estos se normalicen.

y el modelo de pacto de Elazar– surge una advertencia común: la centralización corroe la responsabilidad cuando excede la necesidad. Cuando el poder se eleva sin una justificación suficiente, los ciudadanos pierden agencia, las instituciones intermedias pierden vitalidad y los líderes asumen responsabilidades que no pueden desempeñar ni de manera efectiva ni de manera legítima. Por lo tanto, el liderazgo democrático no se mide por la acumulación de autoridad sino por la disciplina para desplegarla adecuadamente.

La gobernanza contemporánea a menudo pone a prueba esta disciplina. Los acuerdos institucionales pueden conservar el lenguaje del federalismo al tiempo que erosionan su sustancia. La armonización administrativa puede desplazar el consentimiento democrático; la coordinación puede convertirse en control. Los líderes a menudo invocan la crisis, la interdependencia o la uniformidad para justificar una mayor autoridad. Sin embargo, la necesidad invocada sin participación corre el riesgo de convertir la coordinación en dominación. El problema no es la cooperación entre niveles, sino su asimetría.

La soberanía estratificada también cumple una función correctiva importante para el liderazgo. Cuando la autoridad se concentra más allá de niveles manejables, los líderes enfrentan expectativas que no pueden satisfacer y se distancian cada vez más de las consecuencias de sus decisiones. La responsabilidad se vuelve difusa y la rendición de cuentas se debilita. Alinear la autoridad con la competencia y la proximidad ayuda a preservar tanto la capacidad de respuesta como la sostenibilidad institucional.

El federalismo, entendido como subsidiariedad en su forma institucional, es más que un acuerdo constitucional. Es un principio ético plasmado en la estructura. Preserva el vínculo entre la decisión y la consecuencia, asegurando que la responsabilidad permanezca tangible y no abstracta. La democracia se fortalece no concentrando el poder, sino distribuyéndolo de manera ordenada.

Esta idea estructural completa el argumento de la Parte II. La capacidad de comprensión crítica (capítulo 9) mantiene el poder abierto a la corrección. La responsabilidad moral (capítulo 10) evita que las instituciones se conviertan en vehículos de daños inexplicables. La imaginación disciplinada (capítulo 11) permite articular alternativas a acuerdos injustos. La soberanía estratificada integra estas capacidades en su propia estructura de gobernanza, garantizando que la autoridad se ejerza donde sea eficaz y responsable.

En última instancia, el liderazgo democrático requiere saber cuándo no gobernar. El respeto por la soberanía estratificada es el respeto por la capacidad de los individuos y las comunidades para gobernarse a sí mismos. Los líderes que centralizan la autoridad en nombre de la democracia corren el riesgo de socavarla, mientras que quienes la distribuyen juiciosamente sostienen tanto la libertad como la responsabilidad.

Con esta orientación estructural concluye la Parte II. Las competencias del liderazgo democrático (comprensión, responsabilidad, imaginación y juicio estructural) ahora informan directamente el diseño institucional. La siguiente parte se centra explícitamente en las estructuras constitucionales y los sistemas políticos, examinando cómo los principios democráticos se traducen en acuerdos concretos de poder, representación y restricción.

Parte III.

**ESTRUCTURA
CONSTITUCIONAL Y
SISTEMAS POLÍTICOS**

La segunda parte concluyó que el liderazgo democrático no puede entenderse al margen de la organización del poder. Las capacidades desarrolladas en los capítulos anteriores (comprensión crítica, responsabilidad moral, imaginación disciplinada y respeto por la soberanía estratificada) siguen siendo incompletas a menos que estén ancladas en formas institucionales. El liderazgo requiere juicio, pero el juicio siempre se ejerce dentro de estructuras que distribuyen la autoridad, dan forma a los incentivos y definen las condiciones bajo las cuales opera el poder.

Esto lleva a una proposición central: la democracia depende no solo de lo que los líderes pueden hacer, sino también de lo que los sistemas políticos hacen posible y de lo que limitan.

Las primeras partes de este libro presentaron el liderazgo democrático como un conjunto de competencias éticas y cívicas. El argumento ha sido consistente: la democracia perdura no solo a través de acuerdos formales, sino también cuando quienes detentan el poder aceptan límites, permanecen abiertos a la corrección y ven la autoridad como una responsabilidad más que como un derecho. Sin embargo, estas disposiciones no surgen de forma aislada. Son cultivados, reforzados o socavados por los entornos institucionales en los que operan los líderes.

Las instituciones no pueden reemplazar la agencia moral, pero tampoco son marcos neutrales. Estructuran la competencia política, influyen en la selección de líderes y dan forma a la manera en que se expresan y se resuelven los conflictos. Determinan si la moderación es recompensada o castigada, si se impone o se elude la rendición de cuentas y si el disenso funciona como correctivo o se trata como un obstáculo. En este sentido, el diseño constitucional no garantiza resultados democráticos, pero condiciona la probabilidad de que ocurran.

Por tanto, la parte III pasa de las competencias de liderazgo a los entornos constitucionales en los que deben ejercerse dichas competencias. Este cambio no implica que las estructuras determinen mecánicamente el comportamiento. Los sistemas políticos no producen resultados de manera independiente de los individuos que los habitan. Sin embargo, no son contenedores pasivos. La estructura y la agencia son interdependientes: las instituciones dan forma a los incentivos y limitaciones dentro de los cuales actúan los líderes, mientras que estos interpretan, adaptan y, en ocasiones, transforman esas instituciones.

El pensamiento constitucional clásico reconoció claramente esta interdependencia. La separación de poderes articulada por Montesquieu y el argumento presentado por James Madison (que la ambición debe contrarrestar la ambición) se basan en una evaluación sobria de la falibilidad humana. El diseño constitucional no fue concebido como un reflejo de un comportamiento ideal, sino como un marco para canalizar el conflicto, limitar la concentración de poder y preservar el pluralismo en medio de la imperfección.

La experiencia democrática contemporánea ha reafirmado la relevancia de esta idea. En muchos contextos, los sistemas democráticos no colapsan abruptamente; se reconfiguran gradualmente. Las instituciones formales siguen vigentes, pero su función cambia. Los marcos legales se usan para afianzar a los gobernantes, marginar a la oposición y debilitar la supervisión, todo ello preservando la apariencia de continuidad. Lo que cambia no siempre es la estructura en sí, sino cómo se utiliza y las expectativas que la rodean.

Este desarrollo subraya la importancia actual de las competencias desarrolladas en las Partes I y II. Los sistemas electorales no pueden compensar a los líderes que rechazan la moderación. Los acuerdos federales ofrecen una protección limitada cuando la autoridad está centralizada de forma sistemática. La independencia judicial no puede resistir una presión sostenida sin el compromiso profesional y cívico correspondiente. Por lo tanto, el diseño institucional es eficaz sólo en la medida en que esté sostenido por actores orientados a fines democráticos.

Por esta razón, la Parte III aborda los sistemas políticos no solo como acuerdos técnicos, sino también como entornos que moldean la conducta política. El análisis se centra en cómo las estructuras constitucionales influyen en la selección de líderes, el comportamiento de los partidos políticos, la representación y la rendición de cuentas. Se presta especial atención a las tensiones duraderas en el diseño democrático: representación frente a gobernabilidad, unidad frente a diversidad y coordinación central frente a autonomía local. Estos no son problemas que deban resolverse de manera definitiva, sino condiciones que deben gestionarse mediante el equilibrio institucional.

El declive democrático rara vez comienza con una ruptura visible. Más a menudo, se desarrolla mediante ajustes incrementales: cambios en la organización partidaria, ampliaciones de la autoridad ejecutiva, modificaciones en las reglas electorales y la erosión gradual de los mecanismos de supervisión. Con el tiempo, estos desarrollos remodelan las expectativas de los líderes y los estándares con los que son juzgados. La estructura constitucional actúa como un instructor silencioso que da forma a las normas políticas a través de la práctica más que de la proclamación.

Los capítulos que siguen examinan estas dinámicas en dominios clave: partidos políticos y selección de líderes, sistemas y representación electorales, gobernanza multinivel y la resiliencia de las salvaguardias constitucionales bajo presión. En todo momento, una sola pregunta guía la investigación: ¿Estos sistemas cultivan líderes capaces de gobernar bajo restricciones, o recompensan a quienes se inclinan a evadir esas restricciones?

Si las Partes I y II aclararon lo que requiere el liderazgo democrático, la Parte III pregunta si nuestros acuerdos constitucionales hacen posible ese liderazgo y si lo sostienen a lo largo del tiempo.

Las constituciones como limitaciones vivas bajo presión: poder, manipulación legal y erosión democrática

13.

La democracia constitucional se basa en una premisa exigente: que quienes detentan el poder lo ejerzan dentro de límites que se autoimponen. Las constituciones están diseñadas para limitar la autoridad, pero dependen de actores que reconocen que esas restricciones son vinculantes, no sólo en la ley sino también en la práctica. Los tribunales dependen del cumplimiento; las legislaturas dependen de la integridad; y las normas perduran sólo cuando se las trata como obligaciones y no como opciones.

Esta dependencia de la moderación internalizada es, al mismo tiempo, la fortaleza y la vulnerabilidad de los sistemas constitucionales. Como demostró la Parte II, el liderazgo democrático requiere comprensión crítica, responsabilidad moral y disciplina para aceptar límites. Cuando estas capacidades se debilitan, las constituciones no colapsan de inmediato. Más bien, sus normas e instituciones son reinterpretadas y adaptadas gradualmente para servir a fines distintos de los para los que fueron concebidas. Hoy en día, la erosión democrática rara vez comienza con una ilegalidad abierta; comienza con la reinterpretación.

Esta tendencia no es accidental. La reinterpretación requiere mucho menos esfuerzo político y cognitivo que el ejercicio sostenido de comprensión crítica, responsabilidad moral y autolimitación. Permite a los actores adaptar las reglas a intereses inmediatos sin asumir la tarea más exigente de evaluar si dichas adaptaciones están normativamente justificadas. En este sentido, la manipulación legal refleja una condición sistémica más profunda: un entorno político que opera en un estado de agotamiento normativo, en el que la energía requerida para la moderación basada en principios excede lo que el sistema está dispuesto o capaz de sostener. El resultado es una deriva gradual hacia el desorden: una dinámica entrópica en la que las reglas persisten formalmente pero pierden su fuerza restrictiva.¹

¹ El diagnóstico del declive democrático no debe confundirse con la afirmación de que la renovación democrática es imposible. Las instituciones políticas no son estáticas. A lo largo de la historia moderna, las sociedades han experimentado con nuevas formas de participación, rendición de cuentas y resolución colectiva de problemas para fortalecer la legitimidad democrática dentro de los marcos constitucionales vigentes. El sociólogo político Erik Olin Wright (2010) describió estas iniciativas como utopías reales: innovaciones institucionales que encarnan ideales democráticos y que, al mismo tiempo, son lo suficientemente prácticas como para ser puestas a prueba en condiciones reales. En lugar de imaginar sociedades perfectas, las utopías reales persiguen mejoras graduales que pueden evaluarse, revisarse y adaptarse a la luz de la experiencia. Un ejemplo ampliamente citado es el presupuesto participativo, desarrollado por primera vez en Porto Alegre, Brasil. Este mecanismo permite a los ciudadanos deliberar directamente sobre una parte del gasto público e influir en las prioridades presupuestarias mediante procesos públicos estructurados. El modelo ha sido adaptado por municipios de todo el mundo y se ha asociado con mayores niveles de transparencia, compromiso cívico y rendición de cuentas públicas. Otro ejemplo es el uso de las asambleas ciudadanas. En los últimos años, varias democracias han convocado asambleas ciudadanas integradas por personas seleccionadas aleatoriamente para deliberar

Estudios recientes documentan que el autoritarismo contemporáneo opera a través de mecanismos legales en lugar de contra ellos. Tom Ginsburg y Aziz Z. Huq (2018) muestran cómo los gobiernos electos pueden desmantelar los controles democráticos preservando al mismo tiempo la legalidad formal. David Landau (2013) caracteriza este patrón como un constitucionalismo abusivo: el uso del cambio constitucional para socavar el orden constitucional. Kim Lane Scheppele (2018) identifica una dinámica relacionada: el legalismo autocrático, en la que los marcos legales se reconfiguran sistemáticamente para afianzar el poder ejecutivo, manteniendo al mismo tiempo una apariencia procesal.

Por tanto, la característica definitoria del declive democrático en el siglo XXI no es la suspensión de las constituciones, sino su instrumentalización.

Esta transformación se desarrolla gradualmente. Se amplían los poderes de emergencia; se modifican los procedimientos de nombramiento; se redefinen los límites jurisdiccionales; se ajustan los sistemas electorales; los órganos de supervisión están debilitados; y los servicios civiles están politizados. Cada medida puede parecer justificada de forma aislada, a menudo enmarcada como una reforma técnica, una necesidad administrativa o un mandato democrático. Sin embargo, su efecto acumulativo es debilitar la función restrictiva de los sistemas constitucionales, dejando intacta su arquitectura formal.

Steven Levitsky y Daniel Ziblatt (2018) describen este proceso como un retroceso democrático: la erosión gradual de los controles y equilibrios, el debilitamiento de los árbitros institucionales y la inclinación sistemática del campo de juego político. Lo que distingue a esta forma de autoritarismo no es su visibilidad, sino su ambigüedad. Las instituciones siguen vigentes, las elecciones continúan y la legalidad se preserva; sin embargo, el equilibrio de poder cambia de manera que socava la rendición de cuentas.

En tales condiciones, las constituciones funcionan menos como barreras y más como marcos cuya eficacia depende de su aplicación. Guían la conducta, pero no pueden obligar a su observancia. Su durabilidad depende de la voluntad de los actores políticos de respetar tanto la letra como el espíritu de la ley. Cuando las constituciones se tratan como instrumentos de ventaja en lugar de compromisos compartidos, la moderación se vuelve contingente en lugar de vinculante.

El momento más crítico llega cuando los ejecutivos combinan la legitimidad electoral con la autoridad legal para rediseñar los acuerdos institucionales. En ese punto, la supervivencia constitucional depende menos de salvaguardias formales que de la presencia (o ausencia) de autolimitación. Los líderes que ven el poder como una responsabilidad ejercitan la moderación incluso cuando la expansión es posible. Aquellos que no, explotan las vías legales para consolidar el control.

sobre cuestiones complejas de política pública y de reforma constitucional. Apoyadas por el testimonio de expertos y por procesos deliberativos estructurados, estas instancias han demostrado que los ciudadanos comunes pueden contribuir de manera significativa a la toma de decisiones públicas informadas cuando cuentan con las condiciones institucionales adecuadas. Para los líderes políticos, la importancia de estos experimentos no reside en ningún modelo institucional particular, sino en la lección más amplia que transmiten: la resiliencia democrática depende de crear oportunidades para que los ciudadanos participen de manera constructiva en la vida pública. El utopismo disciplinado significa, por tanto, concebir la reforma democrática como un proceso continuo de experimentación: poner a prueba nuevos arreglos institucionales, aprender de la experiencia y perfeccionarlos mediante la rendición de cuentas pública, en lugar de depender exclusivamente de teorías abstractas o de prácticas heredadas.

La experiencia comparada ilustra esta dinámica en diversos contextos. En Hungría y Polonia, las mayorías gobernantes han reestructurado los tribunales constitucionales y debilitado la independencia judicial. En Turquía y Venezuela, los ejecutivos se han apoyado en enmiendas constitucionales y facultades de emergencia para ampliar su autoridad. En la India, las instituciones democráticas siguen funcionando bajo una creciente presión mayoritaria, con mayores limitaciones a los medios de comunicación, a la sociedad civil y a la autonomía judicial. En Israel, la prolongada tensión constitucional y las cuestionadas reformas judiciales han puesto bajo tensión sostenida las prácticas establecidas de equilibrio institucional.

Estos casos difieren en sus historias, estructuras y culturas políticas. Sin embargo, el patrón subyacente sigue siendo el mismo: los líderes electos utilizan la autoridad legal para debilitar las restricciones y redefinir la rendición de cuentas. La apariencia de la democracia persiste, pero su sustancia se altera gradualmente.

Los partidos políticos están en el centro de este proceso.

Los partidos políticos deberían ser los principales guardianes de la democracia constitucional. Seleccionan candidatos, organizan el comportamiento legislativo y median entre los votantes y las instituciones. Como se argumentó en capítulos anteriores, su función de control es decisiva: determinan quién obtiene acceso al poder y bajo qué condiciones. Cuando el liderazgo partidario prioriza la lealtad sobre la competencia y la victoria electoral sobre la responsabilidad constitucional, los partidos dejan de servir como salvaguardias. Más bien, se convierten en conductos para la normalización de la erosión institucional.

En estas condiciones, la supervisión parlamentaria se debilita a medida que la disciplina partidaria sustituye el deber institucional. Las legislaturas dejan de servir como controles independientes y, en su lugar, se convierten en extensiones de la autoridad ejecutiva. Se politizan los nombramientos judiciales, se recalibran las reglas electorales para favorecer a los titulares y se desalienta o castiga la disidencia interna. Por tanto, el retroceso democrático no es únicamente un proyecto ejecutivo; se sustenta en la organización partidaria y en el cumplimiento legislativo.

Esta dinámica a menudo se intensifica durante las crisis prolongadas. Las amenazas a la seguridad, la inestabilidad económica o los conflictos asimétricos crean condiciones en las que la ampliación de la autoridad parece justificada. Las medidas inicialmente presentadas como temporales se incorporan a la gobernanza rutinaria. Con el tiempo, la excepción remodela la regla y la lógica de emergencia se normaliza.

Estos acontecimientos revelan una verdad estructural: las constituciones no pueden defenderse por sí solas. Su resiliencia depende en parte del diseño institucional (de la eficacia con la que se distribuye y equilibra la autoridad entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial) e igualmente de la conducta de quienes operan dentro de ellos. Cuando el diseño institucional es sólido, puede retrasar o dificultar la concentración de poder. Cuando es ambiguo o débil, el sistema se vuelve más vulnerable a la manipulación. En ambos casos, los resultados dependen, en última instancia, del comportamiento del liderazgo.

El principio clásico de la separación horizontal de poderes sigue siendo fundamental a este respecto. No es simplemente un acuerdo formal, sino un mecanismo para mantener la rendición de cuentas en medio de intereses contrapuestos. Cuando la supervisión legislativa se subordina a

la lealtad partidista, la autoridad ejecutiva se expande más allá del escrutinio efectivo y la independencia judicial se erosiona, la capacidad de la Constitución para limitar el poder disminuye desde adentro. Este proceso rara vez ocurre de forma abrupta. Comienza con una acomodación gradual: violaciones pasadas por alto, excepciones normalizadas y la erosión constante de la vigilancia institucional.

Por consiguiente, la defensa constitucional no es solo una cuestión de texto legal, sino también de cultura política. Los sistemas se vuelven vulnerables cuando se permite o se tolera a actores que rechazan las normas democráticas. Los movimientos extremistas o antisistema pueden acelerar la degradación institucional cuando los partidos establecidos no reconocen la amenaza ni responden a ella. El oportunismo estratégico, las ventajas a corto plazo o la complacencia pueden permitir que esas fuerzas remodelen el sistema desde dentro.

La erosión se profundiza cuando la victoria electoral se trata como un mandato ilimitado y la autoridad legal se confunde con la moral. Las instituciones de supervisión se replantean como obstáculos; la disidencia se reformula como deslealtad; y la adaptación se convierte en una expansión continua del poder. Con el tiempo, los ciudadanos se adaptan a estos cambios, la oposición se fragmenta, las normas profesionales se debilitan y la resistencia institucional disminuye. El marco constitucional sigue siendo visible, pero su fuerza restrictiva disminuye.

Este análisis vuelve a un tema central del libro: el declive democrático es un proceso acumulativo. Rara vez resulta de una única decisión. Más bien, surge de una secuencia de decisiones en las que los líderes abandonan la moderación sin dejar de respetar la ley. En este sentido, el colapso constitucional es un fracaso moral antes de convertirse en un fracaso legal. En su raíz hay un déficit de liderazgo político: una falta de conocimiento, juicio y orientación ética necesarios para comprender y aplicar los principios de la moralidad política. Este déficit no es incidental; refleja debilidades en los procesos utilizados para seleccionar líderes. Cuando los partidos políticos no logran priorizar la competencia, la integridad y el compromiso con las normas democráticas, reproducen condiciones que vuelven cada vez más probable la erosión de la Constitución.

Por esta razón, la resiliencia constitucional debe entenderse tanto como una cuestión de liderazgo como institucional. El Código de Liderazgo de Partidos Políticos (PPLC, por sus siglas en inglés), que articula principios normativos para la selección de líderes éticos, y la Métrica de Puntuación de Liderazgo (LSM, por sus siglas en inglés), que operacionaliza dichos principios en criterios medibles, desarrollados por Galiñanes y Klinkers (2026c), abordan directamente este desafío. Al evaluar a los líderes políticos no solo por su desempeño electoral, sino también por su compromiso demostrado con los límites institucionales, la rendición de cuentas y las normas democráticas, estos marcos buscan restaurar el vínculo entre la selección de líderes y la integridad constitucional.

Sin embargo, la erosión constitucional no se limita al desequilibrio institucional. A medida que las restricciones formales se debilitan, los actores políticos a menudo buscan legitimidad más allá de los marcos constitucionales. El poder se ancla en afirmaciones de autenticidad moral: identidad religiosa, destino nacional o misión civilizatoria. La moderación institucional da paso a la alineación moral y la competencia política pasa del desacuerdo político a una contienda existencial.

La manipulación legal sirve así como puente hacia una transformación más profunda: la redefinición de la comunidad política a partir de líneas excluyentes.

En esta etapa, la democracia constitucional enfrenta otro desafío. Gobernar el pluralismo requiere líderes capaces de mantener la neutralidad entre visiones morales del mundo en competencia y, al mismo tiempo, salvaguardar la igualdad de ciudadanía. Cuando los actores políticos fusionan la autoridad con afirmaciones religiosas o identitarias, la frontera entre la representación democrática y la dominación moral comienza a erosionarse.

El próximo capítulo examina este desarrollo directamente. Se centra en la relación entre la religión, los partidos políticos y el Estado laico, y explora cómo preservar la gobernanza pluralista sin reducir las diferencias a una jerarquía.

Religión, partidos y Estado laico: gobernar el pluralismo sin dominación

14.

Las sociedades democráticas son inherentemente plurales y abarcan diversas religiones, tradiciones morales, ideologías políticas e identidades culturales. Esta diversidad no es una condición temporal que deba resolverse, sino una característica permanente de la vida política moderna. Por tanto, la cuestión central para la democracia constitucional no es eliminar el desacuerdo, sino gestionarlo sin permitir que el poder se convierta en dominación.

El capítulo anterior mostró cómo la erosión constitucional puede producirse mediante la manipulación legal y la complicidad de los partidos políticos, incluso cuando las estructuras formales permanecen intactas. Este capítulo aborda una vulnerabilidad relacionada, pero distinta: la politización de la identidad moral. Cuando los compromisos religiosos o ideológicos se fusionan con la competencia partidista, el desacuerdo democrático se transforma. Ya no se desarrolla dentro de un marco constitucional compartido; en cambio, cada vez más preocupa qué visión del mundo tiene derecho a definir ese marco.¹

¹ La Unión Europea constituye uno de los experimentos contemporáneos más ambiciosos en materia de soberanía estratificada. En lugar de concentrar la autoridad exclusivamente en el nivel nacional o supranacional, distribuye la toma de decisiones entre múltiples instituciones y jurisdicciones, combinando elementos de gobernanza compartida con un grado considerable de autonomía nacional. En este sentido, el proyecto europeo refleja temas presentes en las tradiciones federalistas asociadas a Johannes Althusius y, posteriormente, desarrolladas por teóricos contemporáneos como Daniel Elazar. La autoridad se ejerce a través de un complejo sistema de competencias negociadas, identidades superpuestas y múltiples niveles de representación política. La Unión Europea demuestra que las comunidades políticas pueden cooperar más allá del Estado-nación sin renunciar por completo a sus identidades distintivas ni a sus capacidades de autogobierno. Al mismo tiempo, la Unión Europea pone de manifiesto las limitaciones de la gobernanza estratificada cuando carece de una base federal plenamente constitucional. A diferencia de federaciones como Estados Unidos, Alemania o Suiza, la Unión Europea sigue siendo fundamentalmente una organización basada en tratados, cuya autoridad deriva de acuerdos entre Estados miembros soberanos, más que de una constitución democrática única promulgada por una comunidad política unificada. Como consecuencia, cuestiones relacionadas con la soberanía, la rendición de cuentas democrática, la autoridad fiscal, la política exterior y la supremacía constitucional suelen permanecer en disputa y sin una resolución institucional definitiva. Estas ambigüedades estructurales han contribuido a desafíos recurrentes de gobernanza, entre ellos las tensiones entre las autoridades nacionales y supranacionales, la aplicación desigual de las políticas, la complejidad de los procesos de toma de decisiones y las dificultades para responder de manera coherente a las crisis económicas, migratorias, de seguridad y geopolíticas. La Unión ha demostrado una notable capacidad de cooperación, pero también revela los límites de un arreglo institucional que combina una profunda integración con una unión constitucional y política incompleta. Por consiguiente, la Unión Europea ofrece una doble lección. Demuestra tanto las posibilidades como las limitaciones de la soberanía compartida. Muestra que la gobernanza puede organizarse en múltiples niveles más allá del Estado-nación, pero también sugiere que una gobernanza multinivel duradera y eficaz requiere, en última instancia, fundamentos constitucionales claros, instituciones democráticamente responsables y una asignación coherente de competencias. Sin tales fundamentos, la soberanía estratificada puede generar tensiones persistentes entre la integración y la autonomía, la cooperación y la fragmentación, así como entre la

Así pues, está en juego una competencia central del liderazgo democrático: la capacidad de gobernar el pluralismo sin reducir las diferencias a una jerarquía.

La democracia constitucional moderna surgió en respuesta a conflictos prolongados y destructivos en torno a la autoridad religiosa. Las guerras de la Europa moderna temprana expusieron los peligros de los sistemas políticos que buscaban imponer una concepción única de la verdad. El constitucionalismo liberal se desarrolló no como una teoría abstracta, sino como un acuerdo práctico: la autoridad política ya no dependería de la uniformidad religiosa. La tolerancia se convirtió no solo en un ideal moral, sino también en un requisito previo para la estabilidad política.

Esta experiencia histórica subraya el papel central del secularismo en la gobernanza democrática. Bien entendido, el secularismo no excluye la religión de la vida pública. Más bien, requiere que el Estado se abstenga de respaldar cualquier doctrina integral como vinculante para todos los ciudadanos. Su objetivo es la neutralidad institucional, no la exclusión cultural. Los ciudadanos siguen siendo libres de tener y expresar convicciones profundas, pero el Estado no eleva ningún marco moral o religioso a la categoría de ortodoxia pública.

John Rawls ofrece una de las explicaciones más sistemáticas de este acuerdo en *Political Liberalism* (1993). Sostiene que la legitimidad democrática depende de lo que él llama *razón pública*: cuando están en juego derechos fundamentales y principios constitucionales, las decisiones políticas deben justificarse en términos que los ciudadanos con diferentes visiones del mundo puedan aceptar razonablemente. Como el pluralismo es duradero, el Estado no puede depender de una base moral o metafísica compartida. En cambio, la estabilidad descansa en un “consenso superpuesto”, en el que diversas tradiciones convergen en principios políticos comunes por razones diversas.

Este marco impone una disciplina exigente al liderazgo político. Las convicciones personales pueden guiar el juicio, pero el ejercicio de la autoridad pública debe justificarse de modo que respete la igualdad de ciudadanía. La tarea no es abandonar las creencias, sino traducirlas en argumentos que otros, es decir, quienes no las comparten, puedan evaluar.

Charles Taylor (2007) profundiza en esta perspectiva al describir que las democracias contemporáneas habitan una “era secular”, caracterizada no por la desaparición de la religión, sino por la coexistencia de múltiples marcos morales y espirituales sin una jerarquía compartida. En este contexto, el secularismo es un principio estructurante que protege la libertad de conciencia en medio de la diversidad. El Estado no juzga la verdad última; asegura las condiciones para que diversas interpretaciones de la verdad coexistan sin coerción.

Jürgen Habermas (2006) añade otra dimensión al enfatizar el papel del diálogo democrático. Tanto los ciudadanos religiosos como los laicos participan en la deliberación pública, pero la legitimidad política requiere que, en última instancia, las leyes estén justificadas en términos accesibles a todos. Los argumentos religiosos son plenamente legítimos en el debate público, pero cuando se traducen en decisiones vinculantes, deben expresarse en términos comprensibles para el público en general. Este proceso de traducción mutua preserva tanto la libertad de expresión como la neutralidad del Estado.

Alfred Stepan (2011) complementa estas explicaciones normativas ofreciendo una perspectiva institucional basada en el concepto de “tolerancias gemelas”. La estabilidad democrática depende de la moderación recíproca: el Estado debe proteger la libertad y la autonomía religiosa, mientras que los actores religiosos deben aceptar la autoridad de las instituciones democráticas y la legitimidad de los resultados electorales. Cuando cualquiera de las partes busca dominar a la otra, el pluralismo se vuelve inestable.

En conjunto, estas perspectivas convergen en una idea central: la democracia pluralista depende no solo de protecciones constitucionales, sino también de una conducta política disciplinada para sostenerlas.

La dificultad para mantener esta disciplina se ha vuelto cada vez más evidente. En muchas democracias, la identidad religiosa se moviliza de manera explícitamente partidista. Los actores políticos invocan narrativas sagradas para consolidar el apoyo y presentar a los oponentes como amenazas a la identidad colectiva. Al mismo tiempo, las ideologías seculares pueden adoptar formas igualmente excluyentes, al definir las creencias disidentes como incompatibles con la pertenencia cívica. En ambos casos, el desacuerdo pasa de la política a la identidad y la competencia política se vuelve moralizada.

Los partidos políticos desempeñan un papel decisivo en esta transformación. Como principales intermediarios entre la sociedad y el Estado, traducen la diversidad social en opciones políticas. Cuando funcionan eficazmente, los partidos canalizan las diferencias morales y culturales hacia alternativas políticas negociables. Cuando son captados por narrativas absolutistas, convierten la diversidad en división y consideran sospechoso el compromiso.

En tales condiciones, el compromiso se interpreta como traición, la victoria electoral se interpreta como una autorización moral y los límites institucionales se consideran obstáculos en lugar de salvaguardas. El lenguaje de la coexistencia cede ante el de la supervivencia cultural, y la competencia democrática asume un carácter cada vez más existencial.

Las democracias constitucionales buscan contener esta dinámica mediante salvaguardas institucionales: la protección de la libertad religiosa, las garantías de igualdad ciudadana, los tribunales independientes y los derechos de las minorías. Sin embargo, como se destacó en el capítulo 13, estas salvaguardas no se ejecutan por sí solas. Su eficacia depende de cómo los actores políticos operen dentro de ellas.

Por lo tanto, el liderazgo en sociedades plurales requiere una distinción disciplinada entre la convicción personal y la autoridad pública. El éxito electoral no confiere el monopolio de la verdad moral. Gobernar en condiciones diversas requiere preservar la legitimidad de quienes no están de acuerdo. Rawls describió esta orientación como un deber de civilidad: un compromiso de justificar las decisiones políticas de modo que respeten a todos los ciudadanos por igual.

Cuando esta disciplina se debilita, el pluralismo se erosiona de forma gradual pero perceptible. La confianza pública disminuye, las minorías enfrentan una inseguridad creciente, los conflictos institucionales se personalizan y el discurso político adopta un tono moral. El marco constitucional puede permanecer formalmente intacto, pero su función integradora se deteriora.

Por consiguiente, el Estado secular no es neutral en el sentido de la indiferencia. Se basa en compromisos sustantivos: la libertad de conciencia,

la ciudadanía igualitaria y la prevención de la dominación. Estos principios definen los límites dentro de los cuales el desacuerdo puede persistir sin desestabilizar el orden político. Requieren mantenimiento activo, no aceptación pasiva.

Para gobernar el pluralismo sin dominación, los líderes deben respetar estos compromisos incluso cuando hacerlo limite sus preferencias. Deben permitir la participación religiosa e ideológica en la vida pública y, al mismo tiempo, impedir que una sola doctrina capte la autoridad estatal. Deben reconocer la legitimidad de demandas morales contrapuestas y, al mismo tiempo, preservar el marco institucional que garantiza la igualdad de posiciones para todos.

Esta tarea no elimina el conflicto; lo vuelve manejable. La democracia no disuelve las diferencias: las organiza bajo reglas compartidas.

Cuando esta competencia falla, las consecuencias van más allá de la polarización. A medida que el desacuerdo moral se politiza e instrumentaliza, aumenta la presión para reformar la ley a fin de promover la supremacía partidista o ideológica. Los tribunales se ven arrastrados a conflictos de identidad; la legislación se convierte en un vehículo de dominio simbólico y la interpretación constitucional pasa de la mediación al atrincheramiento.

En este punto, el desafío ya no es solo cómo gobernar el pluralismo, sino también cómo preservar la integridad de la ley misma.

El siguiente capítulo aborda directamente esta transformación. Examina cómo los sistemas legales pueden pasar de marcos de orden compartido a instrumentos de ventaja política y por qué el derecho, una vez separado de la legitimidad, no puede sostener la gobernabilidad democrática.

El derecho como instrumento o el derecho como orden moral: por qué fracasa el legalismo sin legitimidad

15.

El capítulo anterior examinó cómo las sociedades democráticas gobiernan un profundo pluralismo moral y religioso sin permitir que el poder político se convierta en un vehículo de dominación. Sin embargo, el pluralismo solo puede sostenerse cuando el desacuerdo ocurre dentro de un marco legal compartido. Por lo tanto, la democracia constitucional depende no solo de gestionar la diversidad, sino también de preservar la integridad del orden jurídico que estructura la vida política.

En ese momento el derecho proporciona el lenguaje institucional mediante el cual se media en el conflicto democrático. Las constituciones, estatutos, reglamentos y decisiones judiciales definen los límites dentro de los cuales se producen los desacuerdos. Sin embargo, el derecho no cumple una función única y fija. Puede servir como un marco moral que restringe el poder y garantiza la igualdad de ciudadanía, o bien reducirse a un instrumento técnico para organizar y justificar la autoridad.

Esta distinción está en el centro de la crisis democrática actual.

Como demostró el capítulo 13, la erosión democrática moderna rara vez se produce mediante el abandono de la ley. Más bien, se desarrolla mediante su manipulación estratégica. Se preservan los marcos legales, pero se transforma su propósito. Los decretos de emergencia, las revisiones electorales, la reestructuración judicial y las regulaciones administrativas brindan un barniz de legalidad incluso cuando la función restrictiva de la ley se debilita progresivamente. El peligro, por tanto, no es la anarquía, sino el vaciamiento de los fundamentos normativos del derecho.

Este capítulo examina esa transformación al revisar un debate central en la teoría jurídica: si el derecho deriva su autoridad únicamente de la validez formal o de su carácter moral. La competencia de liderazgo en juego es la capacidad de distinguir entre el permiso legal y la justificación moral: entre lo que el poder permite y lo que exige el orden constitucional.

El positivismo jurídico moderno, articulado con mayor claridad por H. L. A. Hart (1961), ofrece una respuesta clara a la cuestión de la validez jurídica. En esta visión, el derecho se identifica por hechos sociales: una norma cuenta como derecho cuando se crea conforme a procedimientos reconocidos en un sistema jurídico. Si esa regla es justa o injusta, es analíticamente distinto de su validez. Esta distinción aportó claridad conceptual al análisis jurídico y permitió explicar cómo los sistemas jurídicos complejos mantienen la coherencia incluso en ausencia de consenso moral.

Sin embargo, esta separación analítica conlleva un riesgo práctico para la gobernabilidad democrática. Cuando la legalidad se trata como independiente de la evaluación moral, los actores políticos pueden llegar a

considerar el cumplimiento procesal suficiente para justificar la autoridad. En ese momento el derecho se convierte en una cuestión de forma más que de propósito.

La respuesta de Lon L. Fuller cuestiona precisamente esta conclusión. En *The Morality of Law* (1964), Fuller sostiene que los sistemas jurídicos no son estructuras moralmente neutrales, sino que se rigen por lo que denomina “moralidad interna”. Para que el derecho funcione como derecho, debe respetar ciertos principios procesales: generalidad, publicidad, prospectividad, claridad, coherencia, viabilidad, estabilidad relativa y congruencia entre la acción oficial y las reglas declaradas.

Estos principios no garantizan una justicia sustantiva. Sin embargo, sí establecen las condiciones mínimas para que la ley oriente la conducta en lugar de limitarse a emitir órdenes. Cuando se violan sistemáticamente (mediante secreto, retroactividad, contradicción o aplicación arbitraria), la ley deja de servir como marco de orientación y se convierte en un instrumento de dominación.

El argumento de Fuller ilumina el mecanismo de la erosión democrática contemporánea. El autoritarismo moderno rara vez abole los sistemas legales; los captura. Se preservan los procedimientos formales, pero su integridad se erosiona gradualmente. Los tribunales se reestructuran mediante nombramientos estratégicos o cambios jurisdiccionales; las leyes electorales se recalibran para poner en desventaja a los oponentes; y la sociedad civil y los medios de comunicación están limitados por regulaciones formalmente neutrales. Cada medida puede parecer defendible por separado, pero el efecto acumulativo debilita la capacidad de la ley para limitar el poder.

Kim Lane Scheppele (2018) describe este patrón como *legalismo autocrático*: el uso estratégico de marcos legales para producir resultados antidemocráticos preservando al mismo tiempo la apariencia de equidad procesal. Su eficacia se basa en su confianza en la legalidad. A los ciudadanos se les dice que los cambios institucionales son legales y, a menudo, lo son.

La legitimidad es lo que se erosiona, a menudo de forma gradual.

La legitimidad surge cuando se entiende que la ley sirve al bien común, se aplica de manera equitativa y limita el ejercicio del poder. Depende no solo del cumplimiento de las reglas, sino también de la confianza del público en la equidad y en el propósito. Cuando los sistemas legales se reutilizan para obtener ventajas partidistas o para consolidar el poder ejecutivo, esa confianza se debilita. Las instituciones pueden permanecer formalmente intactas, pero su autoridad normativa decae.

Esta dinámica se ve reforzada por el oportunismo del ejecutivo. Los sistemas constitucionales modernos necesariamente otorgan autoridad discrecional y facultades de emergencia para abordar crisis y gestionar la complejidad. Sin embargo, estos poderes también crean oportunidades de expansión. Los líderes que abordan la ley de manera instrumental (preguntando qué es legalmente permisible en lugar de qué está constitucionalmente justificado) pueden normalizar, gradualmente, las prácticas excepcionales.

La formulación de Carl Schmitt (2005[1922]) de que la soberanía reside en el poder de decidir la excepción capta con absoluta claridad este peligro. El constitucionalismo democrático busca contenerlo, incorporando la autoridad de emergencia en los marcos legales y sometiendo a supervisión. Sin embargo, cuando las medidas excepcionales se vuelven rutinarias, la

distinción entre gobernanza normal y gobierno de emergencia colapsa. La ley perdura, pero su función restrictiva se debilita.

En esos momentos, la estabilidad del orden jurídico depende menos de reglas formales que del juicio de sus miembros.

Las instituciones jurídicas no pueden defenderse plenamente frente a actores decididos a explotarlas. Los tribunales pueden dictar fallos, las legislaturas pueden promulgar salvaguardas y los órganos de supervisión pueden plantear objeciones. Sin embargo, como lo han demostrado los capítulos 13 y 14, estos mecanismos dependen de actores políticos dispuestos a defender la letra y el espíritu de la ley. Cuando esa voluntad se erosiona, la legalidad perdura, pero el constitucionalismo retrocede.

La visión de Fuller apunta a una comprensión más profunda del derecho como una relación recíproca. La ley no es simplemente un sistema de órdenes emitidas por la autoridad; es un marco de compromiso mutuo entre gobernantes y gobernados. Los gobiernos se comprometen a ejercer el poder conforme a reglas públicamente conocidas, estables y coherentes. Los ciudadanos responden con cumplimiento, basado en la confianza de que estas reglas no son instrumentos de dominación arbitraria. Cuando esta reciprocidad se rompe, la base normativa de la obligación jurídica se debilita.

En los sistemas democráticos, esta ruptura rara vez ocurre de forma abrupta. Las reformas individuales pueden parecer técnicas; los ajustes administrativos, menores; y los cambios institucionales, por motivos de eficiencia o de necesidad. Sin embargo, con el tiempo, su efecto acumulativo remodela el orden jurídico. Las instituciones que alguna vez limitaron el poder comienzan a facilitar su concentración.

El liderazgo democrático requiere resistir esta deriva. Los líderes comprometidos con la gobernanza constitucional entienden que la legalidad, por sí sola, no confiere legitimidad. Reconocen que la moderación no es una limitación de la autoridad, sino una condición para su justificación. Preservan la independencia institucional, incluso cuando resultan políticamente inconvenientes; respetan las decisiones judiciales adversas; y protegen los derechos de los actores de la oposición. Muchas de estas prácticas no están estrictamente establecidas por ley; surgen de la ética constitucional desarrollada en las Partes I y II de este libro.

La competencia desarrollada en este capítulo – la capacidad de distinguir la autorización legal de la justificación moral – completa una dimensión crítica del liderazgo democrático. Sin ella, la ley corre el riesgo de convertirse en una herramienta para organizar y defender el poder en lugar de limitarlo.

Esta idea también se extiende más allá de la teoría jurídica y abarca el diseño institucional. Incluso cuando los líderes actúan de buena fe, la estructura del Estado determina cómo opera la ley en la práctica. La distribución de la autoridad (entre los gobiernos central y regional, y entre las instituciones nacionales y locales) afecta si la ley refuerza la rendición de cuentas o permite la concentración de poder.

Por lo tanto, el siguiente capítulo pasa de la jurisprudencia a la arquitectura constitucional. Para que el derecho sirva como marco de legitimidad y no como instrumento de control, la organización del poder político debe apoyar ese propósito.

Estados unitarios, federales e híbridos: cómo el diseño territorial da forma al poder democrático

16.

El capítulo 15 demostró que la gobernabilidad democrática depende no solo de la existencia del derecho, sino también de su legitimidad como marco que restringe el poder y sostiene la obligación recíproca entre el gobierno y los ciudadanos. Sin embargo, el derecho no opera en abstracto. Su capacidad para guiar, limitar y exigir confianza está determinada por las estructuras institucionales en las que está inserto. El diseño constitucional determina cómo se distribuye la autoridad, cómo se toman las decisiones y cómo se puede responsabilizar al poder a lo largo del tiempo.¹

Uno de los aspectos más significativos de este diseño es su organización territorial.

Como se estableció en el capítulo 12, el liderazgo democrático requiere conciencia no solo de cómo se ejerce el poder, sino también de dónde pertenece apropiadamente. El principio de soberanía estratificada —expresada a través del federalismo como encarnación institucional de la subsidiariedad— ancla la responsabilidad a la proximidad y distribuye la autoridad entre múltiples niveles de gobernanza. Este capítulo amplía esa idea al examinar cómo diversos sistemas territoriales institucionalizan, distorsionan o socavan dicho principio en la práctica.

La democracia se rige no solo por las leyes y los líderes, sino también por el espacio. La distribución de la autoridad en el territorio (entre el centro

¹ Un peligro recurrente de la democracia constitucional surge cuando las apelaciones a la soberanía popular se transforman de una fuente de autoridad legítima en una justificación para debilitar las restricciones institucionales que, en primer lugar, hacen legítima esa autoridad democrática. Los estudiosos contemporáneos han descrito este fenómeno como «constitucionalismo abusivo» y «legalismo autocrático». En estos casos, el retroceso democrático no se produce mediante la suspensión abierta de la legalidad. Por el contrario, los líderes políticos emplean mecanismos legalmente formales —reformas constitucionales, modificaciones del sistema judicial, cambios electorales, poderes de emergencia o reestructuraciones administrativas— para reducir los controles institucionales mientras preservan la apariencia de legitimidad democrática. Una característica común de estos procesos es la invocación de un mandato popular. La victoria electoral se presenta no solo como una autorización para gobernar, sino también para eliminar las limitaciones al poder gubernamental. Los tribunales, los gobiernos regionales, las agencias independientes, los órganos de supervisión constitucional y las instituciones de oposición son retratados como obstáculos a la auténtica voluntad del pueblo, en lugar de ser reconocidos como componentes esenciales de la democracia constitucional. Esta dinámica pone de relieve una distinción fundamental entre la soberanía popular y el mayoritarismo sin restricciones. La legitimidad democrática no surge simplemente porque una mayoría apoye a un líder o una política determinados. Depende de la preservación de instituciones que garanticen la rendición de cuentas, protejan el pluralismo y aseguren que el poder político permanezca sometido a límites constitucionales. Para los líderes democráticos, la lección es clara: la verdadera prueba de compromiso con la soberanía popular no reside en la capacidad de movilizar mayorías, sino en la disposición a ejercer la autoridad dentro del marco constitucional que permite a los ciudadanos con opiniones divergentes seguir gobernándose conjuntamente. La contención constitucional no constituye una limitación de la democracia; es una de las condiciones que hacen posible su perdurabilidad.

y la periferia, entre las instituciones nacionales y regionales, entre el capital y la localidad) moldea profundamente el comportamiento político. Determina quién decide, quién implementa y quién puede pedir cuentas al poder. Sin embargo, la organización territorial a menudo se trata como una cuestión técnica o administrativa más que como un elemento central de la arquitectura democrática.

Este capítulo sostiene que los sistemas unitarios, federales e híbridos encarnan lógicas de gobernanza distintas. Cada sistema distribuye la autoridad de manera distinta, estructura la competencia política y crea incentivos distintos para los actores políticos. La competencia en juego es la alfabetización estructural: la capacidad de reconocer cómo los distintos modos de organizar el poder dan forma a la rendición de cuentas, la responsabilidad y el equilibrio de la autoridad a largo plazo.

A nivel conceptual, es importante distinguir entre las lógicas de gobernanza de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba. Tanto los sistemas unitarios centralizados como los descentralizados siguen siendo, en esencia, de arriba hacia abajo: la autoridad se origina en el centro y luego se distribuye o se delega. Por el contrario, los sistemas federales se basan en una lógica ascendente, en la que la autoridad se constituye mediante la asociación de comunidades políticas que conservan poderes constitucionalmente protegidos. Esta distinción no es meramente descriptiva; tiene implicaciones normativas sobre cómo se ancla la responsabilidad y cómo puede disputarse el poder.

En un extremo del espectro se encuentran los estados unitarios. En su forma clásica, la autoridad política se concentra en un solo gobierno nacional, aunque las responsabilidades administrativas se delegan en organismos subnacionales. Tal delegación no altera la estructura fundamental: la autoridad subnacional deriva, en última instancia, del centro y puede modificarse o retirarse.

Los sistemas unitarios ofrecen claras ventajas. La toma de decisiones se simplifica, las políticas pueden implementarse con relativa uniformidad y la responsabilidad por los resultados se asigna con mayor facilidad. En momentos de crisis, la autoridad centralizada puede facilitar la coordinación y una respuesta rápida.

Sin embargo, estas eficiencias implican compensaciones democráticas. Cuando la autoridad está concentrada, la toma de decisiones puede alejarse cada vez más de los ciudadanos y la competencia política tiende a organizarse principalmente a nivel nacional. Las oportunidades de experimentación local disminuyen y los circuitos de retroalimentación entre las políticas y la experiencia vivida se debilitan. Con el tiempo, la centralización también puede reforzar el dominio ejecutivo, particularmente cuando los contrapesos institucionales son débiles o la cultura política favorece un liderazgo fuerte.

La evidencia empírica sugiere que la centralización sostenida genera tensiones entre las autoridades nacionales y la sociedad civil. Cuando los ciudadanos y las instituciones intermediarias se perciben a sí mismos como estructuralmente excluidos de ejercer una influencia significativa, la legitimidad se pone a prueba. La contestación política puede entonces pasar del compromiso institucional a una movilización episódica, lo que revela un desequilibrio más profundo entre autoridad y participación.

Los sistemas federales encarnan una lógica institucional distinta. En los acuerdos federales, la autoridad está constitucionalmente dividida entre los gobiernos nacionales y subnacionales. Las unidades regionales poseen

poderes autónomos que el centro no puede retirar unilateralmente. Esto crea múltiples centros de toma de decisiones, cada uno con su propio mandato democrático.

Ronald L. Watts (1998) define el federalismo como una combinación de gobierno compartido y autogobierno: la gobernanza se ejerce de manera conjunta cuando la acción colectiva es necesaria y de manera separada cuando la autonomía local es apropiada. Daniel J. Elazar (1987) caracteriza, además, el federalismo como una asociación de pacto basada en la reciprocidad más que en la jerarquía. La autoridad se dispersa no solo por motivos de eficiencia, sino también para evitar su concentración y proteger el pluralismo.

Desde la perspectiva desarrollada en el capítulo 12, el federalismo encarna la subsidiariedad en forma institucional. Incorpora el principio de que la autoridad debe permanecer lo más cerca posible de quienes la afectan, al tiempo que permite coordinarse con niveles superiores cuando sea necesario.

Esta estructura proporciona importantes salvaguardas democráticas. Al dispersar la autoridad, los sistemas federales crean múltiples espacios para la representación y la rendición de cuentas. Los gobiernos subnacionales pueden servir como espacios para la innovación y la participación políticas. Fundamentalmente, también sirven como contrapeso a la autoridad central. Cuando las instituciones nacionales se debilitan, las regionales pueden preservar elementos de la práctica democrática.

Sin embargo, el federalismo introduce sus propias tensiones. Puede agudizar las desigualdades regionales, complicar la coordinación entre las jurisdicciones y fragmentar las políticas. La autonomía subnacional también puede proteger las formas locales de erosión democrática frente a una supervisión efectiva. Además, los sistemas federales no son inmunes a las presiones centralizadoras. Los ejecutivos nacionales pueden invocar la crisis, la unidad o la necesidad económica para ampliar su autoridad y, gradualmente, alterar el equilibrio de poder entre los niveles de gobierno.

Que tales presiones conduzcan a una coordinación temporal o a una centralización duradera depende fundamentalmente de la competencia cognitiva y de la orientación moral del liderazgo político. Cuando los líderes tienen la capacidad de juicio estructural y un compromiso ético con la moderación, el equilibrio federal puede mantenerse incluso en situaciones de tensión. Cuando estas cualidades están ausentes, las salvaguardas institucionales pueden ser reinterpretadas o eludidas, lo que permite una concentración gradual del poder a pesar de los límites constitucionales formales.

Entre estos dos modelos se encuentra una amplia gama de sistemas híbridos o descentralizados. En estos acuerdos, se delega una autoridad importante en las unidades subnacionales, mientras que la soberanía permanece formalmente centralizada. Estos sistemas a menudo no surgen de un diseño constitucional único, sino de un compromiso político y de una evolución institucional gradual.

Martin Loughlin (2003) observa que los acuerdos transferidos a menudo se basan en marcos legislativos en lugar de garantías constitucionales arraigadas. Esta flexibilidad permite adaptarse con el tiempo y facilita la integración de la diversidad. Sin embargo, también introduce fragilidad. Cuando la autoridad subnacional depende más de la discreción política que de la protección constitucional, puede revertirse con mayor facilidad.

Por tanto, los sistemas híbridos dependen en gran medida de la cultura política y de la moderación del liderazgo. Su estabilidad depende menos de un atrincheramiento formal que de la voluntad de las autoridades centrales de respetar la autonomía que les han otorgado. En este sentido, ilustran un tema recurrente de este libro: las instituciones proporcionan marcos, pero su calidad democrática depende, en última instancia, de cómo se ejerce el poder dentro de ellas.

A pesar de sus diferencias, los tres modelos comparten una característica clave: el diseño territorial da forma a los incentivos políticos.

Los sistemas centralizados tienden a concentrar la autoridad a nivel nacional. Los sistemas federales distribuyen la autoridad entre múltiples centros institucionales. Los acuerdos híbridos crean fronteras fluidas que los actores políticos pueden ajustar, a veces de manera incremental y otras de manera estratégica.

Estas dinámicas son críticas porque la erosión democrática a menudo avanza mediante ajustes estructurales en lugar de una ruptura abierta. Los líderes pueden centralizar la autoridad fiscal, anular las competencias regionales o eludir las instituciones locales bajo el pretexto de la eficiencia o de la gestión de crisis. Lo que comienza como una reforma administrativa puede cambiar gradualmente la distribución del poder político.

Las estructuras fiscales desempeñan un papel particularmente decisivo en este proceso. Jonathan Rodden (2006) muestra que los desajustes entre las responsabilidades de ingresos y de gastos pueden distorsionar la rendición de cuentas. Cuando a los gobiernos subnacionales se les asigna la tarea de prestar servicios sin la autonomía fiscal correspondiente, se vuelven dependientes de las transferencias del gobierno central. Los ejecutivos nacionales, a su vez, acumulan influencia sin una responsabilidad proporcional. Estos desequilibrios debilitan la retroalimentación democrática y crean incentivos para una centralización oportunista.

Los acontecimientos recientes en diversos sistemas políticos muestran que la descentralización puede revertirse incluso cuando está formalmente arraigada. Las autoridades nacionales invocan cada vez más preocupaciones de seguridad, de coordinación económica o de identidad nacional para reclamar poderes previamente delegados a las instituciones regionales. Estas medidas suelen estar legalmente justificadas, pero su efecto acumulativo es concentrar la autoridad y reducir el espacio para la acción política autónoma.

Desde la perspectiva desarrollada en el capítulo 15, este proceso también da forma al carácter del derecho. Cuando la autoridad está centralizada sin salvaguardas adecuadas, los marcos legales corren el riesgo de convertirse en instrumentos de coordinación y control en lugar de mecanismos de rendición de cuentas. Por el contrario, cuando la autoridad se distribuye de acuerdo con la subsidiariedad, es más probable que la ley sirva de marco de legitimidad basado en la proximidad, la participación y la restricción mutua.

La responsabilidad democrática depende, en parte, de la proximidad. Es más probable que los ciudadanos participen cuando la gobernanza es visible, accesible y receptiva. Cuando la autoridad se concentra en instituciones distantes, los circuitos de retroalimentación se debilitan y la responsabilidad se vuelve más difícil de rastrear.

Por consiguiente, el pluralismo territorial puede desempeñar un papel estabilizador. Múltiples centros de autoridad preservan la diversidad institucional, crean espacios alternativos de participación y garantizan que la

competencia política no se limite a un solo nivel de gobernanza. Si bien la autoridad distribuida no garantiza la resiliencia democrática, la autoridad concentrada reduce constantemente las barreras a la erosión.

Para los líderes democráticos, esto implica una responsabilidad clara. Las decisiones sobre jurisdicción, financiación y autoridad administrativa nunca son meramente técnicas. Dan forma a la distribución del poder en todo el sistema político e influyen en la forma en que interactúan las instituciones a lo largo del tiempo.

La competencia requerida es la alfabetización estructural en su sentido más amplio: la capacidad de comprender cómo el diseño institucional canaliza el comportamiento político y cómo los acuerdos territoriales refuerzan o socavan la responsabilidad democrática. Los líderes con esta competencia resisten la centralización innecesaria, respetan la autonomía subnacional, mantienen el equilibrio fiscal y reconocen que una gobernanza eficaz no es sinónimo de un control absoluto.

Como se ha enfatizado en las partes II y III, la democracia se sustenta no solo en normas e intenciones, sino también en los entornos institucionales en los que operan los líderes. Estas estructuras determinan dónde reside la autoridad, cómo se ejerce y cómo pueden responder los ciudadanos. Cuando la organización territorial se convierte en un mecanismo de concentración, el espacio democrático se contrae. Cuando se refleja una soberanía estratificada, la participación democrática se amplía y la responsabilidad sigue siendo visible.

Sin embargo, el diseño territorial aborda solo una dimensión de la arquitectura constitucional. Una vez que la autoridad se distribuye entre los niveles de gobierno, otra cuestión se vuelve decisiva: cómo se organiza el poder ejecutivo dentro de esas estructuras y cómo se exige a los líderes que rindan cuentas de su ejercicio.

De esta forma, el próximo capítulo pasa de la geografía del poder a la organización de la autoridad ejecutiva, examinando cómo los sistemas presidencial, parlamentario e híbridos dan forma a los incentivos políticos, al comportamiento del liderazgo y a la resiliencia democrática.

Diseño ejecutivo y responsabilidad democrática: presidencialismo, parlamentarismo y liderazgo colectivo

17.

El capítulo anterior demostró que la organización territorial del Estado da forma a la distribución de la autoridad en el espacio y a la participación de los ciudadanos en la gobernanza a distintos niveles. Sin embargo, la distribución territorial del poder no determina por sí sola cómo se ejerce la autoridad dentro de las instituciones. Una vez asignado el poder entre los niveles de gobierno, otra cuestión se vuelve decisiva: cómo se constituye, se ejerce y se limita la autoridad ejecutiva.

Esta pregunta se conecta directamente con el argumento desarrollado en el capítulo 15. Si la ley ha de servir como un marco de legitimidad en lugar de un instrumento de control, quienes ejercen la autoridad ejecutiva deben seguir siendo responsables dentro de estructuras que permitan y limiten su poder. Por tanto, el diseño ejecutivo no es simplemente una característica técnica de los sistemas constitucionales; es un determinante central de si la autoridad permanece limitada o se concentra.

Toda democracia debe enfrentar un problema fundamental de gobernabilidad: quién gobierna, bajo qué condiciones y cómo se le puede exigir cuentas.

La respuesta está en el diseño ejecutivo. Que un sistema político adopte acuerdos presidenciales, parlamentarios, híbridos o colectivos determina cómo se seleccionan los líderes, cómo se legitima la autoridad y cómo se hace cumplir la rendición de cuentas. Estas opciones institucionales hacen más que asignar poderes formales. Estructuran incentivos, dan forma al comportamiento político e influyen en la resiliencia (o fragilidad) de la gobernanza democrática.

En el centro de esta discusión hay una distinción a menudo malentendida. Los sistemas presidenciales no se definen simplemente por la presencia de un presidente, sino por la elección independiente del ejecutivo y del legislativo. Ambos derivan su autoridad directamente del electorado y reclaman legitimidad democrática por derecho propio. Este mandato dual crea una tensión estructural: dos instituciones, cada una de las cuales representa “al pueblo”, pueden hacer valer derechos de autoridad en competencia.

En principio, esta tensión puede gestionarse mediante normas constitucionales claramente definidas que delinee competencias, regulen las interacciones y establezcan procedimientos para la cooperación entre poderes, complementadas con una cultura de moderación política. Sin embargo, en la práctica, cuando los actores institucionales carecen de competencia, experiencia o compromiso con las normas constitucionales, estos mecanismos suelen resultar insuficientes. En lugar de coordinación, surge la rivalidad. La ausencia de un mecanismo interno para resolver

conflictos (como un voto de confianza) implica que los desacuerdos entre el Ejecutivo y el Legislativo pueden persistir o escalar. En contextos polarizados, esta característica estructural puede convertir la competencia política en un punto muerto institucional.

La influyente crítica de Juan J. Linz (1990) sigue siendo central en esta discusión. Los sistemas presidenciales, argumentó, combinan términos fijos con la concentración de la autoridad simbólica y política en un solo individuo. La competencia electoral se convierte en una contienda de suma cero en la que los perdedores quedan excluidos del poder ejecutivo durante el mandato. Esta dinámica intensifica la polarización, reduce los incentivos para llegar a acuerdos y aumenta la probabilidad de que el conflicto político se enmarque como existencial.¹

Los estudios posteriores han refinado este análisis, pero no lo han revocado en su esencia. Shugart y Carey (1992) demuestran que los detalles institucionales, como los poderes legislativos y los sistemas de partidos, moldean los resultados, mientras que Cheibub (2007) muestra que las democracias presidenciales pueden perdurar bajo ciertas condiciones. Sin embargo, estas contribuciones confirman un patrón más amplio: el presidencialismo incorpora una tendencia estructural hacia la personalización y el unilateralismo, especialmente cuando las normas institucionales son débiles o los sistemas de partidos están fragmentados.

Desde la perspectiva desarrollada en este libro, estas características plantean preocupaciones sobre la compatibilidad a largo plazo del presidencialismo con la rendición de cuentas democrática. La concentración de la autoridad en un ejecutivo único, elegido directamente, combinada con mecanismos limitados de destitución rutinaria, crea condiciones en las que el liderazgo puede quedar aislado del control institucional.

Los sistemas parlamentarios operan bajo una lógica distinta. Al anclar la autoridad ejecutiva en la confianza legislativa, evitan el mandato dual y establecen una cadena unificada de legitimidad democrática. Los gobiernos siguen siendo responsables ante los representantes electos y pueden ser reemplazados sin ruptura constitucional. Esta flexibilidad reduce el riesgo de crisis institucional e incorpora la capacidad de respuesta a la estructura de gobernanza.

¹ El análisis de la razón pública en capítulos anteriores parte del supuesto de que los ciudadanos y los líderes pueden interactuar entre sí mediante argumentos fundamentados en razones públicamente accesibles, en lugar de hacerlo a través de afirmaciones puramente sectarias o de narrativas manipuladas (Rawls 1993). Sin embargo, este supuesto enfrenta desafíos cada vez mayores en los entornos digitales contemporáneos. Como se señaló en el Capítulo 8, el desacuerdo democrático actual suele extenderse más allá de las diferencias de valores o preferencias políticas para abarcar disputas sobre los propios hechos básicos. La desinformación, la amplificación algorítmica, los ecosistemas mediáticos fragmentados y la rápida circulación de contenidos emocionalmente cargados pueden debilitar las bases fácticas compartidas que sustentan la deliberación democrática. Cuando los ciudadanos dejan de habitar un espacio informativo suficientemente común, la capacidad para un debate público razonado se ve disminuida. Esta evolución plantea un desafío importante para el liderazgo. La gobernanza democrática requiere algo más que reglas constitucionales y salvaguardias institucionales; también depende de lo que podría denominarse las precondiciones de la razón pública: acceso a información fiable, periodismo independiente, educación cívica, integridad científica, transparencia procedimental e instituciones públicas capaces de generar confianza. Estas condiciones no eliminan el desacuerdo, ni deberían hacerlo. Más bien, proporcionan el horizonte fáctico compartido en el que el desacuerdo puede seguir siendo constructivo y democráticamente legítimo. Por consiguiente, el desafío para los líderes contemporáneos no consiste únicamente en gobernar dentro de las restricciones constitucionales, sino también en contribuir a preservar las condiciones informativas que hacen posible la democracia constitucional. Las instituciones pueden distribuir el poder de manera prudente, pero no pueden funcionar eficazmente cuando los ciudadanos pierden la confianza en los propios procesos mediante los cuales se evalúan las afirmaciones sobre la verdad y se justifican las decisiones públicas.

Los sistemas parlamentarios también tienden a difundir la autoridad ejecutiva mediante la responsabilidad colectiva del gabinete. La toma de decisiones es menos personalizada, la formación de coaliciones está institucionalizada y la gobernanza depende de una negociación sostenida más que del respaldo plebiscitario. Aunque estos sistemas no están exentos de riesgos (en particular cuando los partidos dominantes debilitan la supervisión parlamentaria o cuando las coaliciones se vuelven inestables), brindan salvaguardas estructurales más sólidas contra la concentración de poder.

En cuanto a la relación entre derecho y legitimidad descrita en el capítulo 15, el parlamentarismo refuerza las condiciones en las que el derecho puede servir de marco para la rendición de cuentas recíproca. La autoridad ejecutiva permanece inmersa en una relación permanente de confianza y contestación, en lugar de estar aislada por un mandato electoral fijo.

Los sistemas híbridos o semipresidenciales intentan combinar elementos de ambos modelos, pero a menudo reproducen sus tensiones de manera más compleja. Como muestra Elgie (2011), la coexistencia de un presidente elegido directamente y de un gobierno responsable ante el parlamento puede desdibujar las líneas de responsabilidad y generar competencia entre los actores ejecutivos. En lugar de resolver el problema de la legitimidad dual, tales sistemas pueden redistribuirla entre las instituciones, lo que aumenta la necesidad de claridad constitucional y de moderación política.

Por consiguiente, el desafío central del diseño ejecutivo reside no solo en cómo se legitima la autoridad, sino también en cómo se ejerce a lo largo del tiempo. Los sistemas que concentran el poder en un solo individuo (ya sea un presidente o un primer ministro) siguen siendo vulnerables a la personalización, incluso cuando existen restricciones formales. La persistencia de políticas centradas en el líder en todos los contextos institucionales sugiere que las soluciones estructurales deben ir más allá del mero equilibrio entre las distintas ramas de gobierno.

En este caso, los modelos ejecutivos colectivos ofrecen una alternativa distinta.

Al distribuir la autoridad ejecutiva entre múltiples individuos, los sistemas colectivos reducen la concentración de poder tanto simbólica como práctica. La toma de decisiones se vuelve deliberativa en lugar de unilateral, la responsabilidad se comparte en lugar de individualizarse y la gobernanza se estructura en torno a la coordinación en lugar del mando.

El Consejo Federal Suizo ofrece un ejemplo bien establecido de tal acuerdo. Como señala Arend Lijphart (1999), su estructura colegiada promueve la estabilidad, la continuidad y la inclusión, evitando al mismo tiempo la personalización propia de los sistemas de un solo líder. La autoridad ejecutiva se ejerce colectivamente y el liderazgo se rota, lo que refuerza el principio de que la gobernanza es una función institucional más que un mandato personal.

Partiendo de esta lógica, Galiñanes y Klinkers (2026b) proponen un ejecutivo colectivo rotativo en un marco constitucional más amplio. En este modelo, la autoridad ejecutiva la ejerce un pequeño consejo cuyo presidente se rota periódicamente. Este diseño tiene como objetivo evitar la concentración de la autoridad simbólica y, al mismo tiempo, preservar la coordinación y la rendición de cuentas. Por tanto, el liderazgo está integrado en la estructura y no se confiere a un solo individuo.

Desde una perspectiva normativa, la progresión a través de estos modelos resulta instructiva. Los sistemas presidenciales concentran la autoridad mediante un mandato directo; los sistemas parlamentarios mitigan esta concentración mediante la dependencia legislativa; y los sistemas colectivos van más allá al incorporar estructuralmente el poder compartido dentro del ejecutivo.

Estos acuerdos resultan especialmente pertinentes en sociedades pluralistas complejas. Cuando las comunidades políticas son diversas y la autoridad está distribuida en múltiples niveles (como se analiza en el capítulo 16), ningún actor por sí solo puede encarnar de manera creíble el conjunto. El liderazgo colectivo se alinea más estrechamente con los principios de soberanía compartida y de representación plural descritos en el capítulo 12.

Para los líderes democráticos, estas diferencias institucionales no son abstractas. Dan forma a los incentivos bajo los cuales se ejerce el liderazgo. Los presidentes deben resistirse a equiparar la victoria electoral con una autoridad ilimitada. Los primeros ministros deben evitar confundir una mayoría parlamentaria con la exclusividad democrática. Los miembros de los ejecutivos colectivos deben sostener activamente la deliberación y la responsabilidad compartida, en lugar de recaer en jerarquías informales.

La competencia en juego es la autoconciencia institucional: la capacidad de comprender cómo la propia oficina estructura el poder y de actuar de manera que refuerce, en lugar de socavar, la rendición de cuentas democrática.

Sin embargo, el diseño ejecutivo por sí solo no puede garantizar la gobernabilidad democrática. Como demostró el capítulo 13, las formas institucionales pueden reutilizarse cuando los actores políticos abandonan la moderación. Incluso los sistemas diseñados para difundir la autoridad pueden ser capturados si las instituciones de apoyo se debilitan o si la cultura política gira hacia la dominación.

En particular, la eficacia de la rendición de cuentas del ejecutivo depende de la autonomía y la fortaleza de las legislaturas. Cuando las instituciones representativas siguen siendo independientes, limitan la ambición ejecutiva y sostienen el pluralismo. Cuando se subordinan (a través de la disciplina partidaria, la polarización o el alineamiento estratégico), los controles internos pueden debilitarse.

Esta convergencia revela una limitación estructural de la separación clásica de poderes. El supuesto de que los poderes ejecutivo y legislativo se controlarán mutuamente de manera confiable no siempre se cumple en la práctica. En condiciones de fuerte control partidista, ante la disminución de la calidad del liderazgo o de la autoridad política personalizada, ambos poderes pueden alinearse en lugar de contrarrestarse, lo que reduce la capacidad del sistema para realizar correcciones internas.

Es precisamente en estas condiciones cuando se hace evidente la necesidad de una dimensión institucional adicional.

La *Quarta Política*, presentada anteriormente en este libro (Galiñanes y Klinkers 2025a; 2026d), aborda esta limitación proponiendo una función de supervisión independiente y orientada a los ciudadanos. A diferencia del ejecutivo, no gobierna; a diferencia del legislativo, no legisla; y, a diferencia del poder judicial, no resuelve disputas individuales. Su papel es sistémico: monitorear, exponer y corregir las distorsiones en el ejercicio del poder público.

Desde esta perspectiva, las vulnerabilidades identificadas en todos los sistemas ejecutivos, en particular los riesgos de personalización, legitimidad dual, convergencia institucional y competencia decreciente entre los actores políticos, no pueden abordarse plenamente únicamente mediante el diseño interno. Requieren un escrutinio continuo e independiente, capaz de actuar cuando fallan los controles tradicionales.

Los modelos ejecutivos colectivos abordan parcialmente estos riesgos al distribuir la autoridad en la organización. Sin embargo, incluso los sistemas colegiados se benefician de la supervisión externa para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y el cumplimiento de los principios constitucionales.

La implicación más amplia es clara. La moderación del ejecutivo no puede depender únicamente del equilibrio institucional; debe reforzarse con estructuras complementarias que salvaguarden la integridad democrática cuando los mecanismos internos fallan.

Por tanto, la competencia requerida del liderazgo democrático se extiende más allá de la autoconciencia institucional. Incluye reconocer los límites del diseño institucional y la voluntad de apoyar mecanismos de supervisión que limiten la propia autoridad.

El próximo capítulo se basa en esta idea y examina las legislaturas, que a menudo se suponen el principal lugar de la rendición de cuentas democrática. Analiza cómo las instituciones representativas pueden integrarse al poder ejecutivo y por qué esta transformación fortalece los argumentos a favor de una dimensión adicional e independiente de la supervisión democrática.

Política de coalición, monismo y deriva democrática: cuando los parlamentos se convierten en instrumentos ejecutivos

18.

Los sistemas ejecutivos estructuran la forma en que se ejerce la autoridad política, pero no operan de manera aislada. Los presidentes, los primeros ministros y los gabinetes gobiernan en entornos institucionales que las legislaturas configuran fundamentalmente. Los parlamentos y congresos promulgan leyes, autorizan presupuestos, examinan la acción ejecutiva y proporcionan el escenario principal para que el pluralismo político participe en el proceso de gobierno. El hecho de que estas instituciones funcionen como centros independientes de deliberación o como extensiones de la autoridad ejecutiva influye profundamente en la calidad de la rendición de cuentas democrática.

Si los capítulos anteriores examinaron cómo se distribuye territorialmente y se organiza el poder dentro del ejecutivo, este capítulo aborda el tercer pilar de la estructura constitucional: cómo se examina, cuestiona y autoriza el poder a través de instituciones representativas. Las legislaturas no son meros componentes procesales de la gobernanza; son constitutivas de la democracia. Sin una legislatura independiente, la representación corre el riesgo de volverse simbólica y la rendición de cuentas se debilita.

Sin embargo, en muchas democracias contemporáneas, las legislaturas luchan cada vez más por cumplir con este papel. En lugar de servir como espacios autónomos de deliberación y escrutinio, a menudo funcionan como instrumentos administrativos del ejecutivo. Los procedimientos formales permanecen intactos (se celebran debates, se aprueban leyes, existen mecanismos de supervisión), pero la independencia sustantiva se erosiona constantemente. Lo que emerge es un sistema en el que el cumplimiento procesal persiste junto con una erosión gradual de la agencia legislativa significativa.

Esta transformación rara vez surge de un cambio constitucional explícito. Más bien, se desarrolla gradualmente mediante la interacción entre la organización partidista, la dinámica de la coalición y los incentivos institucionales que alinean el comportamiento legislativo con las prioridades del Ejecutivo. Cada ajuste puede parecer justificado de forma aislada (simplificando los procedimientos, asegurando la gobernabilidad y manteniendo la cohesión), pero juntos producen una convergencia estructural del poder. El atractivo de estos desarrollos es comprensible: a menudo prometen una mayor eficiencia, una mayor coherencia de las políticas públicas y una mejor capacidad de gobernanza. Sin embargo, estos beneficios deben sopesarse frente a los posibles costes para la autonomía legislativa y la rendición de cuentas constitucional.¹

¹ Los cuestionamientos al predominio del poder ejecutivo no deben interpretarse como un rechazo a la eficiencia gubernamental. Los gobiernos democráticos deben ser capaces de tomar decisiones, coordinar políticas, responder a crisis y administrar sociedades cada vez más complejas. La eficiencia es, por tanto, un valor genuinamente democrático. Los ciu-

En el centro de este proceso se encuentra una tensión inherente a la democracia partidista moderna. Los partidos políticos son indispensables para la gobernabilidad democrática: agregan preferencias, estructuran la competencia electoral y permiten la formulación de políticas coordinadas. Sin embargo, los mismos mecanismos que convierten a los partidos en instrumentos eficaces de gobernanza también pueden debilitar su función representativa. Cuando los partidos se integran estrechamente con el liderazgo ejecutivo, la independencia legislativa se reduce. Los miembros del parlamento o del congreso actúan cada vez más no como representantes que ejercen un juicio independiente sino como agentes que implementan estrategias partidistas predeterminadas.

Esta dinámica se evidencia especialmente en la política de coalición. Los acuerdos de coalición, típicamente negociados entre líderes de partidos fuera del escrutinio público, establecen marcos políticos integrales que vinculan de antemano a las mayorías legislativas. Una vez adoptados, estos acuerdos moldean el comportamiento legislativo en una amplia gama de temas, reduciendo el alcance de la deliberación abierta. El debate parlamentario continúa, pero su función pasa de la evaluación a la ratificación.

Arend Lijphart (1999) conceptualizó esta transformación como un cambio del dualismo al monismo. En un sistema dualista, el legislativo y el ejecutivo siguen siendo institucionalmente distintos: los gobiernos proponen, los parlamentos evalúan y la rendición de cuentas se mantiene mediante una tensión estructurada. Por el contrario, bajo el monismo, las mayorías ejecutiva y legislativa se fusionan en un único bloque de gobierno. La autoridad política se ejerce como si emanara de un centro unificado, aun cuando persiste la separación formal. Los procesos legislativos continúan, pero sus resultados están en gran medida predeterminados por la coordinación dentro de la mayoría gobernante.

Aunque esta dinámica se asocia más comúnmente con los sistemas parlamentarios, no se limita a ellos. En los sistemas presidenciales, particularmente cuando un solo partido controla tanto el ejecutivo como el legislativo, surgen patrones de alineación similares. La separación formal de poderes permanece intacta, pero su efecto práctico disminuye a medida que las agendas legislativas reflejan cada vez más las prioridades del ejecutivo. Las fricciones institucionales dan paso a la cohesión partidista y la supervisión se vuelve selectiva en lugar de sistemática.

La disciplina de partido refuerza esta convergencia. En los sistemas políticos contemporáneos, las carreras legislativas a menudo están determinadas por el liderazgo de los partidos, a través del control de la selección de candidatos, de las asignaciones de comités y de las oportunidades de ascenso. Desviarse de las posiciones acordadas conlleva costos tangibles

dadanos esperan razonablemente que las instituciones públicas no solo sean responsables ante la sociedad, sino también eficaces en el cumplimiento de sus funciones. El desafío surge cuando la eficiencia se convierte en la única medida del desempeño institucional. Los procedimientos que aceleran la toma de decisiones, fortalecen la coordinación del poder ejecutivo o refuerzan la disciplina partidaria pueden mejorar la gobernabilidad a corto plazo, pero también pueden debilitar las salvaguardias que protegen la legitimidad democrática. Como sostuvo Lon L. Fuller (1964), el derecho no solo deriva su autoridad de los resultados que produce, sino también de su adhesión a principios como la publicidad, la coherencia, la transparencia y la congruencia entre la actuación oficial y las normas declaradas. Estos principios constituyen lo que Fuller denominó la «moral interna del derecho». Para los líderes democráticos, la tarea no consiste en elegir entre la eficiencia y la legalidad, sino en reconciliarlas. La eficacia gubernamental y la integridad constitucional no son objetivos contrapuestos; son exigencias mutuamente complementarias del gobierno democrático. Las instituciones funcionan mejor cuando pueden actuar con decisión y, al mismo tiempo, permanecer sujetas a un escrutinio significativo, a reglas previsibles y a mecanismos efectivos de rendición de cuentas ante la ciudadanía.

que fomentan la conformidad por encima del juicio independiente. Los legisladores se ven incentivados a defender las decisiones ejecutivas en lugar de examinarlas, y el disenso se convierte en una carga política más que en una responsabilidad democrática.

Estos acontecimientos a menudo se justifican en nombre de la estabilidad. Los gobiernos de coalición deben coordinar a múltiples actores, y las legislaturas fragmentadas pueden tener dificultades para producir resultados coherentes. Una fuerte disciplina partidista y la fijación centralizada de agendas pueden facilitar la implementación de políticas y reducir la incertidumbre. Sin embargo, la estabilidad lograda mediante el alineamiento conlleva importantes compensaciones democráticas. Cuando el escrutinio se debilita, los errores persisten más tiempo, los abusos resultan más difíciles de detectar y los mecanismos de rendición de cuentas se vuelven menos efectivos.

Kaare Strøm (1990) muestra que el dominio ejecutivo no depende únicamente de mayorías grandes o unificadas. Puede surgir allí donde el control de la agenda, la cohesión partidaria y la coordinación del liderazgo superan la independencia institucional. En este sentido, la estabilidad a menudo se produce a costa del escrutinio. De manera similar, Peter Mair (2013) sitúa estos desarrollos dentro de una transformación más amplia de la política democrática, en la que los partidos políticos se integran cada vez más al Estado, al tiempo que se distancian de la sociedad civil. Las legislaturas, a su vez, pierden su vitalidad como espacios de disputa pública y quedan integradas en las estructuras de gobierno.

El efecto acumulativo es la erosión gradual de la fricción institucional. La democracia depende del desacuerdo estructurado: de la contestación, la negociación y la resistencia entre instituciones. Cuando esas fricciones se reducen en nombre de la eficiencia o de la unidad, la gobernanza puede volverse más ágil, pero la sustancia democrática se debilita. El conflicto no desaparece; se desplaza a ámbitos menos visibles, como las negociaciones internas de los partidos o los procesos de toma de decisiones ejecutivas menos transparentes y menos accesibles.

Esta transformación no es solo institucional sino también cultural. Los legisladores ven cada vez más su papel en términos partidistas más que representativos. La lealtad al liderazgo del partido tiene prioridad sobre la capacidad de respuesta a los electores, y el éxito se mide por la alineación más que por la independencia. Como observa Ludger Helms (2012), este cambio refleja una centralización más amplia del liderazgo político en las democracias contemporáneas. Con el tiempo, estos patrones se normalizan, dando forma a las expectativas sobre el comportamiento político y reforzando el ciclo de convergencia.

La abdicación legislativa tiene consecuencias que trascienden el propio parlamento. Crea una brecha estructural en la arquitectura de la rendición de cuentas. La *Trias Política* clásica supone que cada rama del gobierno contrarrestará a las demás. Cuando las funciones ejecutiva y legislativa convergen, ese supuesto ya no se cumple. Los controles internos se debilitan y el sistema se vuelve cada vez más vulnerable a la concentración de poder.

Desde la perspectiva desarrollada a lo largo de este trabajo, esta convergencia constituye una advertencia sistémica. La erosión democrática no requiere un colapso institucional; puede producirse mediante la alineación institucional. Los ciudadanos siguen votando, los gobiernos siguen

legislando y las formas constitucionales permanecen intactas. Sin embargo, bajo esta continuidad, la relación entre representación y poder se transforma sutilmente.

Es precisamente en tales condiciones cuando se hace evidente la necesidad de una supervisión complementaria. Cuando los mecanismos internos de rendición de cuentas se debilitan, los sistemas democráticos requieren una capa adicional, estructuralmente independiente, capaz de monitorear y evaluar el ejercicio del poder a través de las fronteras institucionales.

La *Quarta Política* cumple con este requisito al institucionalizar la supervisión como una función distinta de la gobernanza (Galiñanes y Klinkers 2025a; 2026d). Su función no es gobernar, legislar ni juzgar, sino salvaguardar la integridad del sistema en su conjunto. Al operar de manera independiente de las estructuras ejecutiva y legislativa, restablece la visibilidad, el escrutinio y la capacidad correctiva allí donde los controles internos se han debilitado. Al hacerlo, reintroduce la fricción necesaria para la rendición de cuentas democrática.

Sin embargo, la preservación de la independencia legislativa depende, en última instancia, no solo del diseño institucional sino también del comportamiento político. Las legislaturas conservan la autoridad formal para la elaboración de leyes y presupuestos, y para la supervisión. Su declive no es inevitable; refleja las decisiones de quienes trabajan en ellas.

La competencia central enfatizada en este capítulo es la voluntad de resistir la captura del ejecutivo, incluso a un costo personal o político. Esto incluye defender la autonomía de los comités, insistir en procedimientos transparentes, proteger los derechos de las minorías durante el debate parlamentario y ejercer la supervisión con seriedad y constancia. Estas no son meras tareas procesales, sino obligaciones éticas intrínsecas al cargo de representación.

Las coaliciones y la coordinación de partidos, por sí mismas, no socavan la democracia. Cuando se estructuran de manera transparente y se basan en una deliberación genuina, pueden mejorar la inclusión y la estabilidad. El peligro surge cuando la disciplina reemplaza al juicio y la unidad reemplaza a la rendición de cuentas. En su forma más corrosiva, el monismo convierte a las legislaturas en instrumentos de gobernanza, acelerando así la deriva democrática.

Este capítulo completa el análisis institucional de la Parte III. El diseño territorial asigna autoridad en el espacio, los sistemas ejecutivos dan forma a los incentivos de liderazgo y las estructuras legislativas determinan cómo se examina y se autoriza el ejercicio del poder. Juntas, estas dimensiones revelan un patrón consistente: incluso las instituciones bien diseñadas pueden derivar hacia la concentración cuando los incentivos políticos se alinean.

Por esta razón, la resiliencia democrática depende no solo de la separación de poderes, sino también de la complementariedad de los poderes, incluida una dimensión de supervisión autónoma capaz de salvaguardar el sistema en su conjunto.

Parte IV.

**GOBERNANZA,
INSTITUCIONES Y
CAPACIDAD ÉTICA**

Las partes anteriores han establecido que la erosión democrática se entiende mejor no como un colapso episódico, sino como un proceso acumulativo integrado en la dinámica interna de los sistemas democráticos. Las partes II y III demostraron cómo este proceso se desarrolla mediante patrones identificables: la centralización progresiva del poder ejecutivo, la atenuación funcional de las legislaturas y la reconfiguración resultante del equilibrio institucional. Estos acontecimientos no fueron tratados como patologías aisladas, sino como tendencias sistémicas que surgen de la interacción entre el diseño institucional, los incentivos políticos y las demandas cambiantes de gobernanza.

La parte IV se basa directamente en esta base analítica al desviar la atención de la estructura de autoridad hacia su ejercicio.

Si las partes anteriores examinaron cómo se organizan los sistemas democráticos y cómo cambia la autoridad en ellos, esta sección aborda las consecuencias de estas transformaciones para la gobernabilidad como práctica. La redistribución del poder dentro de las instituciones no es meramente formal ni estática; remodela los entornos cognitivos, deliberativos y operativos en los que se toman las decisiones públicas. Cuando el predominio ejecutivo coincide con el debilitamiento legislativo, la gobernanza se vuelve estructuralmente predispuesta a entradas de información más limitadas, deliberaciones más superficiales y una menor capacidad de respuesta ante la pluralidad de intereses sociales para los cuales las instituciones representativas están diseñadas.

Esta reconfiguración tiene implicaciones directas para lo que podría denominarse capacidad de gobernanza: la capacidad de los sistemas políticos para formular, implementar y revisar políticas de manera consistente con los principios democráticos y la eficacia adaptativa. A medida que la autoridad se concentra, la gama de perspectivas que sustentan la toma de decisiones se reduce y las legislaturas debilitadas atenúan la supervisión y la acumulación de memoria institucional. Los sistemas administrativos, a su vez, corren el riesgo de privilegiar el cumplimiento procesal por encima de la evaluación crítica. El efecto acumulativo es una erosión gradual de la capacidad del sistema para aprender de los fracasos, responder a la complejidad y recalibrar las políticas mediante retroalimentación iterativa.

Al mismo tiempo, las transformaciones identificadas en las Partes II y III producen un cambio paralelo en la estructura de responsabilidad. A medida que los actores ejecutivos asumen un mayor control y las instituciones representativas pierden su capacidad de funcionar como centros autónomos de agencia política, la rendición de cuentas se vuelve cada vez más difusa. La gobernanza se lleva a cabo menos mediante justificaciones públicamente razonadas, compromiso recíproco y deliberación sostenida, y más mediante instrumentos procesales, dirección jerárquica y acciones impulsadas por mandatos. En tales condiciones, la responsabilidad no está claramente asignada ni efectivamente internalizada, lo que se traduce en un déficit sistémico en la apropiación de los resultados políticos.

Estas dinámicas revelan una limitación estructural inherente a la doctrina clásica de la separación de poderes. La *Trias Politica* supone que los poderes ejecutivo, legislativo y judicial operarán como fuerzas mutuamente restrictivas, asegurando así la rendición de cuentas a través del equilibrio institucional. Sin embargo, como lo ha demostrado el análisis anterior, estos mecanismos no son autosostenibles. Cuando los incentivos políticos convergen hacia la concentración, la capacidad de cada rama para contrarrestar a las demás puede erosionarse simultáneamente. En tales

condiciones, la rendición de cuentas no puede garantizarse únicamente mediante el equilibrio intrainstitucional.

Es precisamente dentro de esta brecha estructural donde la *Quarta Política* adquiere su significado práctico.

Como se desarrolló en capítulos anteriores, la *Quarta Política* constituye una dimensión de gobernanza autónoma y orientada a los ciudadanos, cuya función no es ejercer el poder en el sentido convencional sino salvaguardar la integridad de su ejercicio. Opera como una capa sistémica de supervisión: monitorea el comportamiento institucional, mejora la transparencia y reintroduce la rendición de cuentas donde los controles endógenos se han debilitado. Al hacerlo, complementa, en lugar de reemplazar, las ramas clásicas, extendiendo la arquitectura de la democracia más allá de los límites de la *Trias Política*.

Esta extensión, sin embargo, no es meramente institucional. Implica una reconceptualización de la propia gobernanza democrática. El análisis realizado a lo largo de este trabajo subraya que los acuerdos institucionales y la capacidad ética son mutuamente constitutivos. La resiliencia democrática depende no solo de la distribución formal de poderes, sino también de la capacidad de las instituciones y los actores para ejercer la autoridad de manera normativa, reflexiva y sensible a la complejidad de la sociedad. Por tanto, la competencia política y el juicio moral son dimensiones inseparables de la gobernanza: el ejercicio efectivo del poder requiere un equilibrio continuo entre eficiencia e inclusión, autoridad y rendición de cuentas, y toma de decisiones estratégicas y deliberación pública sostenida.

Los capítulos que siguen desarrollan este argumento en tres dimensiones interrelacionadas. Primero, examinan cómo los incentivos institucionales y las configuraciones estructurales moldean los marcos de política y limitan el alcance de la acción gubernamental. En segundo lugar, analizan cómo las culturas y las prácticas administrativas median en la relación entre la autoridad formal y el desempeño democrático. En tercer lugar, exploran el papel del liderazgo político en determinar si el poder concentrado promueve el bien público o refuerza el control jerárquico. En todas estas dimensiones, una pregunta central guía la investigación: ¿cómo puede el liderazgo democrático seguir siendo responsable dentro de sistemas estructuralmente predispuestos a la concentración de la autoridad?

Esta cuestión es especialmente importante en los sistemas federales y descentralizados que buscan equilibrar el gobierno compartido (*shared rule*) con el autogobierno (*self-rule*). Como han destacado los estudiosos del federalismo, entre ellos Ronald L. Watts (1998), el pluralismo territorial puede fortalecer la democracia al acercar la autoridad a los ciudadanos y al preservar la diversidad institucional. Sin embargo, la descentralización también entraña riesgos. En determinadas circunstancias, la autonomía local puede facilitar formas de «autoritarismo subnacional», en las que las autoridades regionales o locales atenúan la competencia democrática, restringen los derechos de las minorías o consolidan prácticas políticas iliberales, mientras permanecen formalmente dentro de un orden constitucional más amplio (Gibson 2013).*

Por esta razón, el marco PPLC no considera la subsidiariedad como una delegación ilimitada de autoridad, sino como un principio integrado en una estructura constitucional más amplia de rendición de cuentas democráticas, protección de derechos, control judicial y supervisión multinivel. La legitimidad de la gobernanza descentralizada depende no solo de su

* Sobre el autoritarismo subnacional en federaciones democráticas, véase Gibson (2013).

proximidad a los ciudadanos, sino también de su fidelidad continua a los principios constitucionales y democráticos que justifican el autogobierno. En consecuencia, la subsidiariedad no puede servir de escudo frente a la erosión democrática a nivel local; por el contrario, debe operar dentro de un sistema en el que todos los niveles de gobierno permanezcan sujetos a normas constitucionales compartidas y a mecanismos democráticos de corrección.

Dentro de este marco más amplio, la *Quarta Política* debe entenderse no simplemente como un componente institucional adicional, sino como una reorientación de la gobernanza hacia una rendición de cuentas permanente. Replantea la supervisión democrática como un proceso continuo, que se extiende más allá de los controles internos para incluir un escrutinio estructurado e independiente basado en los derechos de los ciudadanos y los principios democráticos.

Habiendo analizado cómo el dominio ejecutivo y el retroceso legislativo socavan el equilibrio institucional, esta parte pasa a abordar la gobernanza en estas condiciones alteradas. Se pregunta qué requiere un liderazgo responsable una vez que se ha tensado el equilibrio y qué transformaciones institucionales y éticas son necesarias para restaurar la competencia, la rendición de cuentas y la agencia en el ejercicio del poder público.

De las instituciones a los resultados: por qué el diseño democrático no es suficiente

19.

Las instituciones democráticas son fundamentales. Los marcos constitucionales, los sistemas electorales, los acuerdos territoriales y las configuraciones ejecutivas estructuran la distribución, el ejercicio y la limitación del poder. Como lo ha demostrado la Parte III, estas opciones institucionales crean incentivos que moldean el comportamiento político y condicionan la resiliencia de los sistemas democráticos. Por tanto, la arquitectura institucional nunca es neutral: define los parámetros dentro de los cuales se adquiere, se disputa y se legitima el poder.

Sin embargo, las instituciones no gobiernan.

Los marcos legales no se implementan por sí solos; los mecanismos de rendición de cuentas no se activan de forma autónoma; y las salvaguardias constitucionales siguen siendo ineficaces sin actores dispuestos y capaces de ponerlas en práctica. Entre el diseño formal y los resultados democráticos observables existe un dominio intermedio decisivo: la práctica de la gobernanza. La durabilidad y la calidad de la democracia dependen no solo del diseño institucional, sino también de cómo se interpretan, se promulgan y se sostienen las instituciones en la práctica.

La erosión democrática, en este sentido, a menudo no surge de la ausencia de instituciones, sino de la acumulación gradual de fallas sistémicas internas que pasan desapercibidas o no se corrigen adecuadamente. Los mecanismos destinados a identificar y abordar tales fallas (órganos de supervisión, escrutinio legislativo, revisión judicial) no siempre funcionan como se espera. La concepción de Karl Popper de la gobernanza como un proceso de prueba, error y corrección oportuna presupone tanto acuerdos institucionales adecuados como actores capaces de reconocer los errores y responder sin demora. En la práctica, sin embargo, la detección de errores a menudo se retrasa, se cuestiona o se evita estratégicamente, lo que permite que la disfunción persista y se acumule.

La experiencia comparada subraya la brecha entre la forma institucional y los resultados políticos. Los sistemas con estructuras constitucionales muy similares, a menudo, siguen trayectorias divergentes en términos de desempeño, legitimidad y confianza pública. Algunas democracias parlamentarias mantienen altos niveles de efectividad política y credibilidad institucional, mientras que otras exhiben clientelismo, corrupción o fragilidad administrativa. Los acuerdos federales pueden fomentar la innovación y el pluralismo en algunos contextos, pero también pueden afianzar la desigualdad territorial o el dominio localizado en otros. Como sostiene Francis Fukuyama (2014), la decadencia política no surge, en general, de la ausencia de instituciones, sino de su incapacidad para adaptarse de manera responsable a las condiciones cambiantes. El diseño institucional

define un abanico de posibilidades; la práctica de gobernanza determina cuáles se concretan.

Esta distinción cuestiona una suposición persistente que subyace a muchos esfuerzos de reforma democrática: que las mejoras en las reglas formales se traducirán directamente en mejores resultados políticos. Las instituciones establecen limitaciones y oportunidades, pero no pueden predeterminar cómo se ejerce la autoridad dentro de ellas. El desempeño democrático depende tanto de la interpretación, la discreción y el juicio como de los procedimientos formales. El mismo marco institucional puede sostener una gobernanza responsable o provocar su erosión gradual, según su implementación.

En los estudios sobre administración pública, este dominio intermedio a menudo se conceptualiza como la capacidad del Estado —la capacidad de los gobiernos— para formular políticas, ejecutar decisiones y hacer cumplir las normas de manera efectiva. Sin embargo, la capacidad no se reduce a la competencia técnica. Tiene una dimensión inherentemente normativa. Bo Rothstein (2011) muestra que un gobierno de alta calidad depende no solo de la competencia administrativa, sino también de la imparcialidad, la equidad procesal y la aplicación coherente de las normas. La eficiencia técnica sin fundamento ético puede dar lugar a una administración eficaz, pero sin justicia; por el contrario, la adherencia formal al procedimiento sin integridad puede permitir la aplicación selectiva, la exclusión o la dominación.

El liderazgo político es una dimensión particularmente trascendental de esta dinámica. Los líderes median entre las estructuras institucionales y los resultados políticos, interpretando la autoridad y la responsabilidad. Ya sea que el cargo público se trate como rectoría o como un recurso para afianzarse, si la gobernanza procede por deliberación o por imposición, y si la oposición es reconocida como un contrapeso legítimo o como un obstáculo que debe neutralizarse, son factores que no están determinados únicamente por el diseño constitucional. Reflejan la interacción entre los incentivos institucionales, la cultura política y el juicio ético.

La práctica administrativa también moldea la manera en que el diseño institucional se traduzca en resultados concretos. Los funcionarios públicos pueden ejercer independencia profesional o alinearse con prioridades partidistas, aplicar reglas de manera consistente o selectiva, y operar de forma transparente o estratégica. Como observan Jon Pierre y B. Guy Peters (2000), la gobernanza contemporánea desdibuja cada vez más la frontera entre política y administración, lo que hace que las normas éticas dentro de los sistemas burocráticos sean tan trascendentales como los acuerdos institucionales formales. Por tanto, la integridad de la gobernanza depende no solo de la estructura institucional, sino también de las normas y prácticas que rigen los sistemas administrativos.

A nivel social, estas dinámicas convergen en patrones de confianza pública. Es más probable que los ciudadanos cumplan las leyes, participen en procesos políticos y acepten decisiones colectivas cuando perciben que las instituciones son justas y los líderes son responsables. Cuando esa confianza se erosiona, los sistemas democráticos se vuelven sustancialmente frágiles, incluso si los procedimientos formales permanecen intactos. En estas condiciones, los gobiernos pueden recurrir cada vez más a medidas coercitivas, a poderes de emergencia o a actuaciones simbólicas para sostener la autoridad. Como sostiene Yascha Mounk (2018), la disminución de la confianza es un factor central del descontento democrático

contemporáneo, que debilita la relación recíproca entre los ciudadanos y las instituciones que sustentan la gobernanza democrática.

Por esta razón, la capacidad ética debe entenderse no como un ideal normativo externo a la gobernanza, sino como un componente funcional del desempeño democrático. La distinción que hace Max Weber (1946[1919]) entre una ética de la convicción y una ética de la responsabilidad capta este doble requisito: la acción política debe permanecer anclada en principios y, al mismo tiempo, tener en cuenta las consecuencias. El liderazgo democrático requiere la capacidad de navegar por esta tensión: perseguir propósitos públicos y, al mismo tiempo, asumir la responsabilidad por los efectos de las decisiones políticas en entornos complejos e inciertos.

La dificultad de esta tarea es inherente a la gobernanza. Las decisiones políticas implican inevitablemente compensaciones entre valores en competencia, información incompleta y resultados inciertos. Sin embargo, cuando el juicio ético se debilita, cuando la eficiencia desplaza la rendición de cuentas o cuando el éxito político se separa de la legitimidad, la calidad de la gobernanza se deteriora incluso sin un colapso institucional formal. Los procedimientos continúan funcionando, se promulgan políticas y se ejerce la autoridad, pero los fundamentos sustantivos de la democracia (rendición de cuentas, capacidad de respuesta y legitimidad) se erosionan gradualmente.

Este diagnóstico refuerza una afirmación central de este trabajo: las salvaguardas institucionales son necesarias pero insuficientes cuando las prácticas que las sustentan se ven comprometidas. Es precisamente esta limitación la que la *Quarta Política* busca abordar. Como dimensión complementaria de la gobernanza, introduce una supervisión estructurada y continua centrada en la transparencia, la rendición de cuentas y la identificación oportuna de fallas sistémicas. Al hacerlo, pone en práctica la visión de Popper al incorporar mecanismos para la detección y corrección de errores de manera más profunda en los sistemas democráticos.

El argumento de este capítulo sienta las bases conceptuales para el resto de la Parte IV. Aclara cómo las prácticas de gobernanza median la relación entre el diseño institucional y los resultados políticos, y por qué configuraciones institucionales similares pueden producir trayectorias divergentes en términos de desempeño, rendición de cuentas y legitimidad.

Los capítulos que siguen amplían este análisis a ámbitos clave de la gobernabilidad democrática. El capítulo 20 examina la dinámica de las políticas públicas, centrándose en cómo las reformas incrementales, aunque a menudo necesarias, pueden, bajo ciertas condiciones, convertirse en inercia institucional. Los capítulos siguientes abordan la corrupción, la gobernanza en crisis, la desconexión cívica y el liderazgo ético. En conjunto, estos capítulos desarrollan una propuesta central de este libro: la sostenibilidad de la democracia depende no solo de los acuerdos institucionales, sino también de las prácticas, juicios y responsabilidades cotidianas mediante las cuales se ejerce el poder.

Diseño de políticas y los límites del incrementalismo: cuando el gradualismo se estanca

20.

El capítulo anterior estableció que los resultados democráticos no pueden deducirse únicamente del diseño institucional. La eficacia de los sistemas democráticos depende de cómo se ejerce la autoridad en la práctica: de la capacidad de la gobernanza para traducir los acuerdos formales en una toma de decisiones receptiva, responsable y adaptable. Para esta capacidad, son fundamentales los procesos de aprendizaje institucional: la capacidad de detectar errores, evaluar resultados y revisar políticas a la luz de la experiencia. Cuando estos procesos se debilitan, la gobernanza puede persistir en la forma mientras se deteriora en el fondo.

Este capítulo examina uno de los principales mecanismos mediante los cuales la práctica de la gobernanza se articula entre el diseño institucional y los resultados políticos: la política pública.

El diseño de políticas es el núcleo operativo de la gobernanza. A través de las políticas, la autoridad institucional se traduce en intervenciones concretas, asignaciones de recursos y marcos regulatorios. Por tanto, la calidad de la gobernabilidad democrática depende no solo de la legitimidad formal de las estructuras de toma de decisiones, sino también del grado en que los procesos políticos siguen siendo adaptables, corregibles y estratégicamente orientados a lo largo del tiempo.

En las democracias contemporáneas, el cambio de políticas rara vez adopta la forma de un rediseño integral. En cambio, proceden principalmente mediante ajustes incrementales: modificaciones sucesivas a los programas existentes, compromisos negociados entre las partes interesadas y reformas graduales dentro de los marcos establecidos. Los presupuestos se revisan de forma marginal, las regulaciones se modifican en lugar de reemplazarse y las nuevas iniciativas se superponen a las estructuras existentes.

Dentro del marco desarrollado en el capítulo anterior, el incrementalismo puede entenderse como una respuesta práctica a la racionalidad limitada y a las demandas de la gobernanza adaptativa. En entornos complejos e inciertos con información limitada, el ajuste gradual permite a las autoridades proceder con cautela, probar alternativas e incorporar retroalimentación sin los riesgos de un cambio sistémico a gran escala. Cuando se estructura adecuadamente, este enfoque puede apoyar el aprendizaje institucional al tratar las intervenciones de política pública como provisionales y sujetas a una evaluación continua.

Por consiguiente, el incrementalismo tiene una sólida lógica funcional. Puede reducir los conflictos, facilitar el consenso y permitir que los gobiernos respondan con flexibilidad a las condiciones cambiantes. En sistemas

pluralistas caracterizados por intereses contrapuestos y acuerdos limitados sobre objetivos a largo plazo, el cambio incremental suele ser el camino más factible.

Sin embargo, el argumento presentado en el capítulo 19 destaca una tensión crítica: la capacidad adaptativa depende no solo del ajuste gradual, sino también de la calidad de los procesos de aprendizaje que la acompañan.

El incrementalismo respalda una gobernanza eficaz solo cuando está integrado en un marco de evaluación sistemática, detección de errores y corrección oportuna. Cuando estas condiciones están ausentes, el ajuste gradual deja de ser un mecanismo de aprendizaje y se convierte en un mecanismo de deriva. Las políticas se modifican sin una evaluación significativa; los errores se absorben en lugar de corregirse, y los arreglos subóptimos se normalizan mediante la repetición.

Desde una perspectiva popperiana, esta distinción es decisiva. La gobernanza, como proceso de prueba y error, requiere no solo la capacidad de experimentar, sino también la voluntad y la capacidad institucional para identificar y corregir errores. El cambio incremental puede respaldar este proceso cuando es reflexivo y se basa en evidencia. Sin embargo, cuando el incrementalismo se vuelve rutinario, no es examinado o es políticamente instrumentalizado, oscurece las fallas subyacentes y retrasa la intervención estructural necesaria.

De esta manera, el incrementalismo puede pasar de un modo de gobernanza adaptativa a un patrón de adaptación restringida. En lugar de permitir la capacidad de respuesta, reduce la gama de alternativas consideradas y ancla la toma de decisiones en los marcos existentes. De esta forma, la posibilidad de un rediseño más fundamental desaparece del horizonte de la deliberación política.

Esta dinámica refleja no solo limitaciones cognitivas, sino también incentivos institucionales y políticos. Como afirmó Charles Lindblom (1959), los formuladores de políticas rara vez operan en condiciones que permitan un análisis racional integral. En cambio, se basan en comparaciones sucesivas y limitadas, ajustando las políticas existentes en lugar de construir otras completamente nuevas. En esta visión, el incrementalismo no es una deficiencia sino una adaptación a las realidades de la gobernanza democrática.

Sin embargo, como reconoció más tarde Lindblom (1977), esta adaptación presenta limitaciones inherentes. Dado que el cambio incremental parte del statu quo, tiende a reforzar las distribuciones existentes de poder y ventajas. Los intereses organizados incorporados en los acuerdos actuales están mejor posicionados para influir en los ajustes marginales, mientras que los grupos difusos o marginados a menudo carecen de un acceso comparable. Por lo tanto, el incrementalismo corre el riesgo de reproducir desigualdades estructurales, incluso cuando parece ofrecer reformas continuas.

Más fundamentalmente, el incrementalismo limita el aprendizaje institucional cuando se desacopla de la evaluación crítica. Las políticas se ajustan sin revisar sus supuestos subyacentes; los programas se expanden sin reevaluar su lógica fundamental; y los sistemas administrativos acumulan capas de reglas, excepciones y medidas temporales que oscurecen los objetivos a largo plazo. El resultado es la inercia política: una condición en la que los gobiernos permanecen activos, pero cada vez son más incapaces de abordar de manera efectiva los desafíos estructurales.

Estas preocupaciones son especialmente relevantes al evaluar estructuras ejecutivas diseñadas para distribuir la autoridad en lugar de concentrarla en una única figura política. Como argumentó de manera célebre Juan J. Linz (1990), los sistemas presidenciales dotados de fuertes mandatos personalizados pueden generar rigidez institucional e inestabilidad democrática, ya que distintas ramas del poder pueden reivindicar simultáneamente una legitimidad democrática directa. Las propuestas de ejecutivos rotatorios o colegiados buscan mitigar estos riesgos mediante la dispersión de la autoridad simbólica, la reducción de la personalización del poder y el fomento de la toma de decisiones colegiada. Sin embargo, sus críticos señalan con razón que una difusión excesiva de la autoridad ejecutiva puede generar problemas de coordinación en crisis agudas que exigen respuestas rápidas y decisivas.

La eficacia de los sistemas ejecutivos colegiados o rotatorios depende en gran medida de su diseño institucional. Los ejemplos históricos y contemporáneos sugieren que los ejecutivos colegiados pueden funcionar eficazmente en situaciones de crisis cuando existen procedimientos de emergencia claramente definidos, cadenas de coordinación previamente establecidas, continuidad administrativa profesional y poderes de emergencia constitucionalmente limitados (Lijphart 1999; Linder 2010).¹ La cuestión fundamental no es simplemente si el liderazgo es individual o colectivo, sino si el marco institucional proporciona suficiente claridad respecto de la autoridad para tomar decisiones, la rendición de cuentas y la coordinación temporal durante las crisis. Sin tales salvaguardias, los sistemas rotatorios corren el riesgo de generar vacíos de liderazgo, comunicaciones fragmentadas o retrasos en la respuesta ante emergencias.

Al mismo tiempo, los sistemas con una autoridad ejecutiva concentrada conllevan sus propios peligros en las crisis, entre ellos la excesiva centralización del poder, la reducción de la deliberación, la politización de los poderes de emergencia y la normalización de facultades excepcionales. La resiliencia democrática exige, por tanto, equilibrar la capacidad de decisión con la contención institucional. El objetivo de un ejecutivo rotatorio o colegiado no es eliminar la capacidad de liderazgo, sino impedir la fusión permanente de la legitimidad simbólica, la autoridad administrativa y el poder político en una sola persona o en una sola oficina. Cuando están adecuadamente estructurados, los arreglos ejecutivos colegiados pueden preservar la rendición de cuentas democrática y, al mismo tiempo, permitir una acción coordinada en circunstancias excepcionales.

En el marco conceptual de la Parte IV, esto refleja una disminución de la capacidad de adaptación. Los sistemas de gobernanza continúan funcionando, pero su capacidad para aprender, corregir el rumbo y responder proporcionalmente a los problemas emergentes se erosiona constantemente. En este contexto, el incrementalismo funciona menos como una herramienta de prudencia que como un mecanismo de evasión: posponer decisiones que requieren una reorientación estratégica.

Esta tendencia se ve reforzada por los incentivos de la política democrática. Los ajustes incrementales suelen conllevar un menor riesgo político, lo que permite a los líderes demostrar capacidad de respuesta sin confrontar intereses arraigados ni movilizar a la oposición. Por el contrario, las reformas estructurales requieren un capital político sostenido, una coordinación interinstitucional y la capacidad de articular y defender visiones a

¹ Un ejemplo frecuentemente citado es la estructura ejecutiva colegiada del Consejo Federal Suizo, que combina la gobernanza colegiada con un liderazgo rotatorio, manteniendo al mismo tiempo la continuidad administrativa y la capacidad de gestión de crisis.

largo plazo. Por tanto, la preferencia por el gradualismo no es meramente epistémica, sino también política.

Las consecuencias de esta dinámica son evidentes en múltiples ámbitos políticos. Los gobiernos abordan desafíos complejos (como la escasez de viviendas, el cambio climático o la desigualdad estructural) mediante medidas parciales sucesivas que solo alivian los síntomas sin transformar las condiciones subyacentes. La actividad administrativa se expande, pero persisten los problemas sistémicos. Para los ciudadanos, esto crea una brecha cada vez mayor entre el esfuerzo gubernamental visible y los resultados sociales tangibles, lo que alimenta la frustración y erosiona la confianza.

El problema es particularmente grave en la gestión de crisis. Los shocks sistémicos a menudo exponen vulnerabilidades acumuladas a lo largo del tiempo, que los ajustes incrementales no han logrado resolver. Las respuestas eficaces en tales circunstancias requieren estrategias coordinadas y con visión de futuro. Sin embargo, los gobiernos recurren con frecuencia a instrumentos familiares para la gestión rutinaria, perpetuando así las mismas limitaciones que contribuyeron a la crisis.

Estos patrones subrayan una afirmación central de este capítulo: el incrementalismo no es intrínsecamente problemático; su valor depende del contexto institucional en el que opera. Cuando se integra en procesos sólidos de evaluación y de rendición de cuentas, puede respaldar el aprendizaje continuo y la gobernanza adaptativa. Cuando se desvincula de esos procesos, puede conducir al estancamiento.

En este punto, la *Quarta Política* adquiere importancia operativa. Como se argumenta en el capítulo 19, la resiliencia democrática requiere mecanismos institucionales que aseguren la supervisión más allá de la dinámica interna de las ramas clásicas. Aplicado a las políticas públicas, esto implica un seguimiento sistemático de los resultados, una evaluación transparente de las consecuencias no deseadas y la corrección oportuna de las distorsiones emergentes.

En este sentido, la *Quarta Política* proporciona la infraestructura institucional necesaria para transformar el incrementalismo de un ajuste pasivo en un aprendizaje activo. Al incorporar un escrutinio independiente y una rendición de cuentas orientada a los ciudadanos en el proceso político, se refuerzan las condiciones en las que la reforma gradual sigue siendo receptiva en lugar de caer en la inercia.

La competencia central en juego es el juicio diagnóstico. El liderazgo democrático debe distinguir entre contextos en los que el ajuste incremental es suficiente y aquellos en los que se requiere una transformación estructural. Esto requiere no solo un análisis técnico, sino también la voluntad de cuestionar los marcos establecidos, confrontar intereses arraigados y asumir la responsabilidad de los resultados a largo plazo.

Desde este punto de vista, el diseño de políticas no es simplemente un ejercicio técnico, sino un ámbito central en el que la relación entre la estructura institucional, la práctica de la gobernanza y la legitimidad democrática se renegocia continuamente. Cuando se guía por el aprendizaje institucional y la responsabilidad ética, el incrementalismo puede apoyar la adaptabilidad democrática. Si no se controla, se convierte en un camino por el cual las democracias se adaptan (en lugar de resolver) sus limitaciones.

El análisis desarrollado en este capítulo amplía el argumento de la Parte IV al mostrar cómo se modela (y, a veces, se limita) la capacidad de gobernabilidad en la etapa de formulación de políticas. El siguiente capítulo aborda la etapa de este proceso: la coordinación e implementación de políticas mediante sistemas administrativos complejos, así como las condiciones bajo las cuales se puede mantener la coherencia y la rendición de cuentas más allá del punto de decisión.

La cadena de gobernanza y la coherencia institucional: cuando la política se encuentra con la administración

21.

El capítulo 20 estableció que la gobernabilidad democrática depende no solo del diseño institucional, sino también de la capacidad de los sistemas de políticas públicas para sostener el aprendizaje adaptativo mediante la evaluación, la detección de errores y la corrección oportuna. También demostró que el incrementalismo –aunque a menudo es una respuesta necesaria a la complejidad– puede socavar esta capacidad cuando se divorcia de la evaluación sistemática y de la dirección estratégica. El resultado es una adaptación limitada, en la que las políticas evolucionan sin resolver los problemas estructurales subyacentes.

Este capítulo amplía ese análisis al examinar la siguiente etapa del proceso de gobernanza: traducir las políticas en práctica.

Incluso cuando las políticas se diseñan cuidadosamente y cuentan con respaldo político, su eficacia depende, en última instancia, de cómo se implementan. Entre la intención política y el resultado social existe un ámbito de acción administrativa complejo y, a menudo, poco teorizado. El diseño de políticas marca la dirección; la implementación determina si (y cómo) se lleva a cabo esa dirección.

La implementación no debe entenderse como una fase lineal o mecánica. Más bien, constituye una forma de gobernanza interactiva: un proceso continuo de interpretación, ajuste y negociación entre quienes toman decisiones políticas, los actores administrativos y las partes interesadas de la sociedad. Las políticas no se ejecutan simplemente; se traducen en términos operativos, se adaptan a las condiciones contextuales y se remodelan mediante la interacción con los entornos en los que se aplican.

Como ha argumentado Leo Klinkers, las fallas de gobernanza a menudo no se deben a fallas en el diseño de políticas per se, sino a una falta de coordinación efectiva e integración interdisciplinaria entre los dominios institucionales. Sin mecanismos que vinculen los marcos de políticas con las realidades vividas por la sociedad (a través de una interacción estructurada, retroalimentación y participación desde abajo), la implementación se fragmenta y la coherencia institucional se erosiona.

Los gobiernos democráticos a menudo enfrentan sus desafíos más importantes en esta etapa. Los órganos legislativos promulgan marcos ambiciosos, los ejecutivos articulan estrategias integrales y los sistemas administrativos elaboran planes detallados. Sin embargo, a medida que estas iniciativas avanzan a través de sucesivos niveles de gobernanza (ministerios, agencias, autoridades regionales, contratistas privados y organizaciones cívicas), sus efectos a menudo divergen de su intención original. Las políticas pueden diluirse, retrasarse o modificarse sustancialmente durante su implementación.

Una fuente central de esta divergencia es la fragmentación de las estructuras administrativas. Las instituciones gubernamentales suelen estar organizadas por sectores, mientras que los desafíos que abordan (como el cambio climático, la migración o la desigualdad social) son inherentemente transversales. Sin mecanismos de coordinación eficaces, este desajuste conduce a competencia institucional, disputas jurisdiccionales y retrasos en la toma de decisiones. En lugar de converger hacia soluciones integradas, los actores administrativos pueden quedar atrapados en conflictos de autoridad y responsabilidad.

Desde la perspectiva de los ciudadanos, esta fragmentación se manifiesta como inconsistencia y expectativas insatisfechas; desde la perspectiva de los líderes políticos, aparece como una brecha persistente entre la intención y el resultado. Con el tiempo, las instituciones pueden internalizar esta divergencia y normalizar la implementación parcial como un equilibrio aceptable.

Comprender este fenómeno requiere atención a la conceptualización de B. Guy Peters sobre la cadena de gobernanza, la secuencia de actores y organizaciones a través de las cuales deben transitar las decisiones políticas antes de producir efectos sociales tangibles. Las políticas no pasan directamente de la autorización legislativa al impacto social. Más bien, atraviesan una compleja red de instituciones, cada una de las cuales las interpreta, las adapta y las operacionaliza según su propia lógica y sus limitaciones.

Este marco captura una característica definitoria de la gobernanza contemporánea, pero también revela un desafío estructural más profundo. La dificultad no reside simplemente en la multiplicidad de etapas, sino en la falta de capacidad integradora suficiente para coordinarlas eficazmente. Sin acuerdos institucionales deliberados orientados a la coherencia, la cadena de gobernanza se convierte en un espacio de fragmentación en lugar de integración.

Por tanto, la eficacia de la gobernanza democrática depende del grado de coherencia institucional a lo largo de esta cadena, es decir, de la alineación de objetivos, capacidades, incentivos y mecanismos de rendición de cuentas entre los actores responsables de su implementación. Cuando falta esta alineación, incluso las políticas bien diseñadas pueden no lograr los efectos previstos.

La competencia de liderazgo en juego es la conciencia sistémica. Gobernar eficazmente requiere comprender cómo se propagan las decisiones a través de entornos institucionales interconectados, cómo se distribuyen y transforman las responsabilidades a lo largo del camino y dónde es probable que se produzcan fallas. Anticipar estas dinámicas es esencial para evitar la desconexión entre el diseño de políticas y los resultados prácticos.

Las representaciones convencionales de la formulación de políticas suelen presentar una secuencia lineal: identificación de problemas, formulación de políticas, adopción legislativa, implementación y evaluación. En la práctica, la gobernanza opera mediante patrones recursivos mucho más complejos. La autoridad circula a través de las instituciones en un relevo más que en una secuencia. Las responsabilidades pasan de los líderes políticos a los órganos administrativos, de los gobiernos centrales a las autoridades locales y, cada vez más, a redes que incluyen actores públicos, privados y cívicos. En cada transición, la interpretación y la discreción dan forma al significado e impacto de las políticas.

Por tanto, la gobernanza contemporánea está marcada por la fragmentación estructural. Si bien la dispersión de la autoridad puede mejorar la especialización y la flexibilidad, también complica la coordinación. Ninguna institución ejerce un control integral sobre los resultados, pero múltiples actores contribuyen a darles forma. Esta difusión de la autoridad crea condiciones en las que la rendición de cuentas se desdibuja y la coordinación se vuelve cada vez más difícil.

En tales entornos, el deslizamiento institucional es un fenómeno recurrente. Cada actor interpreta la política a través de su propio marco organizacional, sus normas profesionales y sus limitaciones de recursos. Los mandatos legislativos se traducen en directrices administrativas, que luego se convierten en procedimientos operativos y, finalmente, en rutinas. En cada etapa, el significado de las políticas se modifica gradualmente.

Cuando la política llega a los ciudadanos a quienes pretende servir, puede desviarse significativamente de su propósito original.

Los estudios clásicos de implementación muestran que la ejecución de políticas depende de largas cadenas de decisiones interdependientes, cada una de las cuales requiere coordinación y ajuste mutuo. A medida que aumenta el número de actores, aumenta la probabilidad de retrasos, desalineamientos y fracasos. Por consiguiente, la implementación no es una fase secundaria ni técnica, sino un factor crítico para el éxito de las políticas.

Esta idea refuerza un principio más amplio del capítulo 20: que la gobernanza eficaz requiere integrar una orientación estratégica a largo plazo con una adaptabilidad operativa a corto plazo. Las políticas deben diseñarse teniendo en cuenta las contingencias futuras, mientras que su implementación debe seguir respondiendo a las condiciones inmediatas. Cuando esta integración fracasa, la gobernanza se separa de las realidades prácticas o se limita a ajustes de corto plazo que socavan la coherencia estratégica.

Las consecuencias de una coordinación débil son significativas. Una brecha de capacidad surge cuando objetivos políticos ambiciosos chocan con sistemas administrativos que carecen de la coherencia necesaria para una implementación efectiva. Los mandatos se vuelven difusos, las responsabilidades se fragmentan y los mecanismos de retroalimentación no se desarrollan lo suficiente. En tales condiciones, las instituciones tienden a normalizar el éxito parcial o simbólico en lugar de abordar las deficiencias subyacentes.

Desde una perspectiva popperiana, esto refleja un fracaso del aprendizaje institucional. Los sistemas de gobernanza producen resultados, pero carecen de mecanismos para identificar de manera sistemática las desviaciones respecto de los objetivos previstos y corregirlas con rapidez. Los errores persisten no porque sean inevitables, sino porque no se reconocen ni se abordan adecuadamente a lo largo de toda la cadena de gobernanza.

Es precisamente en este momento cuando la *Quarta Política* adquiere relevancia operativa.

Como se desarrolló en los capítulos anteriores, la resiliencia democrática requiere mecanismos institucionales que aseguren una supervisión continua más allá de la dinámica interna de las ramas clásicas. Aplicado a la cadena de gobernanza, esto implica monitorear los procesos de implementación, identificar puntos de fragmentación y garantizar que los circuitos de retroalimentación funcionen de manera efectiva a través de

las fronteras institucionales. La *Quarta Política* cumple este papel al institucionalizar una supervisión independiente y orientada a los ciudadanos que evalúa la coherencia, expone fallas sistémicas y facilita la interacción correctiva entre los actores.

En este sentido, restablece una función de la que a menudo carecen los sistemas de gobernanza contemporáneos: la integración sistémica basada en la rendición de cuentas.

Esta necesidad se vuelve especialmente apremiante en sistemas políticos en los que las dinámicas de coalición o una fuerte disciplina partidaria generan lo que Arend Lijphart describió como estructuras mayoritarias cada vez más integradas, en las que los actores del poder ejecutivo y legislativo quedan funcionalmente fusionados mediante alianzas de gobierno estables (Lijphart 1999). En tales circunstancias, la separación constitucional formal puede mantenerse mientras el escrutinio sustantivo y la fricción institucional se debilitan progresivamente. Los mecanismos de supervisión internos del propio gobierno pueden volverse menos capaces de cuestionar los supuestos que sustentan las políticas dominantes, de poner de manifiesto fallos administrativos o de representar perspectivas excluidas de las coaliciones gobernantes.

Una posible corrección de esta dinámica consiste en incorporar minipúblicos deliberativos y asambleas ciudadanas como instituciones democráticas complementarias. Los órganos ciudadanos seleccionados por sorteo, que operan bajo condiciones de deliberación estructurada, acceso a asesoramiento experto e independencia procedimental, pueden introducir formas de juicio reflexivo menos condicionadas por los incentivos partidistas o por la disciplina de coalición (Fishkin 2009; Landemore 2020).¹ Estas asambleas no sustituyen a las instituciones representativas, pero pueden contribuir a restaurar la fricción democrática al crear espacios en los que las propuestas de políticas públicas, las reformas institucionales y las cuestiones de gobernanza a largo plazo puedan evaluarse al margen de la lógica inmediata de la competencia electoral y de la alineación entre el ejecutivo y el legislativo.

Dentro del marco más amplio de la *Quarta Política*, los minipúblicos deliberativos podrían servir como canales institucionalizados de retroalimentación democrática, permitiendo a la ciudadanía participar directamente en funciones de supervisión, revisión de agendas públicas, reflexión constitucional o evaluación de políticas. Su valor no reside únicamente en la participación en sí misma, sino también en su capacidad para reintroducir el juicio independiente en sistemas de gobierno cada vez más moldeados por la coordinación centralizada de los partidos y la convergencia administrativa. Al integrar mecanismos deliberativos en la arquitectura de la rendición de cuentas, los sistemas democráticos pueden fortalecer tanto la capacidad de respuesta institucional como la legitimidad pública de los mecanismos correctivos de supervisión.

Por consiguiente, la gobernanza eficaz requiere no solo coordinación, sino también reflexividad: la capacidad de las instituciones para evaluar su desempeño, identificar desajustes y adaptarse. Esto exige una transformación tanto técnica como cultural en los sistemas administrativos. La competencia organizacional debe dar paso a la cooperación; la información debe fluir a través de las fronteras institucionales; y el aprendizaje debe integrarse en la práctica rutinaria en lugar de considerarse una intervención externa.

¹ Para los minipúblicos deliberativos y las asambleas ciudadanas, véanse James Fishkin (2009) y Hélène Landemore (2020).

Estos requisitos se aplican directamente al liderazgo político. Gobernar responsablemente implica más que formular objetivos de política; también requiere garantizar que existan las condiciones institucionales necesarias para alcanzarlos. Esto incluye anticipar los desafíos de coordinación, invertir en capacidad administrativa y mantener la rendición de cuentas a lo largo de todo el proceso de gobernanza.

Al mismo tiempo, la creciente complejidad de la gobernanza plantea interrogantes más amplios sobre las competencias que los líderes políticos requieren. Gestionar sistemas institucionales interconectados requiere no solo legitimidad política, sino también capacidades analíticas, organizativas e integradoras. Si bien la selección democrática sigue siendo fundamental, el ejercicio efectivo de la autoridad depende cada vez más de una preparación estructurada, de una evaluación continua y del cultivo del aprendizaje institucional.

Cuando no existen estas condiciones, los riesgos de gobernabilidad recaen en lo que podría describirse como teatro de políticas: la producción de declaraciones políticas ambiciosas acompañadas de cambios sustanciales limitados en la práctica.

La competencia central enfatizada en este capítulo consiste en integrar la conciencia sistémica con la responsabilidad institucional. Los líderes democráticos deben comprender cómo se mueven las políticas a lo largo de la cadena de gobernanza, dónde surgen las distorsiones y cómo las relaciones entre las instituciones dan forma a los resultados. Sin esta conciencia, incluso las políticas bien diseñadas probablemente se fragmentarán en prácticas administrativas desconectadas, socavando la eficacia y la legitimidad.

Este análisis plantea una pregunta adicional sobre la dinámica interna de los sistemas administrativos. Si bien el presente capítulo ha examinado la coordinación entre instituciones, el siguiente se centra en la burocracia. Explora cómo las mismas estructuras diseñadas para garantizar la racionalidad, la experiencia y el orden procesal pueden generar rigideces que limitan el juicio, difuminan la responsabilidad y debilitan la agencia ética.

Burocracia, racionalidad y patologías institucionales: gobernar a través de sistemas

22.

El capítulo anterior examinó cómo las políticas atraviesan la cadena de gobernanza y por qué incluso las iniciativas bien diseñadas fracasan cuando la coordinación institucional es débil. Mostró que la fragmentación entre los actores administrativos puede socavar la coherencia, alterar los circuitos de retroalimentación y debilitar el aprendizaje institucional. Sin embargo, para comprender plenamente estas fallas, es necesario observar más de cerca la dinámica interna de las instituciones que integran esta cadena. Debajo de la complejidad de la coordinación interinstitucional se esconde una lógica organizacional más profunda: el sistema burocrático que estructura y sostiene la gobernanza moderna.

La gobernanza democrática es inconcebible sin burocracia. Desde los impuestos hasta la atención sanitaria, desde la regulación medioambiental hasta la educación, los sistemas administrativos proporcionan la infraestructura operativa mediante la cual las decisiones políticas tienen efecto práctico. Traducen mandatos legislativos en procedimientos, convierten objetivos de políticas en servicios y garantizan la continuidad a lo largo de los ciclos electorales. Al basarse en la experiencia profesional, las reglas codificadas y la organización jerárquica, la burocracia permite una coordinación a gran escala, al tiempo que limita la arbitrariedad en el ejercicio de la autoridad.

Sin embargo, las mismas características que hacen que la burocracia sea indispensable también generan tensiones inherentes.

Este capítulo examina la paradoja central de la organización burocrática: los sistemas diseñados para promover la racionalidad, la previsibilidad y la justicia pueden, con el tiempo, evolucionar hacia estructuras que limiten la adaptabilidad, difundan la responsabilidad y atenúen el juicio moral. Partiendo de la teoría de la autoridad jurídica racional de Max Weber y ampliando el marco popperiano desarrollado a lo largo de la Parte IV, el argumento presentado aquí sostiene que la gobernanza democrática requiere no solo una administración racional, sino también capacidades institucionalizadas de reflexividad, corrección de errores y aprendizaje.

El análisis de Weber (1946[1919]) de la burocracia como forma organizativa definitoria de la gobernanza moderna sigue siendo fundamental. En este modelo, la autoridad se ejerce mediante reglas impersonales, jerarquías formales y competencia profesional. Los cargos se definen mediante responsabilidades claramente delineadas, los puestos se cubren según el mérito y las decisiones se rigen por procedimientos y documentación estandarizados. Estas características mejoran la previsibilidad, reducen la arbitrariedad y permiten la coordinación entre sociedades complejas.

Al mismo tiempo, Weber identificó los riesgos latentes de esta forma de racionalización. Los sistemas burocráticos tienden a expandirse, formalizarse y volverse internamente consistentes. Las reglas proliferan, los procedimientos se acumulan y el cumplimiento del proceso puede convertirse gradualmente en un fin en sí mismo. En lo que Weber describió como una “jaula de hierro”, los individuos operan dentro de marcos institucionales cuya lógica no crearon y cuyos propósitos ya no pueden examinar críticamente. En tales condiciones, los medios desplazan a los fines y el cumplimiento sustituye al juicio.

Dentro del marco analítico de este libro, esta transformación puede entenderse como una disminución de la capacidad de aprendizaje institucional. Desde una perspectiva popperiana, la gobernanza eficaz depende de la detección y la corrección continuas de errores. Los sistemas burocráticos, si bien son muy eficaces en la ejecución rutinaria, a menudo carecen de mecanismos para reconocer cuándo sus procedimientos producen resultados no deseados o contraproducentes. Cuando los circuitos de retroalimentación son débiles o se ignoran, los errores no se corrigen y quedan arraigados en las rutinas institucionales.

La práctica administrativa contemporánea ilustra esta dinámica con creciente claridad. Las métricas de desempeño proliferan, los requisitos de presentación de informes se amplían y los marcos de gestión de riesgos moldean cada vez más la toma de decisiones. Los funcionarios de primera línea dedican más tiempo a la documentación y al cumplimiento, y se desaconseja la desviación de los procedimientos establecidos debido a riesgos legales, profesionales o de reputación. En este contexto, la racionalidad se vuelve procedimental más que sustantiva: se centra en el cumplimiento de las reglas en lugar de lograr resultados significativos.

El resultado es el surgimiento de lo que podrían denominarse patologías institucionales: patrones de comportamiento internamente coherentes, pero no alineados con los propósitos democráticos.

El análisis clásico de Robert K. Merton (1940) anticipó muchas de estas dinámicas. Mostró cómo los sistemas basados en reglas pueden producir rigidez, ritualismo y lo que llamó “incapacidad entrenada”: la tendencia de los funcionarios a aplicar procedimientos establecidos incluso cuando las circunstancias han cambiado. Las competencias que garantizan la confiabilidad en condiciones estables pueden obstaculizar la adaptación en entornos complejos e inciertos.

Varias patologías recurrentes se derivan de esta lógica.

Una es el desplazamiento de objetivos, en el que el éxito se mide por el cumplimiento de los procedimientos más que por los resultados sustantivos. Las organizaciones priorizan lo que se puede cuantificar, monitorear y reportar, incluso cuando estas métricas no logran captar el impacto real.

La segunda es la difusión de la responsabilidad. A medida que la toma de decisiones se distribuye entre niveles jerárquicos y unidades organizativas, la rendición de cuentas se fragmenta. Cada actor desempeña una función definida, pero la responsabilidad por los resultados se diluye a lo largo de todo el sistema. La responsabilidad se procesa más que se asume.

Una tercera es la administración defensiva. En entornos marcados por el escrutinio y la aversión al riesgo, los funcionarios priorizan evitar culpas en lugar de buscar soluciones efectivas. La innovación se vuelve costosa, la discreción se ve limitada y el cumplimiento de los procedimientos establecidos se convierte en un medio de autoprotección.

Estas patologías no surgen de fracasos individuales ni de malas intenciones. Son consecuencias sistémicas de formas organizativas diseñadas para garantizar la estabilidad, la coherencia y el control. Sin embargo, su efecto acumulativo es alejar la práctica administrativa de su propósito democrático.

Para los ciudadanos, esto a menudo se traduce en experiencias de opacidad, rigidez e insensibilidad. Para los servidores públicos, puede generar frustración profesional y una capacidad de acción limitada. Para los líderes políticos, se manifiesta como la persistente dificultad de traducir la ambición política en acciones efectivas, no mediante una resistencia abierta, sino mediante la inercia, la reinterpretación y los retrasos procesales.

Con el tiempo, la racionalidad burocrática corre el riesgo de volverse autorreferencial: los sistemas funcionan correctamente según su lógica interna, pero no logran alcanzar los objetivos que justifican su existencia.

Sin embargo, es esencial evitar reducir este análisis a una mera crítica de la burocracia en sí. Muchas instituciones administrativas operan con altos niveles de profesionalismo e integridad, incluso en condiciones exigentes. Las culturas administrativas varían ampliamente según los contextos, lo que da forma al funcionamiento de los sistemas burocráticos en la práctica. La burocracia no es intrínsecamente disfuncional; sigue siendo un componente indispensable de la gobernanza moderna.

El problema, más bien, radica en la ausencia de mecanismos que garanticen su alineación continua con los objetivos democráticos.

En este punto, la *Quarta Politica* asume todo su significado dentro de la arquitectura desarrollada en esta obra.

Si los sistemas burocráticos tienden al cierre procesal, la gobernabilidad democrática requiere acuerdos institucionales que reabran el proceso al escrutinio crítico. La *Quarta Politica* cumple esta función institucionalizando la supervisión independiente para evaluar el desempeño administrativo, detectar errores sistémicos y garantizar que la retroalimentación conduzca a una corrección significativa.

Su papel no es suplantarse a la administración burocrática, sino complementarla, restaurando la reflexividad dentro del sistema. Mientras que la burocracia enfatiza el seguimiento de reglas, la *Quarta Politica* enfatiza la evaluación; donde la administración prioriza la estabilidad, fomenta el aprendizaje; y cuando la responsabilidad se difunde, se restablece la rendición de cuentas en toda la cadena de gobernanza.

En términos popperianos, la corrección de errores está integrada en el ámbito administrativo. Las rutinas burocráticas ya no se consideran autovalidantes; se prueban continuamente en función de los resultados y se revisan cuando no cumplen los propósitos previstos.

Semejante transformación no es puramente institucional; también implica una reorientación cultural en los sistemas administrativos. Humanizar la burocracia no significa debilitar sus fundamentos racionales, sino complementarlos con criterio profesional, conciencia ética y apertura al aprendizaje. Las reglas deben guiar la acción sin desplazar la responsabilidad, y los procedimientos deben estructurar la toma de decisiones sin eliminar la reflexión.

Para el liderazgo político, las implicaciones son igualmente significativas. Gobernar eficazmente requiere no solo diseñar políticas y coordinar instituciones, sino también comprender cómo los sistemas burocráticos moldean el comportamiento, cómo los incentivos influyen en la conducta

administrativa y cómo las estructuras organizativas pueden habilitar o limitar la agencia democrática. Los líderes que carecen de esta conciencia corren el riesgo de ser absorbidos por rutinas burocráticas, mientras que quienes la poseen pueden reorientar los sistemas administrativos hacia la capacidad de respuesta, la rendición de cuentas y el propósito público.

La competencia central enfatizada en este capítulo es la reflexividad institucional: la capacidad de reconocer cuándo los sistemas racionales se vuelven autolimitantes y de realinearlos con objetivos democráticos mediante la evaluación, el aprendizaje y la corrección continuos.

Este capítulo final de la Parte IV completa la progresión analítica desarrollada en las secciones anteriores. Desde el diseño institucional (Parte III) hasta la práctica de la gobernanza (capítulo 19), desde la adaptación de políticas (capítulo 20) hasta la implementación y coordinación (capítulo 21), y, finalmente, hasta la dinámica interna de los sistemas administrativos, emerge un tema constante: la resiliencia democrática depende no solo de las estructuras de autoridad, sino también de las capacidades que sustentan su uso responsable.

Si la Parte IV ha examinado cómo opera la gobernanza dentro de marcos institucionales, la siguiente Parte amplía la perspectiva a la gobernanza como un sistema complejo y en evolución. Introduce una lente analítica más amplia (integrando el pensamiento sistémico, la interdisciplinariedad y el liderazgo adaptativo) para explorar cómo la gobernanza democrática puede responder a la creciente complejidad de las sociedades contemporáneas. La siguiente pregunta ya no es sólo sobre cómo funcionan las instituciones, sino también sobre cómo pueden reorientarse en un contexto global dinámico e interconectado.

Parte V.

**COMPLEJIDAD DE
GOBIERNO: SISTEMAS,
AGENCIA Y
RESPONSABILIDAD**

La Parte IV demostró que la gobernabilidad democrática no puede sostenerse únicamente mediante el diseño institucional. Incluso los sistemas bien contruidos dependen de la calidad de su funcionamiento: su capacidad de aprendizaje institucional, la coherencia de su implementación y la reflexividad de sus estructuras administrativas. Cuando estas capacidades se debilitan, los sistemas democráticos pueden seguir funcionando en lo procesal, aunque se deterioren sustancialmente. El análisis culminó en una idea central: la gobernanza requiere no solo estructuras de autoridad, sino también mecanismos capaces de evaluar, corregir y realinear de manera continua el ejercicio de la autoridad.

La Parte V se basa en esta premisa, ampliando la lente analítica desde considerar las instituciones como entidades discretas hasta contemplar la gobernanza como un sistema complejo y en evolución.

Si la Parte IV enfatizó la reflexividad institucional, la capacidad de los sistemas para examinar y corregir su funcionamiento, esta Parte avanza hacia la reflexividad sistémica: una comprensión de la gobernanza integrada en redes más amplias de interdependencia, retroalimentación y efectos emergentes. Los sistemas democráticos no funcionan de forma aislada. Están moldeados por interacciones entre instituciones, actores sociales, fuerzas económicas y desarrollos tecnológicos, todos los cuales generan resultados que los modelos lineales de toma de decisiones no pueden anticipar por completo.

Este cambio no es meramente analítico; refleja las realidades de la gobernanza contemporánea. Los desafíos que enfrentan los sistemas democráticos (cambio climático, desigualdad global, transformación digital, migración y riesgo sistémico) son intrínsecamente complejos, transfronterizos e interconectados. Exceden la capacidad de las instituciones aisladas o de las políticas sectoriales específicas para abordarlos de manera efectiva. Por lo tanto, la gobernanza debe entenderse menos como la ejecución de decisiones discretas y más como la gestión de sistemas dinámicos e interdependientes.

En tales entornos, las limitaciones identificadas en las partes anteriores adquieren una importancia renovada. El incrementalismo puede resultar insuficiente cuando se requiere una transformación estructural; las fallas de coordinación pueden extenderse a través de los sistemas en lugar de permanecer confinadas a ámbitos de políticas individuales; y la racionalidad burocrática puede tener dificultades para adaptarse a la incertidumbre, la no linealidad y el cambio rápido. Por tanto, la necesidad de aprendizaje, adaptación y rendición de cuentas se extiende más allá de las instituciones individuales hasta el nivel sistémico, donde se desarrollan sus interacciones.

La Parte V aborda este desafío integrando tres dimensiones analíticas interrelacionadas.

En primer lugar, introduce una perspectiva sistémica sobre la gobernabilidad democrática. El capítulo 23 conceptualiza la democracia como un ecosistema interconectado, definido por circuitos de retroalimentación, interdependencia y procesos adaptativos. Examina cómo las decisiones producen efectos en cascada en los ámbitos institucionales y sociales, y cómo la capacidad de gestionar esta complejidad depende de la calidad de los flujos de información, de los mecanismos de coordinación y de las estructuras de retroalimentación. Desde esta perspectiva, la gobernanza no es una secuencia de acciones sino un proceso continuo de interacción dentro de sistemas en evolución.

En segundo lugar, el análisis se centra en el papel de la acción humana en estos sistemas. El capítulo 24 explora cómo los individuos (líderes políticos, funcionarios públicos y ciudadanos) navegan por entornos institucionales complejos. Examina las condiciones bajo las cuales los actores ejercen su juicio, aprenden de la experiencia y asumen responsabilidad por las consecuencias de sus acciones. Al hacerlo, vincula la dinámica sistémica con la capacidad ética, enfatizando que los resultados de la gobernanza están determinados no solo por las estructuras, sino también por las elecciones y capacidades de quienes operan dentro de ellas.

En tercer lugar, la Parte V extiende la investigación a las consecuencias de la propia gobernanza. El capítulo 25 examina cómo los acuerdos institucionales y las interacciones sistémicas pueden causar daño, incluso en ausencia de actos ilícitos intencionales. Analiza cómo las políticas, las prácticas administrativas y las dinámicas estructurales pueden generar resultados negativos no deseados que se acumulan con el tiempo. Esta perspectiva desafía las concepciones estrechas de la rendición de cuentas al insistir en que la gobernanza se evalúe no solo por las intenciones o los procedimientos, sino también por sus efectos en el mundo real.

En conjunto, estos capítulos promueven una propuesta central: la gobernanza democrática debe entenderse como un sistema complejo y adaptable en el que las instituciones, los actores y los resultados están interconectados de manera continua. El diseño institucional y la corrección de los procedimientos siguen siendo necesarios, pero resultan insuficientes como criterios para evaluar el desempeño democrático. En última instancia, lo que importa es cómo funcionan los sistemas en la práctica, cómo los individuos ejercen su función dentro de ellos y cómo sus efectos combinados dan forma a las trayectorias sociales.

Este cambio de perspectiva también refuerza el papel de la *Quarta Politica* dentro del marco más amplio de este trabajo. Como se desarrolló en partes anteriores, la *Quarta Politica* introduce mecanismos de supervisión y rendición de cuentas que se extienden más allá de la dinámica interna de las ramas clásicas de gobierno. En un contexto sistémico, su función se vuelve aún más crítica: no solo monitorear el comportamiento institucional, sino también evaluar las interacciones y las consecuencias en todo el sistema de gobernanza. En este sentido, contribuye al desarrollo de la reflexividad sistémica al garantizar que la gobernanza siga respondiendo a sus propios efectos.

Por tanto, la Parte V marca una transición del análisis de los componentes de la gobernabilidad democrática al examen de cómo interactúan entre sí en un entorno interconectado y en evolución. Proporciona la base conceptual para un replanteamiento más amplio de la gobernanza, que reconozca la complejidad, acepte la incertidumbre y ponga en primer plano la responsabilidad tanto a nivel institucional como sistémico.

La pregunta que sigue ya no es simplemente cómo deberían diseñarse o gestionarse las instituciones democráticas, sino cómo pueden orientarse los sistemas de gobernanza hacia el aprendizaje, la adaptación y la responsabilidad en un mundo definido por la interdependencia y la transformación continua.

Pensamiento sistémico y gobernanza interdisciplinaria: la democracia como ecosistema

23.

La Parte V comienza reconociendo que las limitaciones identificadas en capítulos anteriores (limitaciones al aprendizaje institucional, fragmentación a lo largo de toda la cadena de gobernanza y rigideces dentro de los sistemas burocráticos) no pueden entenderse únicamente en un marco institucional. Estas limitaciones no son meramente internas de organizaciones discretas; surgen de la interacción entre múltiples sistemas que operan simultáneamente. Por lo tanto, la gobernanza debe analizarse no como un conjunto de instituciones, sino como un sistema complejo de interdependencia en evolución.

La gobernanza moderna no puede entenderse adecuadamente mediante un análisis institucional aislado. Las políticas públicas no operan de manera aislada de la dinámica económica; las estructuras administrativas están integradas en normas sociales; y las decisiones políticas repercuten en los ámbitos tecnológico, cultural y ambiental. Lo que parece ser una intervención discreta es, en la práctica, parte de una red más amplia de interacciones en la que cada acción genera retroalimentación que remodela las condiciones para futuras decisiones.

Sin embargo, gran parte del análisis democrático sigue fragmentado entre disciplinas. La ciencia política tiende a centrarse en las instituciones y el poder, la economía en los incentivos y la asignación de recursos, la administración pública en los procedimientos y la implementación, y la sociología en las estructuras y las normas sociales. Si bien cada perspectiva ofrece ideas valiosas, ninguna captura las interacciones sistémicas que sustentan la gobernanza. Como resultado, el desempeño democrático a menudo se evalúa de manera parcial y desconectada, lo que oscurece la dinámica que, en última instancia, determina los resultados.

Este capítulo presenta el pensamiento sistémico como un marco para reconceptualizar la democracia como un ecosistema interconectado, caracterizado por la retroalimentación, la adaptación y las propiedades emergentes. Basándose en la teoría de los sistemas políticos de David Easton, la sociología funcional de Talcott Parsons, las ideas cibernéticas de Norbert Wiener y W. Ross Ashby, la perspectiva ecológica de Donella Meadows y la investigación sobre la gobernanza en redes, el capítulo sostiene que el liderazgo democrático requiere una conciencia cada vez mayor de la interdisciplinariedad y una reflexividad sistémica. La competencia central propuesta aquí es la capacidad de ver la gobernanza como un sistema adaptativo y no como un conjunto de acuerdos institucionales discretos.

La concepción de David Easton (1965) de la política como un sistema abierto constituye un punto de partida fundamental. En su modelo, las demandas y apoyos de la sociedad ingresan al sistema político como insumos; las decisiones y políticas autorizadas surgen como resultados; y

los mecanismos de retroalimentación transmiten las respuestas sociales de regreso al sistema, dando forma a las acciones posteriores. Desde esta perspectiva, la gobernanza no es una secuencia de decisiones aisladas, sino un proceso continuo y recursivo de interacción entre las instituciones y sus entornos.

Una comprensión más precisa de los procesos de retroalimentación es esencial para este marco. La teoría de sistemas distingue la retroalimentación negativa y positiva no en términos evaluativos, sino como mecanismos que regulan el comportamiento del sistema (Wiener 1948; Ashby 1956). La retroalimentación negativa actúa como un proceso correctivo: detecta desviaciones respecto de los resultados deseados y las contrarresta, estabilizando así el sistema. En la gobernanza democrática, esta función se institucionaliza mediante mecanismos como los controles y contrapesos, la revisión judicial, la rendición de cuentas electoral y la supervisión independiente. Esto se alinea estrechamente con el principio de aprendizaje por ensayo y error de Karl Popper (1962), según el cual el progreso depende de la identificación y eliminación de errores.

La retroalimentación positiva, por el contrario, amplifica las desviaciones. Cuando dominan los procesos de refuerzo, las distorsiones iniciales pueden escalar hasta convertirse en dinámicas acumulativas y potencialmente desestabilizadoras. En los sistemas políticos, esa retroalimentación puede manifestarse como polarización, erosión institucional o un fracaso creciente de las políticas públicas. Las políticas mal diseñadas, la supervisión deficiente o los incentivos distorsionados pueden desencadenar bucles de refuerzo que intensifican la disfunción con el tiempo. Un impulsor particularmente persistente de esta dinámica son los incentivos estructurales de la competencia política: la búsqueda y consolidación del poder pueden generar ciclos que se refuerzan a sí mismos en los que la autoridad se justifica, la disidencia se deslegitima y los mecanismos correctivos se debilitan progresivamente. En tales condiciones, los sistemas pueden alejarse aún más de los estándares democráticos, manteniendo al mismo tiempo la apariencia de continuidad procesal, con el riesgo de que, en última instancia, se vean obligados a seguir trayectorias autodestructivas.

Esta distinción pone de relieve una condición fundamental de la resiliencia democrática: la capacidad de mantener una retroalimentación correctiva eficaz y, al mismo tiempo, frenar las dinámicas de refuerzo destructivas. Por lo tanto, la mejor manera de entender la democracia no es como un equilibrio estático, sino como un proceso dinámico de ajuste continuo: un equilibrio en evolución, sostenido por la interacción de fuerzas estabilizadoras y amplificadoras. Este proceso no es autosostenible; requiere una “energía” institucional y social continua, en forma de participación, escrutinio y compromiso adaptativo, para mantener el equilibrio.

El análisis sistémico de Talcott Parsons (1951) complementa esta perspectiva al situar los sistemas políticos en un marco social más amplio. Su esquema AGIL (adaptación, logro de objetivos, integración y latencia) identifica los requisitos funcionales que debe cumplir cualquier sistema social para perdurar. Las instituciones políticas apoyan principalmente el logro de objetivos colectivos; los sistemas económicos permiten la adaptación a las condiciones materiales; las estructuras legales y normativas sostienen la integración; y los sistemas culturales aseguran la continuidad en el tiempo. Fundamentalmente, estas funciones son interdependientes: la alteración en un ámbito repercute en los demás.

Esta perspectiva sistémica también clarifica la justificación de la *Quarta Política* como un mecanismo de reflexividad institucional. Los sistemas

contemporáneos de gobernanza suelen disponer de sofisticadas capacidades procedimentales, pero carecen de capacidades equivalentes para la autocorrección, el aprendizaje organizacional y la detección temprana de errores. En consecuencia, los sistemas administrativos pueden seguir funcionando con eficiencia incluso cuando se vuelven progresivamente desconectados de sus fines normativos o de sus consecuencias sociales. El problema no radica únicamente en la fragmentación institucional, sino también en las dinámicas psicológicas y organizacionales que inducen a funcionarios públicos y actores políticos a priorizar el cumplimiento procedimental por encima de la evaluación crítica.

Los aportes de la Administración Pública Conductual (Behavioral Public Administration) refuerzan esta preocupación al mostrar cómo los entornos burocráticos moldean la cognición, los incentivos y los patrones de toma de decisiones en las instituciones públicas (Grimmelikhuijsen et al. 2017; Thaler y Sunstein 2008).¹ Las culturas organizacionales suelen recompensar la conformidad, la aversión al riesgo y la adhesión a rutinas establecidas, incluso cuando estas generan resultados disfuncionales. Este fenómeno evoca la noción de «incapacidad entrenada» (trained incapacity) de Thorstein Veblen: la tendencia de la especialización institucional y de la competencia procedimental a generar ceguera ante problemas emergentes o realidades sociales cambiantes (Burke 1984[1935]).* Bajo estas condiciones, los actores administrativos pueden llegar a ser altamente competentes en el mantenimiento de procesos, al tiempo que pierden la capacidad de reconocer fallos sistémicos, injusticias estructurales o incoherencias en las políticas públicas.

La *Quarta Política* pretende corregir este déficit mediante la institucionalización de mecanismos de reflexión democrática y evaluación transversal de sistemas que operen más allá de los incentivos burocráticos ordinarios. Su función no consiste únicamente en supervisar la legalidad en un sentido procedimental estricto, sino también en facilitar el aprendizaje institucional mediante la identificación de patrones de disfunción, la exposición de acumulaciones de supuestos no examinados y la garantía de que los sistemas de gobernanza permanezcan receptivos a sus propósitos constitucionales y democráticos. En este sentido, la rendición de cuentas institucional exige algo más que una supervisión formal; también depende de la creación de entornos organizacionales capaces de cuestionar sus propias rutinas, detectar fallos latentes e incorporar retroalimentación correctiva antes de que la disfunción adquiera un carácter sistémico.

En conjunto, las perspectivas de Easton y Parsons subrayan una idea central: el desempeño democrático surge de las interacciones entre múltiples subsistemas: político, administrativo, económico, cultural, tecnológico y ecológico. Las fallas en cualquier dominio no pueden contenerse; se propagan por todo el sistema y producen efectos secundarios, a menudo no deseados.

Estas interdependencias se hacen cada vez más evidentes en los desafíos de la gobernanza contemporánea. El cambio climático, por ejemplo, afecta simultáneamente a los sistemas energéticos, los marcos regulatorios, la innovación tecnológica, los incentivos económicos y el comportamiento social. Los resultados de salud pública dependen no solo de la infraestructura

¹ Sobre la Administración Pública Conductual y la toma de decisiones administrativas, véanse Grimmelikhuijsen et al. (2017) y Thaler y Sunstein (2008), especialmente en relación con la arquitectura institucional de elección y el comportamiento decisional. *Thorstein Veblen introdujo el concepto de «incapacidad entrenada» (trained incapacity), posteriormente desarrollado en la sociología de las organizaciones por Burke (1984[1935]).

médica, sino también de la confianza institucional, los sistemas de comunicación y las cadenas de suministro globales. La desigualdad económica se cruza con la educación, los mercados laborales, la política de vivienda y la representación política. Estos problemas no pueden abordarse mediante intervenciones aisladas ni mediante políticas sectoriales específicas.

Sin embargo, las estructuras institucionales siguen organizadas en gran medida a lo largo de líneas sectoriales y disciplinarias. Los ministerios operan dentro de competencias definidas; las agencias persiguen mandatos especializados; y la experiencia está compartimentada. Esta fragmentación organizacional, si bien funcionalmente necesaria, a menudo produce respuestas de gobernanza reactivas, parciales e internamente inconsistentes.

El pensamiento sistémico ofrece un correctivo a esta fragmentación. Cambia el enfoque analítico de problemas aislados a patrones de interacción, de causalidad lineal a dinámicas de retroalimentación, y de resultados inmediatos a consecuencias a largo plazo. Alienta a los formuladores de políticas a anticipar efectos no deseados, identificar puntos de influencia en los sistemas y reconocer que las intervenciones en un dominio pueden afectar a otros dominios.

En este sentido, el trabajo de Donella Meadows (2008) es particularmente instructivo. Ella muestra que las intervenciones bienintencionadas a menudo resultan contraproducentes cuando se malinterpretan las estructuras del sistema. Los esfuerzos por aumentar la eficiencia pueden exacerbar la desigualdad; las regulaciones destinadas a estabilizar los sistemas pueden inhibir la innovación; y los incentivos introducidos en un sector pueden distorsionar el comportamiento en otros sectores. Sin una conciencia sistémica, la gobernanza corre el riesgo de convertirse en una secuencia de intervenciones desconectadas que abordan los síntomas y, al mismo tiempo, profundizan en los problemas subyacentes.

La investigación sobre la gobernanza de redes refuerza aún más esta perspectiva. La gobernanza contemporánea se desarrolla cada vez más en redes complejas de instituciones públicas, actores privados y organizaciones de la sociedad civil. La autoridad está dispersa, la coordinación se negocia y los resultados dependen menos del mando jerárquico que de las relaciones, la confianza y el ajuste mutuo (Kickert, Klijn y Koppenjan 1997). En tales contextos, el liderazgo pasa del control a la facilitación, lo que requiere la capacidad de coordinarse a través de fronteras organizacionales y disciplinarias.

Esta transformación exige nuevas competencias. Los líderes democráticos deben integrar diversas formas de conocimiento, traducirlas mediante disciplinas profesionales y crear condiciones institucionales que permitan el aprendizaje compartido. También deben operar en medio de la incertidumbre, reconociendo que los sistemas complejos no pueden predecirse ni controlarse por completo. La gobernanza adaptativa, basada en la experimentación iterativa, la retroalimentación y la revisión, resulta esencial.

Al mismo tiempo, el pensamiento sistémico reintroduce una dimensión normativa a menudo oscurecida en los análisis técnicos. Los sistemas no son neutrales; encarnan valores, distribuyen oportunidades y dan forma a trayectorias sociales a largo plazo. Las decisiones de gobernanza determinan qué intereses se amplifican, qué riesgos se toleran y qué futuros son posibles. Por lo tanto, la gestión de la complejidad es inseparable de las cuestiones de responsabilidad y justicia.

La competencia enfatizada en este capítulo es la inteligencia ecológica: la capacidad de percibir la gobernanza como un sistema vivo de interdependencia, anticipar efectos en cascada entre dominios institucionales y diseñar intervenciones adaptativas y normativamente fundamentadas. Sin esta capacidad, los sistemas democráticos tienden a responder a la complejidad simplificando en exceso, reduciendo los problemas multidimensionales a categorías administrativamente manejables. Con ella, la gobernanza puede pasar del control reactivo a la resiliencia sistémica.

Sin embargo, esta perspectiva sistémica, en última instancia, devuelve el análisis a la dimensión humana de la gobernanza. Los sistemas operan a través de estructuras, incentivos y circuitos de retroalimentación, pero se implementan mediante el juicio humano. Los administradores interpretan las políticas, los líderes guían las instituciones y las decisiones individuales, y los contextos organizacionales dan forma a los resultados colectivos.

Por esta razón, una comprensión integral de la gobernanza democrática debe articular el análisis sistémico con una explicación de la agencia humana. Los sistemas no actúan; se promulgan. La capacidad de aprendizaje, adaptación y responsabilidad depende, en última instancia, de los individuos que operan dentro de limitaciones institucionales y sistémicas.

Por tanto, el siguiente capítulo aborda directamente esta dimensión. Habiendo conceptualizado la democracia como un sistema complejo y adaptativo, el análisis ahora examina cómo los individuos dentro de estos sistemas perciben, aprenden, emiten juicios y asumen responsabilidad por las consecuencias de sus acciones.

Instituciones, ética y agencia humana: por qué el carácter sigue siendo importante

24.

El capítulo 23 conceptualizó la gobernanza democrática como un sistema complejo y adaptativo moldeado por la interdependencia, la retroalimentación y los efectos emergentes. Demostró que el desempeño institucional no puede entenderse de forma aislada, sino que debe analizarse en una ecología más amplia de interacciones. Sin embargo, esta perspectiva sistémica plantea una pregunta fundamental: si la gobernanza opera a través de estructuras interconectadas y procesos dinámicos, ¿quién dentro del sistema es responsable de sus resultados?

La gobernabilidad democrática a menudo se analiza en términos estructurales y sistémicos: diseño constitucional, capacidad administrativa, coordinación y mecanismos de retroalimentación. Sin embargo, los sistemas no actúan de forma autónoma. Las políticas son interpretadas por individuos, las reglas se aplican mediante juicio profesional y las prácticas institucionales evolucionan a través de innumerables decisiones tomadas en contextos específicos. El sistema descrito en el capítulo anterior no es autoejecutable; es promulgado por la agencia humana.

Este capítulo desplaza el enfoque analítico sobre la interdependencia sistémica hacia el papel de los individuos en entornos institucionales. Examina cómo los actores aprenden, se adaptan y toman decisiones bajo restricciones organizacionales, y por qué la calidad ética de estas decisiones sigue siendo decisiva para el desempeño democrático. Si el capítulo 23 enfatizó la reflexividad sistémica, este capítulo aborda su contraparte humana: la capacidad de los individuos para reflexionar, ejercer juicio y asumir responsabilidad en sistemas complejos.

Una idea central de la teoría del aprendizaje organizacional es que las instituciones no mejoran automáticamente con la experiencia. En *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective* (1978), Chris Argyris y Donald Schön cuestionaron la suposición de que los errores conducen naturalmente a la corrección. En cambio, demostraron que las organizaciones a menudo desarrollan rutinas defensivas: patrones de comportamiento que protegen los supuestos subyacentes del escrutinio. Cuando surgen problemas, las instituciones frecuentemente participan en lo que Argyris y Schön llamaron *aprendizaje de bucle único*: ajustar las acciones para corregir errores inmediatos sin cuestionar los supuestos rectores que los produjeron.

En el marco sistémico desarrollado en el capítulo anterior, estos patrones tienen implicaciones de largo alcance. Cuando los supuestos subyacentes no se examinan, los errores no se eliminan en su origen. Más bien, se reproducen e incluso pueden reforzarse, creando dinámicas análogas a los bucles de retroalimentación positiva. Con el tiempo, los sistemas de

gobernanza pueden adaptarse superficialmente, mientras persisten desalineaciones más profundas, lo que permite que la disfunción se acumule bajo la superficie de la continuidad procesal.

Por el contrario, el *aprendizaje de doble circuito* implica cuestionar las normas, los valores y los modelos mentales subyacentes que dan forma al comportamiento institucional. Requiere ir más allá de la pregunta “¿Estamos haciendo las cosas bien?” y plantearse: “¿Estamos haciendo las cosas correctas y de la manera correcta?” Este cambio permite una transformación institucional sustantiva en lugar de un ajuste incremental.

Reconocer los límites de la corrección procesal marca un umbral crítico para la gobernabilidad democrática. Cuando los marcos existentes resultan inadecuados, la dependencia continua de la adaptación incremental puede conducir a un deterioro sistémico. Sin embargo, los esfuerzos por fomentar un aprendizaje más profundo a menudo encuentran resistencia. Los actores establecidos pueden considerar el cuestionamiento fundamental una amenaza a la estabilidad o a la autoridad, mientras que otros se desconectan de los sistemas que perciben como insensibles. De esta manera, evitar la reflexión crítica se convierte en un factor de deterioro institucional.

Argyris (1990) profundizó en estas dinámicas y mostró cómo las rutinas defensivas se integran en la cultura organizacional. Las organizaciones pueden llegar a ser muy eficaces a la hora de preservar la coherencia interna y evitar la vergüenza, incluso a expensas de la eficacia. Los problemas se gestionan en lugar de comprenderse; los síntomas se abordan mientras las causas subyacentes permanecen sin examinar. Estos patrones no son meros fallos técnicos: plantean preocupaciones éticas fundamentales sobre la responsabilidad, la transparencia y la rendición de cuentas.

Estas dinámicas se manifiestan especialmente en entornos burocráticos. Como se analizó en el capítulo 22, los sistemas basados en reglas distribuyen la responsabilidad mediante estructuras jerárquicas y procedimientos formales. Los individuos pueden llegar a justificar sus acciones apelando a reglas establecidas, normas organizacionales o una autoridad superior. De esta manera, la responsabilidad se desplaza: hacia arriba, hacia el liderazgo, hacia la institución o hacia el sistema en su conjunto.

Esta tensión entre estructura y agencia ha sido reconocida desde hace mucho tiempo en la teoría social clásica. Max Weber (1946[1919]) enfatizó que la fuerza de la organización burocrática reside en su racionalidad: en su dependencia de las reglas, de la experiencia y de la jerarquía. Sin embargo, también advirtió que tales sistemas pueden limitar el juicio individual, confinando a los actores dentro de lo que llamó una “jaula de hierro” de racionalidad formal. En tales entornos, el cumplimiento del procedimiento puede eclipsar la reflexión ética.

Las implicaciones éticas de esta dinámica se hicieron evidentes en el siglo XX. En *Eichmann in Jerusalem*, Hannah Arendt (1963) argumentó que el daño a gran escala puede surgir no sólo del extremismo ideológico, sino también del comportamiento administrativo ordinario llevado a cabo sin reflexión crítica. Su concepto de la “banalidad del mal” subraya el riesgo de que los individuos, al actuar dentro de sistemas burocráticos, puedan suspender sus juicios y ajustarse a rutinas establecidas, incluso cuando estas produzcan resultados dañinos.

Zygmunt Bauman (1989) amplió este análisis al mostrar cómo los sistemas burocráticos modernos pueden distanciar a los individuos de las consecuencias de sus acciones. La responsabilidad se fragmenta entre procesos

técnicos y jerarquías organizativas. Cuando se oscurece el vínculo entre la acción y el resultado, la reflexión ética se debilita y el cumplimiento puede suplantar la agencia moral.

La teoría del aprendizaje organizacional ayuda a explicar cómo se normalizan estos patrones. Las instituciones definen implícitamente qué preguntas se pueden formular, qué riesgos se pueden asumir y qué cuestiones conviene evitar. Con el tiempo, los individuos internalizan estas normas. La competencia se asocia con la conformidad y la reflexión crítica queda marginada. En tales entornos, la capacidad de juicio ético no se elimina, sino que se restringe sistemáticamente.

Llegados a este punto, es necesaria una aclaración conceptual. Las organizaciones no “aprenden” ni “deciden” en el mismo sentido que los individuos. El aprendizaje y el juicio ético son capacidades humanas. Lo que se describe como aprendizaje organizacional es, en la práctica, el resultado acumulado e institucionalizado de la cognición, la interacción y la toma de decisiones individuales en entornos estructurados.

Por consiguiente, la calidad de la gobernanza depende fundamentalmente de la calidad de la acción humana en las instituciones. Mejorar el desempeño institucional requiere inversión no solo en estructuras y procedimientos, sino también en el desarrollo de las personas: sus capacidades analíticas, su conciencia ética y su capacidad de reflexión crítica. La evidencia de contextos aplicados sugiere que dicho desarrollo es más efectivo cuando se produce a través de niveles jerárquicos, lo que fomenta el entendimiento compartido y refuerza la coherencia institucional.

Este proceso es inherentemente interpretativo. El aprendizaje en entornos de gobernanza complejos implica una interacción continua entre la experiencia y la reflexión, y entre situaciones específicas y marcos de significado más amplios. Como sugiere el círculo hermenéutico de Hans-Georg Gadamer (1975), la comprensión evoluciona a través del compromiso iterativo entre las partes y el todo. Por tanto, la mejora institucional depende de la creación de entornos en los que los individuos puedan participar colectivamente en dichos procesos reflexivos.

Sin embargo, la gobernabilidad democrática requiere más que el desarrollo cognitivo o técnico. Requiere individuos dispuestos a confrontar información incómoda, cuestionar prácticas ineficaces y asumir la responsabilidad por las consecuencias de las acciones institucionales. Argyris describe esto como *razonamiento productivo*: la capacidad de poner a prueba abiertamente las suposiciones, invitar a la crítica y alinear las acciones con los valores declarados.

El concepto de practicante reflexivo de Donald Schön (1983) aclara aún más este requisito. La competencia profesional en entornos complejos no puede reducirse solo a la experiencia técnica. Requiere capacidad de reflexión en acción: reevaluar suposiciones y adaptar el comportamiento en tiempo real a medida que evolucionan las situaciones. En contextos de gobernanza dinámica, esta capacidad es esencial para mantener la alineación entre la práctica institucional y el propósito democrático.

Por ende, la acción humana dentro de las instituciones es a la vez limitada y conlleva consecuencias. Los individuos pueden verse a sí mismos simplemente cumpliendo roles, pero sus decisiones (como interpretar las regulaciones, asignar recursos y responder a los ciudadanos) moldean las realidades vividas. La ética no se limita a las decisiones políticas de alto nivel; está arraigada en la práctica administrativa cotidiana.

Para el liderazgo democrático, esta idea tiene dos implicaciones. Primero, los líderes deben cultivar condiciones que permitan el florecimiento del aprendizaje individual y de la reflexión ética. Esto significa fomentar entornos en los que se promueva el cuestionamiento, se proteja el disenso y se traten los errores como oportunidades de aprendizaje en lugar de motivos de culpa. También requiere inversión en desarrollo profesional, la creación de mecanismos de retroalimentación significativos y la facilitación de la interacción a través de las fronteras organizacionales.

En segundo lugar, los líderes deben reconocer su papel en la configuración de la cultura organizacional. La autoridad puede suprimir o permitir el aprendizaje. Las señales que envía el liderazgo (sobre transparencia, rendición de cuentas e integridad) determinan si las instituciones evolucionan hacia la apertura o hacia una actitud defensiva.

En este nivel, la cuestión del carácter se vuelve inevitable, no como un ideal moral abstracto, sino como integridad en la práctica: la voluntad de confrontar verdades incómodas, reconocer la incertidumbre y alinear el comportamiento institucional con los principios democráticos. Los sistemas dan forma a las condiciones de acción, pero no eliminan la elección moral.

Si los individuos conservan su capacidad de actuar en sistemas complejos, la responsabilidad no desaparece. Se distribuye, se estratifica y, a menudo, se oscurece, pero sigue siendo real.

Este reconocimiento plantea otra pregunta más exigente: ¿qué pasaría si el daño no surgiera principalmente de fallas individuales, sino del funcionamiento normal del sistema?

El siguiente capítulo aborda directamente esta cuestión examinando el daño estructural y las demandas éticas que plantea para la gobernabilidad democrática.

Violencia estructural y responsabilidad democrática: cuando las instituciones dañan

25.

Si los sistemas de gobernanza son complejos, adaptables y se implementan mediante la acción humana, surge una pregunta más exigente: ¿Qué sucede cuando estos sistemas, aunque funcionan según lo previsto, aún causan daño?

Las sociedades democráticas tienden a asociar la violencia con actos visibles e intencionales (guerra, represión o coerción directa) en los que puede atribuirse claramente la responsabilidad. Sin embargo, una parte sustancial del sufrimiento humano en las sociedades contemporáneas no proviene de acciones tan abiertas. Más bien, surge del funcionamiento rutinario de las instituciones: políticas, procedimientos y acuerdos sistémicos que parecen neutrales, legales e incluso necesarios.

Este capítulo examina cómo la gobernanza democrática puede generar tales resultados. Partiendo de la perspectiva sistémica desarrollada en el capítulo 23 y del análisis de la agencia humana en el capítulo 24, introduce el concepto de violencia estructural para iluminar cómo el daño puede integrarse en el funcionamiento normal de las instituciones y aclarar qué requiere la responsabilidad democrática cuando la rendición de cuentas es difusa y la causalidad es compleja.

La formulación fundacional de la violencia estructural de Johan Galtung (1969) constituye el punto de partida conceptual. Definió la violencia no solo como daño físico directo, sino también como cualquier acuerdo social que impida sistemáticamente a los individuos desarrollar todo su potencial. En este sentido más amplio, la violencia está presente siempre que la estructura de las relaciones sociales produzca sufrimiento evitable. El daño no tiene por qué ser intencional para ser real; basta con que los acuerdos institucionales produzcan patrones predecibles de desventaja.

La característica definitoria de la violencia estructural es su relativa invisibilidad. Las personas que experimentan pobreza, marginación u oportunidades reducidas a menudo ven su situación como una desgracia personal más que como el resultado de acuerdos sistémicos. Los funcionarios públicos, a su vez, pueden interpretar tales resultados como desafíos técnicos más que como preocupaciones éticas. De esta manera, las instituciones pueden reproducir la desigualdad sin discriminación explícita ni intención maliciosa.

A diferencia de la violencia directa, la violencia estructural rara vez tiene un perpetrador claramente identificable. La responsabilidad se distribuye entre las políticas, las prácticas administrativas, los mecanismos de mercado y las normas culturales. El daño no surge de decisiones aisladas,

sino de interacciones acumulativas dentro del sistema. Esta difusión complica los modelos tradicionales de rendición de cuentas, que suelen estar orientados a actos discretos y agentes identificables.

Los sistemas democráticos no son inmunes a esta dinámica; de hecho, a menudo son especialmente vulnerables a ella. Su énfasis en la igualdad formal (igualdad de derechos, procedimientos uniformes y reglas estandarizadas) constituye una salvaguardia fundamental contra la arbitrariedad. Sin embargo, cuando las condiciones sociales y económicas subyacentes son desiguales, el trato formalmente igualitario puede reproducir o incluso profundizar las disparidades existentes.

Los derechos legales, por ejemplo, tienen un valor limitado sin acceso a representación legal. La elegibilidad universal para la atención médica no garantiza la misma calidad de atención. Los sistemas educativos estandarizados pueden perpetuar la ventaja socioeconómica en lugar de mitigarla. En tales contextos, la inclusión formal coexiste con una desigualdad sustantiva y la equidad procesal enmascara el desequilibrio estructural.

La violencia estructural surge de la brecha entre la forma institucional y la realidad vivida. Lo que hace que este fenómeno resulte particularmente desafiante para la gobernabilidad democrática es que a menudo surge de políticas bienintencionadas. Las medidas diseñadas para mejorar la eficiencia, garantizar la sostenibilidad fiscal o ampliar las opciones pueden tener efectos mutuamente excluyentes. Las estrategias de contención de costos pueden limitar el acceso de las poblaciones vulnerables; las reformas orientadas al mercado pueden ampliar las disparidades, y los marcos de gestión de riesgos pueden perjudicar sistemáticamente a quienes más lo necesitan.

Estas dinámicas no son anomalías; son tendencias sistémicas. Las instituciones optimizan en función de objetivos específicos (eficiencia, previsibilidad y estabilidad), mientras que las consecuencias humanas de estas optimizaciones se acumulan gradualmente y a menudo no se examinan.

Otra dificultad surge de la asimetría en los sistemas administrativos. Las instituciones suelen ser muy capaces de producir efectos (asignar recursos, hacer cumplir reglas y estructurar oportunidades), pero están mucho menos equipadas para identificar y reparar el daño que esos efectos pueden causar. Si bien el daño puede infligirse mediante procedimientos rutinarios, su reconocimiento y reparación a menudo carecen de mecanismos igualmente estructurados y eficaces. Este desequilibrio crea un déficit estructural en la rendición de cuentas democrática: puede producirse daño dentro del sistema sin la capacidad correspondiente para corregirlo de manera sistemática.

Es precisamente esta brecha la que refuerza la lógica institucional de la *Quarta Política*. Al introducir una forma de supervisión independiente con fundamento constitucional y facultades operativas, capaz no sólo de identificar daños estructurales sino también de garantizar su reparación, se aborda una dimensión de la gobernanza que los sistemas administrativos tradicionales no abordan adecuadamente. En este sentido, la *Quarta Política* extiende la responsabilidad desde la detección hasta la corrección, vinculando el diagnóstico con la capacidad restaurativa.

El trabajo de Paul Farmer (2003) ilustra con mayor claridad el proceso en toda su amplitud. En *Pathology of Power* se muestra cómo las desigualdades estructurales se traducen en resultados concretos en salud. La pobreza, la discriminación y el abandono institucional se materializan

en patrones de enfermedad y de mortalidad prematura. La desigualdad no es simplemente una condición social; está inscrita en la vida humana.

Amartya Sen (1999) ofrece un marco normativo complementario mediante su enfoque de capacidades. Desde esta perspectiva, la justicia no debe evaluarse únicamente a partir de los derechos formales o de los acuerdos institucionales, sino también en función de las libertades reales que poseen las personas para desarrollar el tipo de vida que ellas mismas elijan. Por lo tanto, el desempeño democrático depende del grado en que las instituciones amplían o restringen las capacidades humanas sustantivas de los individuos.

La investigación empírica respalda esta conclusión. Michael Marmot (2005) ha demostrado que los gradientes de ingresos, educación y estatus social se traducen sistemáticamente en disparidades en la salud y la esperanza de vida. Por tanto, la desigualdad estructural opera no solo a nivel de oportunidades, sino también en el de la supervivencia.

Estas ideas plantean una pregunta fundamental sobre la responsabilidad. Si el daño surge de procesos sistémicos y no de intenciones individuales, ¿cómo debería entenderse la rendición de cuentas? Iris Marion Young (2011) aborda esta cuestión mediante su modelo de responsabilidad por conexión social. Sostiene que, en casos de injusticia estructural, la responsabilidad no puede reducirse a una culpa retrospectiva. Más bien, los individuos y las instituciones comparten la obligación de transformar las estructuras en las que participan.

La responsabilidad, en este sentido, no se limita a la culpa, sino que también se deriva de la participación en procesos que generan daños previsibles. Es relacional, distribuida y prospectiva: se centra en lo que los actores pueden hacer para cambiar condiciones injustas en lugar de asignar culpas por acciones pasadas.

La investigación contemporánea sobre políticas públicas fundamenta aún más esta perspectiva sistémica. Suzanne Mettler (2011) y Jacob S. Hacker (2002) muestran cómo las políticas mismas pueden estructurar la desigualdad de maneras sutiles, a menudo opacas. Los programas implementados mediante gastos tributarios, exenciones regulatorias o acuerdos administrativos fragmentados pueden asignar beneficios de manera desigual y oscurecer sus efectos distributivos. Algunos ciudadanos pueden recibir apoyo sin que se reconozca, mientras que otros quedan excluidos sin una visibilidad clara. Estas dinámicas moldean tanto los resultados materiales como las percepciones políticas, reforzando la desigualdad y debilitando la rendición de cuentas democrática.

En conjunto, estas perspectivas convergen en una idea central: la injusticia en los sistemas democráticos a menudo persiste no mediante una coerción abierta, sino mediante prácticas de gobernanza rutinarias que priorizan la eficiencia, la estabilidad y el orden procesal por encima de valores como la equidad, la inclusión y la dignidad humana.

Esta conclusión pone de relieve el argumento más amplio desarrollado en las Partes IV y V. El diseño institucional, la práctica de gobernanza, la organización administrativa, la interacción sistémica y la agencia humana no son dominios separados; son componentes interdependientes de un solo proceso. El daño estructural surge cuando estos componentes se alinean para reproducir la desventaja, sin mecanismos adecuados de reconocimiento y corrección.

Por tanto, la responsabilidad democrática no puede limitarse al cumplimiento procesal o a la rendición de cuentas formal. Requiere una atención

sostenida a los resultados, especialmente para quienes son menos capaces de influir en la toma de decisiones. Exige lo que podría llamarse una percepción moral: la capacidad de reconocer la injusticia cuando no resulta inmediatamente evidente y de identificar el daño inherente a las operaciones institucionales rutinarias.

Esta perspectiva reformula el papel del liderazgo. Gobernar responsablemente implica plantearse preguntas que van más allá del desempeño técnico: ¿Quién se beneficia de esta política? ¿Quién soporta sus costos ocultos? ¿Qué voces quedan excluidas de la deliberación? ¿Qué patrones de daño se han normalizado? ¿Qué alternativas se pasan sistemáticamente por alto?

Para abordar estas cuestiones, se requiere más que capacidad analítica: se requiere coraje institucional. La violencia estructural rara vez se elimina únicamente mediante ajustes incrementales. A menudo, exige confrontar intereses arraigados, revisar prácticas establecidas y reconocer las consecuencias no deseadas de políticas que alguna vez se consideraron exitosas.

Por consiguiente, la competencia enfatizada en este capítulo puede describirse como responsabilidad moral en contextos complejos: la capacidad de reconocer, interpretar y responder al daño sistémico cuando la causalidad es difusa y la responsabilidad es compartida.

Sin esa capacidad, la gobernanza corre el riesgo de convertirse en un ejercicio puramente técnico, centrado en mantener el orden procesal sin dejar de estar alejada de las realidades vividas. Con ello, los sistemas democráticos pueden realinear el desempeño institucional con su propósito fundamental: permitir que los individuos y las comunidades prosperen en condiciones de dignidad, justicia y respeto mutuo.

La Parte V ha trazado una progresión desde los sistemas hasta la agencia y los resultados. Ha demostrado que la gobernanza democrática es un sistema complejo y adaptativo que depende de las capacidades reflexivas de los individuos en las instituciones y que puede producir daños no intencionales, aunque con consecuencias. El desafío que sigue no es solo diagnóstico sino también transformador.

La parte VI se centra en la tarea de renovación. Examina cómo los sistemas democráticos pueden reconstruir la legitimidad, restaurar la confianza y cultivar el liderazgo para alinear la práctica institucional con el propósito ético en un mundo cada vez más complejo e interdependiente.

Parte VI.

**RENOVACIÓN
DEMOCRÁTICA:
LIDERAZGO,
INSTITUCIONES Y
REGENERACIÓN CÍVICA**

Esta sección marca la transición del diagnóstico a la reconstrucción.

Los capítulos anteriores han rastreado las múltiples formas en que los sistemas democráticos se erosionan con el tiempo: la concentración del poder ejecutivo, el debilitamiento de las legislaturas, el estancamiento de las políticas, la rigidez burocrática, la fragmentación institucional y la difusión gradual del daño estructural. Cada una de estas dinámicas sigue su propia lógica interna. Sin embargo, en conjunto, revelan un patrón más amplio. El declive democrático rara vez se produce mediante un colapso abrupto. Lo más frecuente es que avance de forma incremental, mediante ajustes menores, compromisos pragmáticos y la normalización progresiva de la disfunción.

A medida que se desarrolla este proceso, se amplía la brecha entre el propósito y el desempeño institucional. Las políticas se desvían de sus objetivos originales. Las instituciones pueden conservar su legitimidad formal y, al mismo tiempo, perder su dirección estratégica. Los mecanismos destinados a promover el bien público pueden, en cambio, reforzar la desigualdad, la exclusión o la ineficiencia. En lugar de corregir estas distorsiones, los sistemas políticos a menudo se adaptan a ellas, absorbiendo la disfunción en la práctica cotidiana. El fracaso democrático, en este sentido, no es un hecho aislado sino una condición acumulada: sistémica, gradual y a menudo difícil de percibir en tiempo real.

Si el problema es sistémico, la respuesta también debe ser sistémica.

Por tanto, la Parte VI pasa de los límites a las posibilidades, no apelando a ideales abstractos sino identificando caminos prácticos hacia la renovación. Los capítulos que siguen no proponen diseños utópicos ni reconfiguraciones institucionales radicales. En cambio, examinan cómo reconstruir la capacidad democrática mediante cambios específicos en el liderazgo, el diseño institucional, la organización política y la participación cívica.

La cuestión central no es cómo alcanzar la perfección sino cómo restaurar la funcionalidad. Esto requiere repensar cómo se seleccionan a los líderes y se les exige rendir cuentas; cómo los partidos políticos pueden representar mejor a los ciudadanos y conectarse con ellos; cómo las instituciones pueden recuperar la coherencia y la capacidad de respuesta; y cómo los ciudadanos pueden volver a participar de manera significativa en la vida pública.

La renovación comienza con el reconocimiento: la democracia no se sostiene automáticamente. Las instituciones no corrigen sus propias deficiencias y la responsabilidad no puede delegarse por completo en reglas o procedimientos. Sin embargo, el reconocimiento por sí solo no es suficiente. La renovación también requiere una acción deliberada.

Si bien los capítulos anteriores mostraron cómo los sistemas de gobernanza pueden producir resultados no deseados y dañinos, esta parte pregunta cómo esos mismos sistemas pueden reorientarse mediante decisiones conscientes y responsables. La tarea no es solo reparar los acuerdos institucionales, sino también restaurar las capacidades cívicas y éticas que les permitan funcionar según lo previsto.

Este cambio implica una reorientación del énfasis. Donde prevalecía la fragmentación, ahora la atención se centra en la integración. Cuando la rutina desplaza al juicio, se reafirma la importancia del liderazgo y la responsabilidad. Cuando el daño se vuelve difuso y la rendición de cuentas se oscurece, la necesidad de una responsabilidad compartida se vuelve más clara.

La renovación democrática depende, en última instancia, de la interacción entre las instituciones y los individuos que operan dentro de ellas. Las instituciones moldean el comportamiento, pero no actúan de forma independiente. Su eficacia depende del juicio, la integridad y el compromiso de líderes, funcionarios y ciudadanos por igual.

Los capítulos que siguen exploran cómo fortalecer el liderazgo democrático desde sus cimientos: una mejor organización partidaria, una selección de candidatos más responsable, mayores oportunidades de participación y deliberación, y una cultura cívica más comprometida. Juntos, esbozan un enfoque realista y fundamentado de la renovación que esté atento tanto a las limitaciones como a las posibilidades.

La democracia no se restablece únicamente mediante el diseño institucional. Se sustenta en la práctica: en líderes capaces de juzgar y moderarse, en instituciones que pueden aprender y adaptarse, y en ciudadanos dispuestos a participar en el trabajo compartido del autogobierno.

La Parte VI aborda este desafío.

De la deriva democrática a la renovación democrática: recuperar la agencia en una era frágil

26.

Las democracias rara vez colapsan tras una ruptura abrupta. Lo más frecuente es que se erosionen progresivamente, a través de la disminución de la confianza pública, la atenuación institucional, el discurso polarizado y patrones de liderazgo adaptativos que se ajustan a la disfunción en lugar de afrontarla. Lo que comienza como una perturbación episódica se normaliza gradualmente: las expectativas se ajustan a la baja, la gobernanza se vuelve reactiva y defensiva, y el desempeño disminuido se acepta como estructuralmente inevitable. Este proceso lento, a menudo imperceptible, se conoce como deriva democrática.

Como han demostrado los capítulos anteriores, la deriva democrática surge de la interacción de múltiples dinámicas: atajos constitucionales, consolidación ejecutiva, aplazamiento de políticas, gobernanza fragmentada, rigidez burocrática, actitud defensiva organizacional y la reproducción del daño estructural. Ningún factor, por sí solo, es determinante. Su efecto acumulativo, sin embargo, consiste en vaciar la autoridad democrática, preservando al mismo tiempo su arquitectura formal. Las instituciones persisten, pero su capacidad para generar confianza, coordinar acciones y ofrecer una gobernanza receptiva se erosiona progresivamente.

Los estudios contemporáneos han convergido cada vez más hacia este diagnóstico. El declive democrático en la era moderna rara vez adopta la forma de un colapso institucional abierto; en cambio, se desarrolla a través de procesos formalmente legales y procesalmente válidos. Los líderes electos pueden erosionar gradualmente las normas informales, politizar las instituciones de supervisión y debilitar las limitaciones internas, lo que produce sistemas que conservan las características externas de la democracia y, al mismo tiempo, pierden su integridad sustantiva (Levitsky y Ziblatt, 2018). El resultado no es un colapso democrático sino una mutación democrática.

Sin embargo, el deterioro democrático no es inevitable ni irreversible. La experiencia histórica sugiere que los sistemas democráticos, aunque estructuralmente vulnerables, conservan la capacidad de autocorrección y renovación. Es posible recalibrar las instituciones, evolucionar las normas de liderazgo y revitalizar el compromiso cívico. La tarea, sin embargo, no es restaurar un equilibrio idealizado, sino reconstruir la capacidad democrática frente a la complejidad, la interdependencia y la incertidumbre contemporáneas. La reconstrucción, en este sentido, no debe entenderse como la sustitución total de un sistema existente por uno enteramente nuevo y heterodoxo. Más bien, implica la reconfiguración deliberada de las estructuras existentes: conservar lo que funciona, reformar lo que falla y realinear las instituciones con sus propósitos normativos.

Este capítulo presenta la renovación democrática como un proyecto práctico, con base normativa y centrado en la agencia humana.

La renovación no debe confundirse con la restauración. Las democracias siempre se han definido por tensiones duraderas: entre inclusión y eficiencia, conflicto y consenso, y estabilidad y transformación. En el contexto actual, estas tensiones se intensifican debido a la disrupción tecnológica, la creciente desigualdad económica, las limitaciones ecológicas y la profundización del pluralismo cultural. Por ende, la renovación requiere una reconstrucción adaptativa: rearticular la legitimidad democrática para hacer frente a las realidades contemporáneas, preservando al mismo tiempo los principios básicos de rendición de cuentas, inclusión y autogobierno.

En esencia, la renovación democrática depende de una condición exigente pero indispensable: los ciudadanos deben creer que su participación tiene consecuencias, y las instituciones deben operar de manera que esa creencia sea empíricamente creíble.

Este proceso se desarrolla en tres ámbitos analíticamente distintos, pero mutuamente constitutivos: liderazgo, instituciones y cultura cívica.

El liderazgo es central porque los sistemas rara vez se reforman por sí mismos. Como se ha demostrado en capítulos anteriores, las instituciones tienden a depender de la trayectoria, guiadas por rutinas arraigadas, incentivos y lógicas de aversión al riesgo. El cambio transformador depende de agentes capaces de interrumpir estos patrones: individuos dispuestos a desafiar la normalización, a confrontar intereses arraigados y a articular alternativas viables. Esto no requiere figuras excepcionales o carismáticas, sino más bien un liderazgo basado en principios: actores que entiendan el poder como administración, prioricen la legitimidad a largo plazo sobre las ventajas a corto plazo y alineen la toma de decisiones con normas públicamente defendibles.

Fundamentalmente, ese liderazgo también requiere un juicio temporal: la capacidad de reconocer, en una etapa temprana, cuándo la adaptación incremental ya no basta y cuándo es necesario un cambio más profundo. En la práctica, suele haber un desfase significativo (que a menudo abarca una o dos décadas) entre el surgimiento de presiones estructurales que requieren transformación y el momento en que se adoptan medidas decisivas. Durante este intervalo, las oportunidades para una reforma ordenada pueden reducirse y los costos de la inacción pueden acumularse. Por lo tanto, los líderes con principios deben ser capaces no solo de responder a las crisis, sino también de anticiparlas, actuando antes de que el deterioro sistémico se afiance.

Esta concepción se alinea con la comprensión de Hannah Arendt de la acción política como el espacio en el que los individuos asumen responsabilidad en concierto con otros (Arendt 1958) y con el énfasis de Amartya Sen en la expansión de las libertades sustantivas como medida definitoria del desarrollo democrático (Sen 1999). En ambos relatos, la democracia se sustenta no solo en acuerdos institucionales, sino también en la calidad de la agencia ejercida dentro de esos acuerdos.

Sin embargo, los entornos políticos contemporáneos a menudo limitan dicha agencia. Los ciclos electorales privilegian la inmediatez sobre la reflexión; los ecosistemas mediáticos amplifican la polarización y el conflicto performativo; y las estructuras partidistas a menudo recompensan la lealtad, la visibilidad o el posicionamiento estratégico en lugar de la competencia y la integridad. En estas condiciones, las trayectorias políticas

están determinadas más por respuestas adaptativas a incentivos sistémicos que por el propósito público.

Por tanto, la renovación democrática requiere reconfigurar el desarrollo del liderazgo. Los mecanismos para la selección de candidatos, la capacitación política y la rendición de cuentas deben estructurarse de manera que la integridad, la competencia y la responsabilidad pública sean reforzadas institucionalmente en lugar de ser penalizadas políticamente.

Las instituciones, a su vez, siguen siendo indispensables. La virtud individual no puede compensar las deficiencias estructurales. Los acuerdos constitucionales, los sistemas administrativos y los marcos políticos definen tanto el alcance de la acción como la distribución de los incentivos. Por consiguiente, la renovación debe incluir una recalibración institucional: fortalecer los controles y equilibrios, mejorar la transparencia, optimizar la coordinación entre los niveles de gobernanza y fomentar la colaboración interdisciplinaria a gran escala en todos los ámbitos ministeriales para abordar desafíos complejos y transversales.

En este sentido, el análisis del diseño institucional de Elinor Ostrom ofrece una visión crítica: la gobernanza duradera y efectiva surge cuando las reglas se alinean con la rendición de cuentas, el conocimiento local y la responsabilidad compartida (Ostrom 1990). Asimismo, las instituciones democráticas deben diseñarse para permitir el aprendizaje, la adaptabilidad y la inclusión, en lugar de reforzar la rigidez y la fragmentación.

La renovación institucional también debe abordar las desigualdades estructurales arraigadas. Como sostiene Iris Marion Young, la responsabilidad en sociedades complejas se extiende más allá de las malas acciones individuales hasta la transformación de procesos institucionales que producen sistemáticamente resultados desiguales (Young 2011). Por tanto, la legitimidad democrática no puede reducirse a la equidad procesal; también debe evaluarse en función de si las instituciones amplían sustancialmente las capacidades y las oportunidades de vida de todos los grupos sociales.

La cultura cívica es el tercer pilar de la renovación. La democracia no puede sostenerse únicamente mediante el diseño institucional; depende de normas compartidas de confianza, reconocimiento mutuo y participación pública razonada. Cuando estas normas se erosionan, el desempeño institucional disminuye.

La polarización, la desinformación y la fragmentación social debilitan los cimientos sociales de la democracia. Los ciudadanos se retiran cada vez más a entornos informativos y sociales segmentados; el discurso público se vuelve conflictivo y estratégico en lugar de deliberativo; y la capacidad de resolución colectiva de problemas disminuye.

El análisis de Robert Putnam sobre la disminución del capital social muestra que la reducción de la interacción cívica erosiona la confianza y la cooperación (Putnam 2000). Complementando esta perspectiva, Albert Hirschman muestra que la capacidad de respuesta institucional depende del ejercicio activo de la voz (participación crítica y comprometida) en lugar de una retirada o salida pasiva (Hirschman 1972). Cuando los ciudadanos se desconectan, los sistemas democráticos pierden mecanismos esenciales de retroalimentación, corrección y rendición de cuentas.

Por consiguiente, la renovación requiere reconstruir la infraestructura social de la democracia: educación cívica, instituciones participativas, vida asociativa y espacios públicos en los que los individuos puedan comprometerse, a pesar de sus diferencias, como miembros de una comunidad política compartida.

Estos tres ámbitos (liderazgo, instituciones y cultura cívica) forman un sistema interdependiente. El liderazgo da forma a las trayectorias institucionales; las instituciones estructuran el comportamiento cívico; y la cultura cívica limita y permite el liderazgo. Es poco probable que la transformación en un ámbito perdure sin un cambio correspondiente en los demás ámbitos.

En esencia, la renovación democrática es un proyecto para restaurar la agencia. Los ciudadanos deben considerarse no como receptores pasivos de la gobernanza, sino como participantes en su creación. Los funcionarios públicos deben reclamar un sentido de propósito más allá del mero cumplimiento procesal. Los líderes políticos no deben actuar como competidores en una lucha de suma cero por el poder, sino como custodios de la integridad democrática.

Semejante reorientación implica una transformación más amplia en la lógica de la gobernanza: del control a la colaboración, de la opacidad a la transparencia y del intercambio transaccional a relaciones basadas en la confianza, la responsabilidad y la rendición de cuentas.

El marco analítico desarrollado en este capítulo, que vincula el liderazgo, las instituciones y la cultura cívica, apunta a una pregunta operativa más específica: ¿bajo qué condiciones el liderazgo basado en principios se vuelve sistemáticamente posible en lugar de meramente contingente? Para abordar esta cuestión, es necesario ir más allá de la aspiración normativa hacia el diseño institucional. El liderazgo no solo debe ser éticamente deseable, sino que también debe cultivarse, seleccionarse y evaluarse institucionalmente mediante procesos que alineen los incentivos con el propósito democrático.

Los capítulos que siguen examinan los mecanismos para hacer operativa la agencia democrática. Comienzan con el liderazgo mismo, no como un ideal abstracto, sino como un resultado estructurado del reclutamiento, la selección y la rendición de cuentas políticas. Se prestará especial atención a definir la competencia del liderazgo, reformar los procesos de selección de candidatos y evaluar su desempeño en función de criterios democráticos, en lugar de basarse simplemente en el éxito electoral.

La Parte VI avanza así del diagnóstico a la institucionalización: de la identificación de la necesidad de agencia a la especificación de las condiciones bajo las cuales dicha necesidad puede satisfacerse. La democracia no es autosostenible; debe promulgarse mediante prácticas que reproduzcan sistemáticamente sus compromisos normativos.

El próximo capítulo se centra en la primera de estas condiciones: el liderazgo basado en principios. Si la deriva democrática refleja la erosión incremental del juicio, la responsabilidad y la rendición de cuentas, la renovación del liderazgo debe comenzar por reconstruir los estándares, las vías y los marcos de evaluación que rigen la autoridad democrática.

Liderazgo basado en principios en una era de deriva democrática

27.

Si la renovación democrática depende de la restauración de la agencia, el liderazgo es su expresión más inmediata y práctica. Los sistemas no se reforman solos; se remodelan por las decisiones de quienes los habitan. Por lo tanto, la cuestión central no es solo cómo se diseñan las instituciones sino también cómo actúan los líderes cuando esas instituciones comienzan a desviarse de sus propósitos democráticos.

Como se estableció en el capítulo anterior, la erosión democrática rara vez ocurre mediante una ruptura. Se desarrolla gradualmente: a través de una confianza cada vez menor, un debilitamiento institucional, un discurso polarizado y patrones de liderazgo que se adaptan a la disfunción en lugar de enfrentarse a ella. La deriva democrática se sostiene no solo por condiciones estructurales, sino también por la acumulación de decisiones rutinarias que normalizan las desviaciones de los principios.

Las dinámicas identificadas anteriormente (atajos constitucionales, concentración del ejecutivo, pasividad legislativa, gobernanza fragmentada, inercia burocrática y desigualdad estructural) están mediadas por el liderazgo. Estos procesos no operan de forma autónoma; son reforzados, cuestionados o redirigidos por quienes tienen autoridad. Los sistemas democráticos se debilitan no solo porque las instituciones se degradan, sino también porque el liderazgo se adapta a esa degradación en lugar de corregirla.

Los estudios contemporáneos respaldan esta interpretación. Yascha Mounk (2018) identifica una brecha cada vez mayor entre los procedimientos democráticos y la sustancia democrática: los mecanismos electorales persisten, pero la confianza del público en su equidad y en su capacidad de respuesta disminuye. Esta divergencia refleja no solo el diseño institucional, sino también la erosión de las prácticas de liderazgo que sostienen la legitimidad en medio de la complejidad y la contestación.

Si la deriva democrática es acumulativa, también lo es la renovación democrática. El liderazgo desempeña un papel decisivo al interrumpir las trayectorias de normalización y al crear espacios para la transformación institucional y cívica. Por lo tanto, este capítulo conceptualiza el liderazgo basado en principios como un componente central de la renovación democrática, no como un individualismo excepcional o heroico, sino como una agencia institucionalmente arraigada y con base ética.

Liderazgo como agencia estructurada

El liderazgo importa porque las instituciones tienen una fuerte tendencia a la continuidad. Las rutinas organizacionales, las estructuras de incentivos y las normas establecidas se reproducen a menos que se las desafíe activamente. El cambio transformador requiere agentes capaces de interrumpir

estos patrones: individuos dispuestos a cuestionar la normalización, a confrontar intereses arraigados y a articular alternativas creíbles.

El concepto de ética de la responsabilidad de Max Weber sigue siendo fundamental: los actores políticos deben actuar con convicción y, al mismo tiempo, permanecer atentos a las consecuencias previsibles de sus decisiones (Weber 1946[1919]). En este sentido, el liderazgo no es absolutismo moral ni pragmatismo oportunista, sino el ejercicio disciplinado del juicio en medio de la incertidumbre.

Hannah Arendt amplía esta perspectiva al situar la responsabilidad política en la acción misma. La democracia depende de individuos que sostienen un mundo compartido mediante el juicio y la participación (Arendt 1958). Su análisis posterior de la “banalidad del mal” muestra que el daño sistémico puede surgir no de una intención explícita, sino de una conformidad irreflexiva con las rutinas establecidas (Arendt 1963). Según esta versión, la erosión democrática avanza menos por una subversión deliberada que por la habituación.

Por tanto, el liderazgo basado en principios puede entenderse como la capacidad de resistir la habituación: interrumpir la rutina cuando produce resultados injustos o ineficaces, hacer explícitos los supuestos implícitos y reorientar las instituciones hacia sus propósitos normativos. Implica entender el poder como administración y la autoridad como rendición de cuentas.

La distinción de James MacGregor Burns entre liderazgo transaccional y transformacional aclara aún más este papel. Mientras que el liderazgo transaccional opera a través del intercambio y de incentivos a corto plazo, el liderazgo transformacional busca alinear la práctica institucional con propósitos éticos compartidos y elevar a líderes y ciudadanos por igual (Burns 1978). En los sistemas democráticos, esta orientación es esencial para mantener la legitimidad a largo plazo.

Las limitaciones estructurales del liderazgo

A pesar de su importancia normativa, el liderazgo basado en principios no surge en el vacío. Está determinado (y a menudo restringido) por condiciones sistémicas.

Los ciclos electorales privilegian la inmediatez sobre la orientación a largo plazo; los entornos mediáticos amplifican la polarización y el conflicto performativo; las campañas profesionalizadas premian la comunicación estratégica por encima de la deliberación sustantiva; y las estructuras partidarias pueden priorizar la lealtad, la visibilidad o la alineación de la red por encima de la competencia. En estas condiciones, el comportamiento del liderazgo se vuelve cada vez más adaptativo y reactivo.

Comprender la democracia como un ecosistema institucional interconectado ayuda a esclarecer cómo estas presiones surgen a través de bucles de retroalimentación que vinculan los incentivos políticos, los sistemas mediáticos, las estructuras económicas, las culturas administrativas y las expectativas públicas. Sin embargo, esta perspectiva sistémica no debe interpretarse como un determinismo tecnocrático en el que los resultados políticos se conciben como productos automáticos de estructuras impersonales. Los sistemas moldean los incentivos y condicionan las opciones disponibles, pero no eliminan la agencia moral individual ni la responsabilidad política. Las instituciones democráticas siguen dependiendo del juicio humano, de la contención ética y de la capacidad de los líderes y los ciudadanos para actuar de manera reflexiva dentro de los sistemas en los que participan (Luhmann, 1995; Giddens, 1984).

Una de las ideas centrales del pensamiento sistémico es que los actores reproducen y transforman simultáneamente los entornos institucionales mediante sus decisiones. Los líderes políticos pueden adaptarse pasivamente a incentivos disfuncionales, pero también pueden intervenir para modificar normas institucionales, rediseñar procedimientos, poner de manifiesto fallos sistémicos o resistir presiones que premian la ventaja política de corto plazo por encima de la integridad democrática. Por ello, las restricciones estructurales aumentan —en lugar de disminuir— la importancia de la responsabilidad moral, ya que el liderazgo ético consiste con frecuencia precisamente en reconocer cuándo las dinámicas institucionales dominantes generan resultados perjudiciales o autorreforzantes (Arendt 2005; Young 2011).

Esta perspectiva también preserva la rendición de cuentas política al dejar claro que los resultados sistémicos emergentes no están desvinculados de la acción humana. Los bucles de retroalimentación operan a través de decisiones concretas: legisladores que privilegian la conveniencia sobre la deliberación, organizaciones mediáticas que favorecen la indignación por encima de la verificación, partidos que recompensan la lealtad antes que la competencia y ciudadanos que toleran vulneraciones de las normas democráticas en beneficio de intereses partidistas. Los sistemas pueden difuminar la causalidad entre múltiples actores e instituciones, pero no disuelven la responsabilidad en la abstracción. Por el contrario, la rendición de cuentas democrática exige reconocer cómo las acciones individuales se acumulan con el tiempo hasta conformar patrones institucionales más amplios.

Por esta razón, el análisis democrático orientado por una perspectiva sistémica no debe entenderse como una alternativa al liderazgo ético, sino como un marco para situar la responsabilidad moral en realidades institucionales complejas. Un líder democrático competente no es simplemente aquel que navega con eficacia por los incentivos existentes, sino quien es capaz de diagnosticar críticamente las distorsiones sistémicas, anticipar sus consecuencias a largo plazo y ejercer el juicio necesario para interrumpir ciclos de retroalimentación destructivos antes de que se normalicen en la vida democrática.

El análisis de Wendy Brown sobre la gobernanza neoliberal ilumina aún más esta transformación. El juicio político se reformula en términos económicos, los ciudadanos se reformulan como actores del mercado y los líderes son evaluados como administradores de eficiencia en lugar de administradores de propósitos democráticos (Brown 2015). En este contexto, el razonamiento público corre el riesgo de ser desplazado por cálculos tecnocráticos o por conflictos simbólicos.

Incluso las personas bienintencionadas se adaptan a estas limitaciones. Los actores políticos aprenden qué comportamientos se recompensan: minimizar el riesgo, mantener la alineación con las redes dominantes y evitar adoptar posiciones que podrían acarrear costos políticos. Con el tiempo, el posicionamiento estratégico desplaza la resolución de problemas y la capacidad de respuesta cede ante el control de los mensajes.

Bernard Williams capta esta tensión al enfatizar que la acción política implica necesariamente navegar por conflictos entre compromisos éticos y limitaciones prácticas (Williams 2005). El liderazgo responsable no elimina esta tensión; la sostiene, resistiendo la tendencia a justificar cada compromiso como una necesidad, sin dejar de estar atento a las realidades del poder.

Esta perspectiva ayuda a explicar por qué la deriva democrática ocurre sin una ruptura dramática. Los líderes rara vez intentan socavar los sistemas democráticos. Más bien, se adaptan a desviaciones incrementales de los principios en respuesta a presiones inmediatas. Estas adaptaciones se acumulan y provocan una erosión sistémica. Como sostiene Iris Marion Young (2011), el daño estructural surge de los efectos acumulados de las prácticas rutinarias en todas las instituciones y no de decisiones aisladas.

Del ideal normativo al diseño institucional

Si el liderazgo está estructuralmente condicionado, la renovación democrática no puede depender únicamente de la virtud individual. Debe abordar los mecanismos institucionales que producen, seleccionan y evalúan líderes.

Esto requiere redefinir la competencia democrática. El liderazgo no puede reducirse ni al éxito electoral ni a la experiencia técnica. Implica una capacidad compuesta: alfabetización constitucional, razonamiento ético, conciencia sistémica, capacidad deliberativa y habilidad para involucrar a públicos diversos en medio de desacuerdos.

Estas capacidades no son puramente innatas; pueden cultivarse. El trabajo de James Fishkin sobre la democracia deliberativa muestra que un debate estructurado e informado puede mejorar significativamente la calidad de la toma de decisiones y el juicio público (Fishkin 2018). Por tanto, las instituciones participativas y deliberativas pueden servir no solo como mecanismos de gobernanza, sino también como entornos para el desarrollo del liderazgo.

Sin embargo, el cultivo por sí solo resulta insuficiente sin los mecanismos de selección correspondientes. Las vías por las que los individuos ingresan y avanzan en los sistemas políticos deben alinearse con los estándares democráticos. Los procesos de selección de candidatos, la gobernanza interna de los partidos y las estructuras de rendición de cuentas públicas deben recompensar la integridad, la competencia y la responsabilidad pública en lugar de las ventajas estratégicas a corto plazo.

Esto, a su vez, implica la necesidad de marcos de evaluación explícitos. El desempeño del liderazgo debe evaluarse no solo por los resultados electorales, sino también por los estándares democráticos: la capacidad de mantener la integridad institucional, ampliar la inclusión, ejercer moderación en el uso del poder y mantener la alineación entre los compromisos públicos y la acción política.

Liderazgo, instituciones y cultura cívica

El liderazgo debe entenderse como relacional e integrado. No opera independientemente de las instituciones o de la cultura cívica; más bien, está moldeado por ellas y, a su vez, las moldea.

Las instituciones estructuran los incentivos y establecen los límites de la acción. La cultura cívica da forma a las expectativas, la confianza y las normas de rendición de cuentas. El liderazgo opera en la intersección de estos dominios, traduciendo las posibilidades institucionales en práctica y mediando entre las limitaciones sistémicas y las demandas públicas.

La explicación de Pierre Rosanvallon sobre la legitimidad democrática resulta aquí instructiva. Sostiene que la legitimidad no depende solo de la autorización electoral, sino también de la imparcialidad, la reflexividad y la proximidad (Rosanvallon 2011). El liderazgo basado en principios respalda cada uno de estos aspectos al defender la equidad en la práctica

institucional, al permitir la autocorrección y al mantener la receptividad a las experiencias de los ciudadanos.

La interdependencia entre estos ámbitos refuerza una afirmación central de este libro: la renovación democrática no puede lograrse mediante reformas aisladas. La transformación del liderazgo requiere un rediseño institucional y un nuevo compromiso cívico; la reforma institucional requiere un liderazgo capaz de sostenerla; y la cultura cívica depende de ambos.

Los partidos políticos como guardianes del liderazgo

Estas consideraciones convergen en torno al papel de los partidos políticos. Como intermediarios principales entre los ciudadanos y el Estado, los partidos estructuran vías de liderazgo, establecen estándares de competencia y moldean los incentivos políticos. Determinan no solo quién gobierna, sino también cómo se reproducen las normas democráticas a lo largo del tiempo.

Cuando los partidos actúan como instituciones responsables, cultivan un liderazgo capaz de sostener la integridad democrática. Cuando se convierten en organizaciones estrechamente electorales o clientelistas, las condiciones para un liderazgo basado en principios se debilitan. Como resultado, el reclutamiento se vuelve oportunista, la rendición de cuentas se debilita y la deriva democrática se acelera.

Por consiguiente, la renovación democrática requiere repensar los partidos no solo como vehículos electorales, sino también como espacios institucionales para el desarrollo del liderazgo. Sus reglas internas, procesos de selección y compromisos normativos son decisivos para la calidad de la gobernanza democrática.

Conclusión: el liderazgo como primera condición de la renovación

Un liderazgo basado en principios no es una condición suficiente para la renovación democrática, pero sí es necesario. Sin él, la reforma institucional carece de dirección y el compromiso cívico carece de interlocutores creíbles.

Si la deriva democrática refleja la erosión gradual del juicio, la responsabilidad y la rendición de cuentas, la renovación del liderazgo debe comenzar por reconstruir los estándares y las vías para ejercer la autoridad. Esto implica pasar de un modelo de liderazgo como competencia estratégica a uno basado en la administración, la responsabilidad y el propósito público.

El próximo capítulo se centra en el lugar institucional donde estos caminos se configuran de manera más decisiva: los partidos políticos. Examina cómo su evolución ha alterado las condiciones para el liderazgo democrático y cómo su reforma puede ayudar a realinear la competencia política con la integridad democrática.

De guardianes a instituciones: los partidos políticos y la arquitectura de la responsabilidad democrática

28.

Si el liderazgo basado en principios constituye la primera condición operativa para la renovación democrática, una pregunta previa resulta inevitable: ¿a través de qué mecanismos institucionales se ejerce ese liderazgo?

Los líderes no surgen de la nada. Son reclutados, seleccionados, socializados y formados en ambientes organizacionales que estructuran sus incentivos, dan forma a sus capacidades y orientan su comprensión de la responsabilidad pública. Entre estos entornos, los partidos políticos desempeñan un papel singularmente decisivo. Sirven como la principal puerta de entrada entre los ciudadanos y el Estado, determinando no solo quién gobierna, sino también las condiciones normativas e institucionales bajo las cuales se ejerce la gobernanza.

El argumento desarrollado en el capítulo anterior, que el liderazgo basado en principios debe cultivarse institucionalmente y no esperarse de manera contingente, encuentra aquí su expresión más concreta. Los partidos políticos son los principales ámbitos en los que ese cultivo se da o fracasa.

Los partidos como instituciones democráticas fundamentales

La democracia representativa depende estructuralmente de los partidos políticos. Reclutan y seleccionan candidatos, articulan intereses, organizan la competencia política y traducen las demandas sociales en programas de gobierno. Para E. E. Schattschneider (1942), la democracia moderna es “impensable excepto en términos de partidos”. Para seguir siendo gobernable, el conflicto político debe institucionalizarse y los partidos proporcionan el marco a través del cual se estructura y se media ese conflicto.

En su forma ideal, los partidos funcionan no solo como vehículos electorales, sino también como instituciones de responsabilidad democrática. Incorporan la ambición individual al propósito colectivo, brindan espacios para el aprendizaje político y crean vías estructuradas para desarrollar y evaluar la competencia en liderazgo. Como demostró Angelo Panebianco (1988), la cohesión organizacional, la memoria institucional y las trayectorias profesionales internas han desempeñado históricamente un papel central en la configuración de la calidad del liderazgo.

En estas condiciones, los partidos han servido como instituciones mediadoras: vinculando a la sociedad y al Estado y convirtiendo demandas sociales difusas en programas políticos coherentes.

Transformación organizacional y deriva democrática

Sin embargo, en las últimas décadas, este papel institucional se ha erosionado constantemente. En muchas democracias, los partidos han pasado de ser organizaciones integradoras a máquinas electorales optimizadas para la competencia a corto plazo y la consolidación del poder. En esta evolución, la coherencia programática a largo plazo y la responsabilidad institucional a menudo se subordinan al beneficio electoral inmediato.

Varios acontecimientos interrelacionados sustentan este cambio. Los profesionales de campaña desplazan cada vez más a los actores de base; las estrategias de comunicación reemplazan la deliberación interna; el reclutamiento de candidatos se vuelve transaccional; y la visibilidad en los medios supera la experiencia institucional. Katz y Mair (1995) conceptualizaron esta evolución como el surgimiento del partido cartel, caracterizado por una mayor integración con el Estado y un desapego creciente hacia la sociedad. Peter Mair (2013) describió más tarde la consecuencia más amplia como un “vaciamiento” de la democracia: la representación formal persiste, pero el vínculo sustantivo entre los ciudadanos y las instituciones de gobierno se debilita.

Las transformaciones tecnológicas y mediáticas han acelerado estas dinámicas. Como muestra Pippa Norris (2002), la competencia política contemporánea depende en gran medida de campañas profesionalizadas, de mensajes dirigidos a destinatarios específicos y de un control centralizado. Si bien estos avances mejoran la eficiencia electoral, a menudo reducen el pluralismo interno, estrechan los caminos para el desarrollo del liderazgo y debilitan las funciones deliberativas que los partidos han desempeñado históricamente.

En este panorama en evolución, el papel de control de los partidos — central para el argumento del capítulo anterior — se ha reconfigurado de manera fundamental.

De guardianes a sepultureros

La distinción entre liderazgo como administración y liderazgo como adaptación estratégica se vuelve visible institucionalmente en el comportamiento de los partidos. Galiñanes y Klinkers (2026c) capturan esta transformación mediante un marcado contraste conceptual: los actores del partido que alguna vez han servido como guardianes actúan cada vez más como sepultureros de la integridad democrática.

Los guardianes filtran a los candidatos según criterios alineados con el liderazgo de principios: competencia, juicio ético y compromiso con las normas democráticas. Los sepultureros, por el contrario, promueven candidatos que maximizan la ventaja electoral, incluso cuando hacerlo socava las limitaciones institucionales, exagera la polarización o erosiona las normas constitucionales.

Este cambio rara vez surge de una intención antidemocrática explícita. Más bien, surge de una adaptación incremental a las presiones competitivas, a los incentivos de los medios y a la dinámica de los votantes. Sin embargo, la adaptación puede convertirse gradualmente en capitulación. Cuando los partidos abandonan su función de control, normalizan la transgresión, premian la lealtad por encima de la competencia e institucionalizan el cortoplacismo.

Un factor clave de esta transformación en muchas democracias contemporáneas es el auge de las elecciones primarias no mediadas o altamente descentralizadas, en las que las élites partidarias pierden una parte sustancial de su control sobre la selección de candidatos en favor de electorados de primarias altamente movilizados e ideológicamente polarizados.

Aunque estos mecanismos suelen justificarse como una forma de democratización interna de los partidos, paradójicamente pueden debilitar el sistema democrático en su conjunto al empoderar a los sectores del electorado más ideológicamente extremos o políticamente comprometidos, incrementando así la probabilidad de que se elijan candidatos menos receptivos a las preferencias del votante mediano y más vulnerables a dinámicas populistas o polarizadoras (Cox y McCubbins 2005; Ware 1995). En este sentido, la democratización interna de los partidos no se traduce automáticamente en un fortalecimiento del sistema democrático; bajo determinadas condiciones institucionales, puede intensificar precisamente los incentivos que erosionan la moderación deliberativa y las funciones de filtrado y selección ejercidas por las élites políticas.

Con el tiempo, estas prácticas remodelan el liderazgo mismo. Los tipos de individuos que ingresan y triunfan en los sistemas políticos cambian y, con ellos, las normas de gobernanza. De este modo, la erosión democrática queda arraigada no solo en las instituciones, sino también en los procesos mediante los cuales estas se nutren.

Dinámica interna del partido y reproducción del liderazgo

Estos desarrollos se ven reforzados por las culturas organizacionales internas. Cuando se desalienta el disenso, prevalece la conformidad. Cuando el avance depende de la lealtad, el juicio crítico queda sofocado. Cuando la deliberación es reemplazada por la disciplina del mensaje, el aprendizaje organizacional declina.

En este sentido, la dinámica partidaria refleja las patologías burocráticas examinadas en capítulos anteriores: surgen rutinas defensivas, la responsabilidad se difunde y las preocupaciones éticas se replantean como responsabilidades estratégicas. El éxito se mide estrictamente por los resultados electorales, mientras que las consideraciones a largo plazo sobre la integridad institucional quedan marginadas.

Por tanto, el declive democrático no puede atribuirse únicamente al fracaso individual. Se produce y se reproduce en entornos organizacionales que moldean sistemáticamente el comportamiento. Como se argumenta en el capítulo 27, el liderazgo es una agencia estructurada; aquí, se demuestra que los partidos son las estructuras primarias que condicionan esa agencia.

Más allá de la ideología: evaluación de los partidos como actores democráticos

Reconocer el papel estructural de los partidos requiere un cambio correspondiente en la forma en que se evalúa.

Los análisis tradicionales enfatizan el posicionamiento ideológico a lo largo del espectro izquierda-derecha. Si bien son analíticamente útiles para mapear las preferencias distributivas, estos marcos ofrecen una visión limitada de cómo funcionan los partidos como instituciones democráticas. Los partidos con perfiles ideológicos similares pueden diferir marcadamente en su compromiso con las normas democráticas, en su competencia en materia de gobernanza y en su capacidad de respuesta a las necesidades de la sociedad.

Para abordar esta limitación, Galiñanes y Klinkers (2026a) proponen un marco orientado a las necesidades y basado en el desempeño que reconceptualiza a los partidos como actores institucionales responsables de los

resultados democráticos. Su tipología de partido, basada en las necesidades sociales, desplaza el enfoque analítico de la ideología declarada hacia el comportamiento observable y el impacto social.

Este marco se implementa a través de dos instrumentos complementarios:

- ▶ El Índice de Desempeño de los Partidos Basado en las Necesidades Sociales (SNPPI, por sus siglas en inglés), aplicado a los partidos gobernantes
- ▶ El Índice de Desempeño de la Oposición Basado en las Necesidades Sociales (SNOPI, por sus siglas en inglés), aplicado a los partidos de oposición

Ambos índices evalúan el desempeño de los partidos en siete dominios democráticos fundamentales, vinculando las prácticas organizativas internas con resultados externos en materia de integridad institucional, inclusión, rendición de cuentas y capacidad de respuesta de las políticas públicas.

Integrados al Índice Dual de Siete Dimensiones Democráticas (DSDDI, por sus siglas en inglés) (Galiñanes, Bernhardt y Klinkers 2025b), estos instrumentos proporcionan una forma sistemática de evaluar si los partidos contribuyen o restan valor a la calidad democrática. El cambio analítico tiene consecuencias: en lugar de preguntar qué representan los partidos, se examina lo que producen institucionalmente.

Dentro del marco más amplio de este libro, estas herramientas operacionalizan la transición de la teoría normativa a la evaluación empírica. Establecen criterios para vincular el liderazgo basado en principios, introducido en el capítulo 27, con prácticas organizacionales medibles.

Reivindicar a los partidos como instituciones de responsabilidad democrática

Si los partidos son fundamentales para la deriva democrática, también lo son para su renovación. Recuperar su papel institucional requiere un rediseño deliberado en múltiples dimensiones.

En primer lugar, es necesario reestructurar los mecanismos de selección de candidatos. Los criterios transparentes, la investigación independiente de antecedentes y los procedimientos participativos pueden alinear el reclutamiento con la competencia democrática en lugar de con una ventaja electoral a corto plazo. Esto aborda directamente la desalineación identificada en el capítulo 27 entre las normas de liderazgo y los incentivos de selección.

En segundo lugar, se debe institucionalizar la formación de líderes. Los partidos políticos deberían reinvertir en educación política para desarrollar capacidades de razonamiento constitucional, análisis de políticas, pensamiento sistémico y juicio ético. No se puede dar por sentada la competencia democrática; debe cultivarse mediante caminos estructurados.

En tercer lugar, se debe fortalecer la democracia interna. Los foros deliberativos, la participación significativa de los miembros y la protección del disenso mejoran el aprendizaje y la resiliencia organizacional. Como sostiene Nancy Rosenblum (2008), los partidos contribuyen a la democracia no solo compitiendo por el poder, sino también organizando el desacuerdo de maneras que sustentan el pluralismo.

Cuarto, los mecanismos de rendición de cuentas deben ser creíbles y ejecutables. Los líderes que socavan las normas democráticas deben afrontar

las consecuencias, incluso cuando tengan éxito electoral. Sin ellos, los incentivos organizacionales seguirán favoreciendo la conveniencia por encima de la integridad.

Estas reformas son institucionalmente exigentes. Desafían jerarquías arraigadas, alteran los incentivos establecidos y pueden conllevar costos electorales a corto plazo. Sin embargo, sin ellas, la renovación democrática sigue siendo una aspiración más que una realidad. Como han demostrado los capítulos anteriores, la calidad del liderazgo no es exógena; es un resultado institucional.

Partidos dentro del ecosistema democrático

Si bien los partidos políticos son centrales, no operan de forma aislada. Están integrados en un ecosistema democrático más amplio que incluye a los ciudadanos, la sociedad civil, los medios de comunicación y las instituciones públicas. La reforma organizacional, aunque necesaria, es insuficiente.

La vitalidad democrática depende, en última instancia, de la interacción entre las estructuras institucionales y el compromiso cívico. Los partidos pueden abrir o cerrar vías de participación, pero los ciudadanos deben estar dispuestos y ser capaces de utilizarlas. Por lo tanto, restaurar la agencia democrática requiere no solo un rediseño institucional, sino también ampliar la capacidad de participación de toda la sociedad.

Conclusión: de la reforma organizacional a la participación democrática

Los partidos políticos atraviesan un momento crítico en el que convergen la formación de liderazgo, el diseño institucional y el compromiso cívico. A través de decisiones cotidianas —a quién seleccionar, a quién promover, a quién disciplinar— dan forma tanto a la composición del liderazgo político como a la trayectoria normativa de los sistemas democráticos.

Si la deriva democrática comienza con desviaciones incrementales dentro de las estructuras partidistas, la renovación democrática debe comenzar allí también. Reivindicar a los partidos políticos como instituciones responsables de la democracia es esencial para restablecer la alineación entre la competencia política y la integridad democrática.

Sin embargo, ni siquiera los partidos reformados pueden, por sí solos, sostener la renovación democrática. En última instancia, reconstruir la capacidad democrática requiere ampliar la participación más allá de las elecciones periódicas hacia formas de participación más continuas, deliberativas e inclusivas.

Por tanto, el próximo capítulo extiende el análisis más allá de los partidos a la esfera cívica más amplia. Examina cómo la renovación democrática depende no solo de la reforma institucional, sino también de la revitalización de la participación como práctica continua de autogobierno colectivo.

De la participación a la agencia democrática: deliberación, cocreación y reconstrucción de la confianza

29.

Si los partidos políticos estructuran los caminos por los que se forma el liderazgo, la renovación democrática descansa, en última instancia, en una condición más amplia y fundamental: el ejercicio activo de la agencia por parte de los ciudadanos. El liderazgo y las instituciones pueden permitir o limitar la renovación, pero la democracia sólo se sostiene cuando los ciudadanos participan de manera significativa en la configuración de su vida colectiva compartida.

El argumento desarrollado a lo largo de los capítulos anteriores—pasar de la agencia (capítulo 26), al liderazgo (capítulo 27) y a las estructuras partidistas (capítulo 28)—alcanzan ahora su culminación sistémica. La renovación democrática requiere no solo líderes con principios y partidos responsables, sino también ciudadanos capaces de participar como coproductores de la gobernanza en lugar de limitarse a seleccionar periódicamente a los representantes.

Sin embargo, en muchas democracias contemporáneas, la participación sigue siendo institucionalmente limitada a un acto único y episódico: votar. La autoridad se delega mediante elecciones, tras las cuales el compromiso significativo retrocede en gran medida hasta el siguiente ciclo electoral. Aunque este modelo minimalista cumple con las definiciones procesales de la democracia, resulta insuficiente para sostener la legitimidad en medio de la complejidad, la interdependencia y el rápido cambio social.

La votación sigue siendo indispensable. Permite transferencias pacíficas de poder, expresa la soberanía popular y proporciona un mecanismo de rendición de cuentas retroactiva. Sin embargo, sus limitaciones son igualmente evidentes: agrega preferencias sin revelar el razonamiento que las subyace; reduce las cuestiones políticas multidimensionales a opciones simplificadas; y ofrece vías limitadas para que los ciudadanos tomen decisiones entre ellas.

El resultado es una brecha estructural entre los ciudadanos y el sistema de gobernanza. Las políticas se perciben como distantes e impuestas, las instituciones se aíslan de las preocupaciones cotidianas y los líderes dependen cada vez más de señales mediadas (encuestas, mensajes y comunicación estratégica) en lugar de un diálogo sostenido. Con el tiempo, esta distancia erosiona la confianza y debilita los cimientos relacionales de la vida democrática.

Por consiguiente, la renovación democrática requiere reconceptualizar la participación no como un evento episódico, sino como una relación cívica continua basada en la deliberación, la cocreación y la retroalimentación institucionalizada. Su núcleo es la reconstrucción de la agencia

democrática: la capacidad de los ciudadanos para influir, moldear y asumir la responsabilidad de las decisiones colectivas.

Deliberación y formación del juicio democrático

Un camino fundamental para una participación más profunda es la deliberación.

Las prácticas deliberativas – como las asambleas ciudadanas, la elaboración de presupuestos participativos y las encuestas deliberativas – crean entornos estructurados en los que los individuos abordan cuestiones públicas mediante una reflexión informada en lugar de una expresión inmediata de sus preferencias. Los participantes están expuestos a la evidencia, encuentran diversas perspectivas y se les anima a justificar sus puntos de vista en relación con los de los demás.

La investigación empírica demuestra el potencial transformador de estos procesos. Cuando los ciudadanos disponen de tiempo, información equilibrada y facilidades, sus juicios tienden a volverse más reflexivos, menos polarizados y más orientados al bien común (Fishkin 2009). La deliberación revela capacidades de juicio razonado que permanecen en gran medida latentes en los mecanismos electorales convencionales.

Esta idea se basa en una tradición teórica más amplia. Carole Pateman (1970) argumentó que la participación cultiva la competencia cívica: la democracia no es solo un sistema para agregar preferencias, sino también un proceso a través del cual los individuos aprenden a ejercer su juicio político. De manera similar, Jürgen Habermas (1996) enfatizó que la legitimidad democrática depende de la posibilidad de una justificación razonada en una esfera pública inclusiva.

Sin embargo, la deliberación no puede limitarse a innovaciones institucionales aisladas. Como señalan Dryzek (2000) y Mansbridge et al. (2012), la legitimidad surge de un sistema deliberativo: una red distribuida de foros, instituciones, medios e interacciones informales que hacen circular el razonamiento público. Por tanto, los órganos deliberativos formales deben integrarse en este sistema más amplio para ejercer una influencia significativa sobre las políticas y la gobernanza.

Cocreación y expansión de la práctica democrática

La deliberación profundiza la participación en el nivel del juicio, mientras que la cocreación la extiende al ámbito de la acción.

En la gobernanza cocreativa, los ciudadanos no se limitan a asesorar o evaluar políticas: participan directamente en su diseño, implementación y adaptación. Los servicios públicos se desarrollan en colaboración; las comunidades participan en la planificación, y los ciudadanos contribuyen a la resolución de problemas junto con los funcionarios públicos.

El trabajo de Elinor Ostrom sobre la coproducción ofrece una visión fundamental: los resultados públicos suelen ser más efectivos y legítimos cuando los usuarios participan en su configuración (Ostrom 1996). En este sentido, la gobernanza se vuelve policéntrica: se distribuye entre múltiples actores y niveles, en lugar de concentrarse en estructuras jerárquicas de autoridad.

El modelo de gobernanza participativa empoderada de Fung y Wright (2003) ilustra aún más cómo pueden institucionalizarse dichos acuerdos. La participación está vinculada a la autoridad para tomar decisiones, está integrada en procesos iterativos y respaldada por estructuras estatales en

lugar de ser externa a ellas. Los ciudadanos se convierten en participantes activos de la gobernanza en lugar de observadores pasivos.

Un trabajo más reciente destaca la dimensión epistémica de dicha participación. Los procesos inclusivos se basan en la diversidad cognitiva de grandes grupos y a menudo producen soluciones más innovadoras y fundamentadas en el contexto que las de las élites cerradas que toman decisiones (Landemore 2020). Por lo tanto, la participación mejora tanto la legitimidad como la capacidad de resolución de problemas.

La implicación es clara: la participación debe tener consecuencias. Sin un vínculo tangible con la toma de decisiones, el compromiso corre el riesgo de volverse simbólico, reforzando en lugar de aliviar el desafecto democrático.

Confianza, retroalimentación e institucionalización de la participación

La participación no es solo institucional, sino también relacional. La confianza es su condición previa.

La confianza surge cuando las instituciones demuestran capacidad de respuesta, los líderes se comunican de manera transparente y la participación produce un impacto observable. Se erosiona cuando el compromiso se percibe como performativo, se ignoran las aportaciones o los resultados parecen predeterminados.

Una debilidad recurrente de las iniciativas participativas contemporáneas es su limitada integración institucional. Se invita a los ciudadanos a contribuir, no a influir; la consulta sustituye a la colaboración; y la participación funciona como un ritual legitimador más que como un proceso transformador. En tales condiciones, el compromiso corre el riesgo de profundizar el cinismo en lugar de reconstruir la confianza.

Para que la participación contribuya a la renovación democrática, debe integrarse en circuitos de retroalimentación institucionalizados. Los resultados deliberativos deben informar las decisiones políticas; los procesos cocreativos deben implicar una responsabilidad compartida; y los resultados deben comunicarse de forma transparente. La participación no solo debe ocurrir, sino que también debe importar de manera visible y verificable.

Inclusión, equidad y pluralidad de voces

Ampliar la participación también plantea cuestiones fundamentales sobre la inclusión.

Los ciudadanos no cuentan con los mismos recursos, tiempo ni confianza para participar en los procesos públicos. Sin un diseño intencional, los mecanismos participativos corren el riesgo de amplificar las desigualdades existentes al privilegiar a grupos ya organizados o favorecidos y marginar a otros.

Por tanto, la participación inclusiva requiere un diseño institucional deliberado: divulgación proactiva, formatos accesibles, comunicación multilingüe y mecanismos de apoyo, incluidos la compensación, el cuidado de los niños y el apoyo logístico. El diseño del proceso debe garantizar una participación equilibrada y evitar la dominación de actores más articulados o con mejores recursos.

Igualmente importante es cultivar la capacidad cívica. La participación requiere competencias: razonamiento crítico, compromiso deliberativo y

capacidad para afrontar los desacuerdos de manera constructiva. Por consiguiente, la educación cívica debe extenderse más allá del conocimiento institucional e incluir habilidades prácticas para la acción democrática. La participación no es simplemente un derecho; es una práctica aprendida.

La participación y las métricas del desempeño democrático

La expansión de la participación también conlleva implicaciones analíticas. Si la renovación democrática depende de la acción ciudadana, la participación debe integrarse en los marcos de evaluación de la calidad democrática.

El marco de métricas desarrollado en capítulos anteriores –en particular, el Índice Dual de Siete Dimensiones Democráticas (DSDDI, por sus siglas en inglés) y los Índices de Desempeño de los Partidos Basados en las Necesidades Sociales (SNPPI y SNOPI, por sus siglas en inglés)– puede ampliarse para incorporar explícitamente dimensiones participativas. La participación debe medirse no solo cuantitativamente (como la participación), sino también cualitativamente, prestando atención a la inclusión, la calidad deliberativa y el impacto institucional de la participación ciudadana.

Esto implica desarrollar indicadores para evaluar lo siguiente:

- ▶ la accesibilidad y la inclusividad de los mecanismos de participación
- ▶ el grado en que la participación influye en la toma de decisiones
- ▶ la integración de los procesos deliberativos en la práctica institucional
- ▶ el grado en que la participación mejora la confianza y la responsabilidad

Estos indicadores cierran la brecha entre la teoría normativa y la evaluación empírica. Permiten evaluar la participación no como un ideal aspiracional, sino como un componente observable y medible del desempeño democrático.

En este sentido, la participación es el tercer pilar de la arquitectura evaluativa más amplia esbozada en este libro: la calidad del liderazgo (capítulo 27), el desempeño del partido (capítulo 28) y la participación ciudadana (capítulo 29) definen, en conjunto, las condiciones operativas para la renovación democrática.

Liderazgo en un sistema participativo

La ampliación de la participación también transforma el liderazgo y la gobernanza.

Los líderes ya no pueden operar principalmente como tomadores de decisiones dentro de estructuras jerárquicas; deben servir cada vez más como facilitadores de la inteligencia colectiva. Los funcionarios públicos deben aprender a integrar diversos aportes, sortear la incertidumbre y sostener el diálogo y la cocreación.

Las instituciones, a su vez, deben adaptarse a modos de gobernanza más iterativos e interactivos. La toma de decisiones se vuelve menos lineal y más recursiva, incorporando retroalimentación, revisión y compromiso continuo.

Estas transformaciones introducen complejidad. Los procesos participativos requieren tiempo, recursos y capacidad institucional. También pueden generar conflictos e imprevisibilidad. Sin embargo, sus beneficios son sustanciales: mayor legitimidad, mayor capacidad de respuesta de

las políticas, fortalecimiento de la cohesión social y reconstrucción de la confianza.

Lo más importante es que restablecen la acción democrática. Cuando los ciudadanos se ven a sí mismos como contribuyentes y no como espectadores, los sistemas democráticos se vuelven más resilientes.

Conclusión: la participación como práctica de la democracia

La democracia no puede sostenerse únicamente con líderes y partidos políticos. Se promulga a través de las prácticas cotidianas de los ciudadanos: escuchar, razonar, cuestionar y colaborar en la tarea compartida del autogobierno. Por tanto, la participación más allá del voto no es un complemento opcional de la democracia; es una condición constitutiva.

Al mismo tiempo, una mayor participación plantea un desafío adicional. A medida que la gobernanza se vuelve más distribuida e interactiva, garantizar la rendición de cuentas se vuelve más complejo. La autoridad se comparte entre actores y niveles, lo que dificulta rastrear y evaluar la responsabilidad.

El próximo capítulo aborda este desafío. Examina cómo los sistemas democráticos pueden sostener la rendición de cuentas en medio de la complejidad y extiende el marco de métricas desarrollado en este libro hacia enfoques más sistemáticos para evaluar la responsabilidad, el desempeño y la integridad institucional.

Rendición de cuentas en democracias complejas: del control electoral al desempeño democrático sistémico

30.

Los capítulos anteriores han construido un argumento acumulativo: la resiliencia democrática depende de la interacción entre un liderazgo basado en principios, una organización partidista responsable y una participación ciudadana significativa. Sin embargo, estas dimensiones, si bien son necesarias, no se sostienen por sí solas. Su coherencia depende de un cuarto elemento que los conecta y los disciplina: la rendición de cuentas.

La rendición de cuentas es el mecanismo mediante el cual la agencia democrática se traduce en responsabilidad. Vincula la participación con las consecuencias, la autoridad con la justificación y la toma de decisiones con la evaluación. Sin ella, el liderazgo corre el riesgo de aislarse, la participación se vuelve expresiva en lugar de trascendente y las instituciones se desvían de los propósitos públicos a los que deben servir. En este sentido, la rendición de cuentas no es un atributo auxiliar de la democracia, sino la condición que hace que sus componentes centrales sean efectivos (Bovens 1998; Schedler 1999).

De la rendición de cuentas electoral a la complejidad sistémica

La teoría democrática clásica concebía la rendición de cuentas como una relación relativamente lineal: los ciudadanos eligen representantes, quienes gobiernan, y las elecciones brindan oportunidades periódicas de recompensa o sanción. Este modelo presupone una cadena clara que vincula las decisiones, los resultados y la responsabilidad.

En las democracias contemporáneas, este supuesto ya no se cumple.

La gobernanza ahora se desarrolla en entornos institucionales densos y de múltiples niveles, en los que la autoridad se distribuye entre ministerios, agencias reguladoras, organismos independientes, contratistas privados, organizaciones internacionales y actores de la sociedad civil. La toma de decisiones rara vez está centralizada, la implementación a menudo se delega y los resultados de las políticas surgen de interacciones entre múltiples actores que operan bajo diferentes mandatos y limitaciones.

Como resultado, la relación entre autoridad y responsabilidad se vuelve cada vez más difícil de rastrear. Los ciudadanos experimentan los efectos de las políticas sin poder identificar claramente quién es el responsable. El modelo tradicional de rendición de cuentas electoral, si bien sigue siendo indispensable, ya no se alinea con la estructura de la gobernanza contemporánea.

Esta transformación ha sido ampliamente documentada. La complejidad institucional dispersa la responsabilidad (Bovens 1998); la gobernanza en red amplía la participación, al tiempo que debilita la dirección democrática

(Papadopoulos 2013); y los enfoques descentralizados resaltan la fragmentación de la autoridad entre prácticas y tradiciones superpuestas (Bevir 2010). En este contexto, la rendición de cuentas no desaparece: se vuelve más exigente y más difícil de sostener.

La difusión de la responsabilidad

La consecuencia más inmediata de esta transformación es la difusión de la responsabilidad.

En los modelos tradicionales, los gobiernos formulan políticas, los ciudadanos observan los resultados y las elecciones sirven como mecanismo de juicio. Los partidos políticos ofrecen programas competitivos, lo que permite a los votantes atribuir el éxito o fracaso con relativa claridad.

En sistemas de gobernanza complejos, los resultados dependen de la coordinación multinivel, de la implementación compartida y de las limitaciones externas. Las responsabilidades se superponen entre instituciones y jurisdicciones, y las cadenas causales que vinculan las decisiones con los resultados se vuelven más largas y menos transparentes. Los gobiernos pueden atribuir los fracasos a agencias o a presiones externas; las agencias pueden citar limitaciones legales o de recursos, y las dependencias internacionales complican aún más la atribución.

Esta difusión debilita la visibilidad de la rendición de cuentas. Los ciudadanos pueden percibir insatisfacción sin poder atribuir responsabilidades, socavando así la capacidad correctiva de los procesos democráticos.

Las respuestas teóricas han buscado abordar este problema. La rendición de cuentas horizontal enfatiza el papel de las instituciones autónomas en la limitación del poder (O'Donnell 1998), mientras que la distinción entre rendición de cuentas y cumplimiento aclara que la rendición de cuentas requiere tanto justificación como consecuencias (Schedler 1999). Sin embargo, en los sistemas complejos, ambas dimensiones están tensionadas, lo que amplía la brecha entre el ejercicio del poder y su escrutinio efectivo.

Más allá de la ideología: repensar la evaluación democrática

A pesar de estas transformaciones, la competencia democrática sigue enmarcada en gran medida en términos ideológicos. Si bien tales distinciones siguen siendo relevantes, solo ofrecen una visión limitada de la calidad de la gobernabilidad democrática.

Los gobiernos de todo el espectro ideológico pueden debilitar las salvaguardas institucionales, del mismo modo que actores ideológicamente diversos pueden fortalecerlas. Por tanto, el posicionamiento ideológico es un indicador poco confiable del desempeño democrático.

Esta limitación refuerza el cambio desarrollado a lo largo de este libro: pasar de evaluar a los actores políticos por su identidad e intención a evaluarlos por su conducta institucional y sus resultados sociales (Galiñanes y Klinkers 2026a). En capítulos anteriores se ha demostrado que las estructuras partidarias dan forma al comportamiento del liderazgo (Galiñanes y Klinkers 2026c) y que la participación debe evaluarse por su impacto sustancial.

Esta perspectiva más amplia puede sintetizarse en un marco integrado para la renovación democrática (véase la Figura 1).

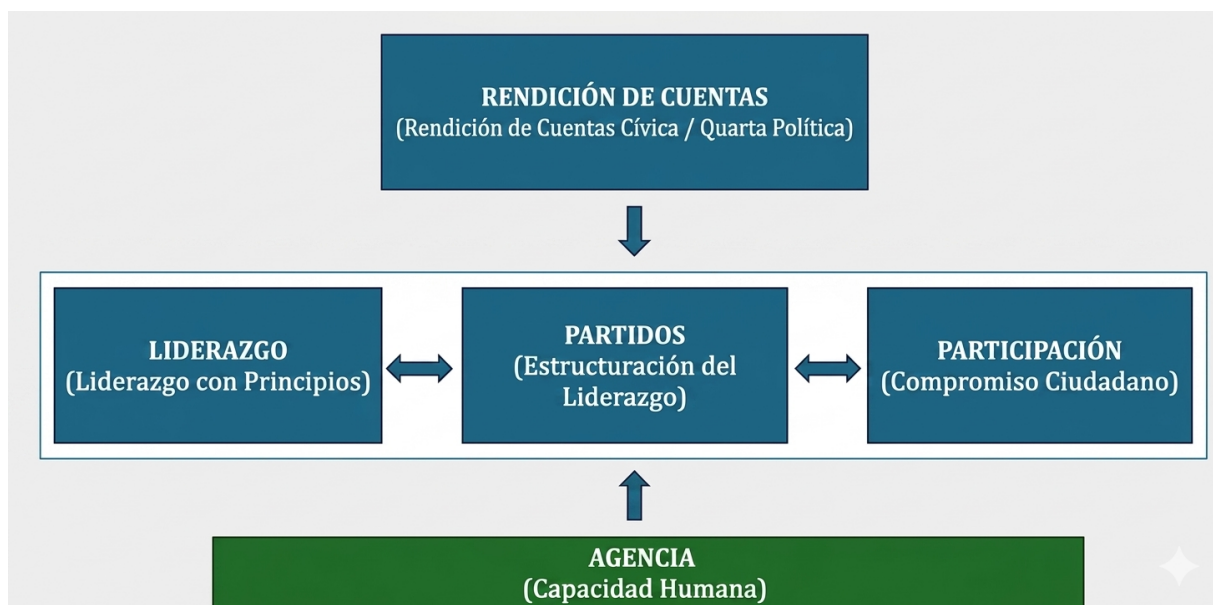


Figure 30.1.: La arquitectura de la renovación democrática puede entenderse como un sistema de dimensiones interdependientes. Agencia, aquí, no se refiere a una institución sino a la capacidad humana fundamental de los individuos y ciudadanos para actuar, emitir juicios e influir en los resultados colectivos. Por tanto, está estrechamente relacionado con “el pueblo”, pero enfatiza su papel activo más que su estatus pasivo como cuerpo colectivo. El liderazgo manifiesta esta capacidad en los puestos de autoridad, mientras que los partidos políticos estructuran su selección e institucionalización. La participación extiende la agencia a toda la ciudadanía mediante un compromiso continuo con la gobernanza. La rendición de cuentas sirve como mecanismo integrador y regulador, alineando estas dimensiones mediante la evaluación del desempeño y garantizando la capacidad de respuesta a los principios democráticos. La resiliencia democrática depende de la interacción continua y el refuerzo mutuo de estos componentes.

(Los diagramas conceptuales pueden representar estas relaciones como bidireccionales o como mutuamente reforzantes; aunque tales representaciones pueden parecer abstractas, apuntan a capturar la naturaleza interactiva de los sistemas democráticos, en los que la influencia no fluye en una sola dirección sino que emerge a través de una retroalimentación continua entre actores e instituciones).

Dentro de este marco, la agencia es la capacidad humana fundamental que sustenta toda acción democrática; el liderazgo, los partidos políticos y la participación son sus expresiones institucionales; y la rendición de cuentas —respaldada por mecanismos como la supervisión electoral, los controles institucionales y las formas emergentes de evaluación cívica— garantiza que estas expresiones se alineen con los principios democráticos.

La rendición de cuentas como arquitectura sistémica

En democracias complejas, la rendición de cuentas debe entenderse como un sistema de mecanismos interactivos y no como un proceso institucional único.

Este sistema abarca múltiples dominios: rendición de cuentas electoral, supervisión institucional, escrutinio social y evaluación participativa. Cada uno aborda un aspecto distinto del poder político; ninguno es suficiente por sí solo. Juntos, forman una arquitectura distribuida que vuelve visible, evaluable y cuestionable la gobernanza.

Dentro de esta arquitectura, la medición del desempeño se ha vuelto cada vez más prominente. Los indicadores, las auditorías y los mecanismos de transparencia tienen como objetivo hacer que la actividad administrativa sea observable (Hood 2006). Sin embargo, la medición por sí sola no

garantiza la rendición de cuentas. Los indicadores pueden simplificar demasiado las realidades complejas o incentivar el cumplimiento superficial. El desafío central es alinear la medición con los valores democráticos y los resultados sociales.

Reconstruir la rendición de cuentas a través de métricas democráticas

Los marcos de evaluación desarrollados en este libro abordan este desafío al conectar la medición con la sustancia democrática.

Al integrar la calidad del liderazgo, la organización partidaria y la capacidad de participación en un marco coherente, este enfoque permite una evaluación sistemática del desempeño democrático (Galiñanes, Bernhardt y Klinkers 2025b; Galiñanes y Klinkers 2026c). Por tanto, la rendición de cuentas surge como un proceso continuo y no como un mecanismo reactivo.

Este enfoque restablece la claridad de los complejos sistemas de gobernanza y desplaza el escrutinio democrático de un juicio episódico a una evaluación continua y un aprendizaje institucional.

Participación, evaluación y control democrático

La rendición de cuentas no puede funcionar sin la participación ciudadana activa, pero la participación por sí sola es insuficiente.

Los ciudadanos deben poder no solo expresar preferencias, sino también evaluar si los resultados se alinean con los compromisos democráticos. Esto requiere transparencia, acceso a la información y marcos interpretativos que hagan inteligible la complejidad (Papadopoulos 2013).

Por consiguiente, la participación y la rendición de cuentas se refuerzan mutuamente. La participación aporta, mientras que la rendición de cuentas garantiza que los aportes tengan consecuencias. Su interacción constituye el núcleo del control democrático.

Los fundamentos éticos de la rendición de cuentas

Los mecanismos institucionales, por sí solos, no pueden sustentar la rendición de cuentas. Su eficacia depende de los compromisos normativos.

Los actores políticos deben aceptar la legitimidad del escrutinio y la obligación de justificar sus acciones; los ciudadanos deben exigir dicha justificación; y las instituciones deben salvaguardar las condiciones para el escrutinio. La rendición de cuentas, por lo tanto, no es solo un acuerdo técnico sino también una relación normativa entre la autoridad y el público (Bovens 1998).

Conclusión: hacia un sistema coherente de responsabilidad democrática

En democracias complejas, la rendición de cuentas no puede reducirse solo a elecciones o competencia ideológica. Debe entenderse como una arquitectura sistémica que integra liderazgo, partidos, participación y evaluación.

El liderazgo define la calidad de la agencia política; los partidos estructuran su organización; la participación amplía su alcance; y la rendición de cuentas garantiza su alineación con los principios democráticos.

La renovación democrática depende de la interacción entre estas dimensiones. La rendición de cuentas, en este sentido integrado, no es un paso

final, sino una condición continua que hace que el poder sea visible, evaluable y, en última instancia, responsable ante los ciudadanos de quienes deriva su legitimidad.

Epílogo: La democracia en una era de transformación: renovación en condiciones de incertidumbre

El argumento desarrollado en este libro se basa en un diagnóstico estructural: los sistemas democráticos no colapsan en un solo momento de ruptura, sino que evolucionan bajo una presión sostenida, a menudo de maneras que debilitan su capacidad para cumplir su promesa fundacional de autogobierno colectivo. Este epílogo sitúa ese diagnóstico dentro de las transformaciones más amplias que configuran el momento histórico actual.

Hoy, la democracia opera en un panorama de interdependencia sin precedentes y de cambios acelerados. Tres acontecimientos son particularmente trascendentales: el auge de la inteligencia artificial y la gobernanza digital, la intensificación de la crisis ecológica y la propagación global del retroceso democrático. Cada uno de ellos cuestiona no solo la eficacia de las instituciones democráticas, sino también los supuestos subyacentes sobre la autoridad, la participación y la rendición de cuentas.

Inteligencia artificial y la reconfiguración de la gobernanza

Los avances en inteligencia artificial están transformando la forma en que se toman, implementan y evalúan las decisiones. Los sistemas algorítmicos influyen cada vez más en la administración pública, la asignación de recursos, las prácticas de seguridad e incluso en la comunicación política. Estas tecnologías prometen eficiencia y capacidad predictiva, pero también plantean nuevos riesgos: opacidad, sesgo, concentración de poder y desplazamiento del juicio humano.

Históricamente, la gobernanza democrática se ha basado en la transparencia de los procesos de toma de decisiones y la posibilidad de justificación pública. Los sistemas de inteligencia artificial complican ambos aspectos. Las decisiones pueden ser generadas por modelos complejos que se resisten a la explicación, mientras que la responsabilidad se difunde entre los desarrolladores, las instituciones y los usuarios.

Esta transformación refuerza un argumento central de este libro: la rendición de cuentas debe evolucionar junto con la gobernanza. Los marcos basados en el desempeño y la supervisión institucional deben extenderse a los sistemas algorítmicos, asegurando que el poder tecnológico permanezca sujeto a una evaluación democrática. Al mismo tiempo, el liderazgo adquiere una dimensión ampliada que requiere no solo un juicio ético en los ámbitos políticos tradicionales, sino también la capacidad de gobernar la infraestructura tecnológica de manera coherente con los principios democráticos.

El desafío, por lo tanto, no es resistir el cambio tecnológico, sino integrarlo en una arquitectura democrática que salvaguarde la agencia, la transparencia y la responsabilidad.

Gobernanza climática y los límites de la política de corto plazo

La crisis climática revela una segunda tensión estructural: la desalineación entre los riesgos colectivos a largo plazo y los incentivos políticos a corto plazo.

Los sistemas democráticos a menudo se organizan en torno a ciclos electorales, a la capacidad de respuesta inmediata y a distritos electorales delimitados territorialmente. Por el contrario, el cambio climático se desarrolla a lo largo de generaciones, trasciende las fronteras nacionales y requiere una coordinación sostenida en medio de la incertidumbre.

Este desajuste pone a prueba todas las dimensiones de la arquitectura democrática esbozada en este libro. El liderazgo debe navegar por las compensaciones entre los costos presentes y los beneficios futuros; los partidos políticos deben articular estrategias creíbles a largo plazo en entornos competitivos; la participación debe extenderse a procesos deliberativos que aborden conocimientos científicos complejos; y los mecanismos de rendición de cuentas deben incorporar horizontes temporales que se extiendan más allá de los ciclos electorales.

Como argumentó Elinor Ostrom (2010), las respuestas efectivas a los desafíos ambientales globales requieren sistemas de gobernanza policéntricos: redes de instituciones que operan en múltiples niveles y permiten la experimentación, el aprendizaje y la coordinación. Estos sistemas dependen fundamentalmente de la confianza, la cooperación y la responsabilidad compartida.

La gobernanza climática ilustra así tanto los límites de los acuerdos democráticos actuales como la necesidad de renovarlos. Requiere una democracia capaz no solo de representar las preferencias presentes, sino también de salvaguardar las condiciones futuras de la vida colectiva.

Retroceso democrático y normalización de la erosión

Una tercera tendencia definitoria es la propagación global del retroceso democrático. En diversos contextos, los gobiernos electos han debilitado las limitaciones institucionales, restringido el pluralismo de los medios y erosionado la independencia de los órganos judiciales y de supervisión, a menudo mediante medios formalmente legales.

Este patrón confirma una idea central desarrollada a lo largo del libro: la erosión democrática rara vez se debe a una ruptura abrupta. Procede de forma incremental, mediante la acumulación de decisiones que normalizan las desviaciones respecto a las normas democráticas (Levitsky y Ziblatt 2018).

Lo que distingue el momento actual no es solo la frecuencia de tales acontecimientos, sino también su normalización en el discurso político. Prácticas que alguna vez fueron ampliamente cuestionadas se justifican cada vez más como respuestas necesarias a la polarización, la inseguridad o las amenazas externas.

Esta normalización subraya la importancia de la arquitectura de renovación propuesta en la Parte VI. Cuando el liderazgo carece de una orientación basada en principios, los partidos no logran ejercer sus funciones de control, la participación se fragmenta y los mecanismos de rendición de cuentas se debilitan, la deriva democrática se acelera. Por el contrario, cuando estas dimensiones se refuerzan, los sistemas democráticos conservan la capacidad de resistir y revertir esas trayectorias.

La renovación como práctica continua

En conjunto, estos acontecimientos apuntan a una conclusión común: la democracia está siendo puesta a prueba no solo a nivel institucional, sino también en su lógica central.

La inteligencia artificial desafía la relación entre la acción humana y la toma de decisiones. El cambio climático desafía los límites temporales y espaciales de la responsabilidad democrática. El retroceso democrático pone en duda la resiliencia de las normas y las instituciones bajo presión.

Estos no son fenómenos aislados; son manifestaciones de una transformación más amplia en la gobernanza.

La respuesta no puede ser un retorno a modelos pasados. Los acuerdos institucionales del siglo XX, aunque fundamentales, resultan insuficientes para abordar la complejidad, la escala y la interdependencia de los desafíos actuales. Por lo tanto, la renovación democrática debe ser adaptativa: integrar nuevas formas de conocimiento, participación y rendición de cuentas, preservando al mismo tiempo los principios básicos de legitimidad.

Esto refuerza la conclusión central de este libro: la democracia debe entenderse no como un sistema estático, sino como una práctica dinámica que requiere una alineación continua entre agencia, liderazgo, instituciones, participación y rendición de cuentas.

Una reflexión final

El futuro de la democracia no dependerá únicamente del diseño constitucional o de la reforma institucional. Estará determinado por la forma en que las sociedades respondan a las presiones y posibilidades de transformación: si se democratiza o se concentra el poder tecnológico, si se protegen o se aplazan los bienes colectivos a largo plazo, y si se normaliza o se resiste la erosión institucional.

Estos resultados no están predeterminados. Dependen de decisiones tomadas por los líderes, moldeadas por los partidos, promulgadas por los ciudadanos y evaluadas por los sistemas de rendición de cuentas.

En este sentido, la pregunta central que anima este libro sigue abierta: ¿qué significa gobernar en nombre del pueblo en medio de un cambio profundo?

La respuesta no se encuentra en una reforma aislada, sino en la capacidad de preservar una arquitectura democrática adaptable, sin abandonar el principio esencial de que el poder político debe seguir siendo responsable ante quienes legitiman su ejercicio.

La democracia perdura no porque sea autosostenible, sino porque se renueva continuamente.

Bibliografía

- Althusius, Johannes. *Politica*. Translated by Frederick S. Carney. Indianapolis: Liberty Fund, 1995[1603].
- Arendt, Hannah. *Eichmann in Jerusalem: A Report on the Banality of Evil*. New York: Viking Press, 1963.
- Arendt, Hannah. *Responsibility and Judgment*. New York: Schocken Books, 2005.
- Arendt, Hannah. *The Human Condition*. Chicago: University of Chicago Press, 1958.
- Arendt, Hannah. *Truth and Politics*. New York: Viking Press, 1967.
- Argyris, Chris. *Overcoming Organizational Defenses: Facilitating Organizational Learning*. Boston: Allyn and Bacon, 1990.
- Argyris, Chris, and Donald A. Schön. *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1978.
- Aristotle. *Politics*. ca. 350 BCE. Translated by C. D. C. Reeve. Indianapolis: Hackett Publishing, 1998.
- Ashby, W. Ross. *An Introduction to Cybernetics*. London: Chapman & Hall, 1956.
- Bauman, Zygmunt. *Modernity and the Holocaust*. Ithaca: Cornell University Press, 1989.
- Bermeo, Nancy. On Democratic Backsliding. *Journal of Democracy* 2016;27(1): 5–19.
- Bevir, Mark. *Democratic Governance*. Princeton: Princeton University Press, 2010.
- Bodin, Jean. *On Sovereignty: Four Chapters from The Six Books of the Commonwealth*. Edited and translated by Julian H. Franklin. Cambridge: Cambridge University Press, 1992 (Based on the original 1576/1586 texts).
- Brett, Annabel S. *Changes of State: Nature and the Limits of the City in Early Modern Natural Law*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2011.
- Bovens, Mark. *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organisations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- Brown, Wendy. *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*. New York: Zone Books, 2015.

- Burke, Kenneth. *Permanence and Change: An Anatomy of Purpose*. Berkeley: University of California Press, 1984[1935].
- Burns, James MacGregor. *Leadership*. New York: Harper & Row, 1978.
- Cheibub, José Antonio. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- Cox, Gary W., and Mathew D. McCubbins. *Setting the Agenda*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- Dicey, A. V. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Indianapolis: Liberty Fund, 1982[1885].
- Dryzek, John S. *Deliberative Democracy and Beyond*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- De Tocqueville, Alexis. *Democracy in America*. Translated by Harvey C. Mansfield and Delba Winthrop. Chicago: University of Chicago Press, 2000[1835–1840].
- Dunn, John. *Western Political Theory in the Face of the Future*. Cambridge: Cambridge University Press, 1969.
- Dworkin, Ronald. *Law's Empire*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1986.
- Elazar, Daniel J. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987.
- Elgie, Robert. *Semi-Presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- Elster, Jon. *Ulysses Unbound: Studies in Rationality, Precommitment, and Constraints*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- Erasmus, Desiderius. *The Praise of Folly*. Translated by Clarence H. Miller. New Haven: Yale University Press, 2003[1511].
- Easton, David. *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley, 1965.
- Farmer, Paul. *Pathologies of Power: Health, Human Rights, and the New War on the Poor*. Berkeley: University of California Press, 2003.
- Fishkin, James S. *Democracy When the People Are Thinking: Revitalizing Our Politics Through Public Deliberation*. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- Fishkin, James S. *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- France. *Declaration of the Rights of Man and of the Citizen*. 1789.
- Fukuyama, Francis. *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2014.
- Fuller, Lon L. *The Morality of Law*. New Haven: Yale University Press, 1964.
- Fung, Archon, and Erik Olin Wright. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso, 2003.
- Gadamer, Hans-Georg. *Truth and Method*. New York: Continuum, 1975.

Galiñanes, Manuel, and Leo Klinkers. Beyond Left–Right Ideology: Assessing Party Performance through Social Needs and Democratic Institutions. *Journal of Politics and Law* 2026a;19(2): 33–55.

Galiñanes, Manuel, and Leo Klinkers. *Constitution for a World Federation*. Madrid: Letrame, 2026b.

Galiñanes, Manuel, and Leo Klinkers. From Gatekeepers to Gravediggers: The Role of Political Party Leaders and Candidates in Democratic Decline—and the Case for Principled Leadership. *Journal of Politics and Law* 2026c;19(1): 1–21.

Galiñanes, Manuel, and Leo Klinkers. Reimagining Checks and Balances: Establishing the Ombudsman Council as *Quarta Politica* in Democratic Governance. *London Journal of Research in Humanities & Social Sciences* 2025a;25(9): 43–51.

Galiñanes, Manuel, and Leo Klinkers. Journalism and the *Quarta Politica*: Constitutional Protection of Democratic Accountability in the Digital Age. *Social Sciences* 2026d;15(6): 391.

Galiñanes, Manuel, Steffan Bernhardt, and Leo Klinkers. The Dual Seven Democratic Dimensions Index: A Novel and Simplified Metric to Accurately Assess Democracy. *Journal of Politics and Law* 2025b;18(4): 19–35.

Galtung, Johan. Violence, Peace, and Peace Research. *Journal of Peace Research* 1969;6(3): 167–191.

Gibson, Edward L. *Boundary Control*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

Giddens, Anthony. *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley: University of California Press, 1984.

Ginsburg, Tom, and Aziz Z. Huq. *How to Save a Constitutional Democracy*. Chicago: University of Chicago Press, 2018.

Grimmelikhuijsen, Stephan, Sebastian Jilke, Asmus Leth Olsen, and Lars Tummars. Behavioral Public Administration: Combining Insights from Public Administration and Psychology. *Public Administration Review* 2017;77(1): 45–56.

Goodsell, Charles T. *The Case for Bureaucracy*. 4th ed. Washington, DC: CQ Press, 2004.

Habermas, Jürgen. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Translated by William Rehg. Cambridge, MA: MIT Press, 1996.

Habermas, Jürgen. Religion in the Public Sphere. *European Journal of Philosophy* 2006;14(1): 1–25.

Habermas, Jürgen. *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Translated by Thomas Burger and Frederick Lawrence. Cambridge, MA: MIT Press, 1989.

Hacker, Jacob S. *The Divided Welfare State: The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

Hamilton, Alexander, James Madison, and John Jay. *The Federalist Papers*. New York: Signet, 2003[1788].

Hart, H. L. A. *The Concept of Law*. Oxford: Clarendon Press, 1961.

- Helms, Ludger. *Comparative Political Leadership*. London: Palgrave Macmillan, 2012.
- Hirschman, Albert O. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1972.
- Hobbes, Thomas. *Leviathan*. Edited by Richard Tuck. Cambridge: Cambridge University Press, 1996[1651].
- Hood, Christopher. *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Hood, Christopher. Transparency in Historical Perspective. In *Transparency: The Key to Better Governance?*, edited by Christopher Hood and David Heald. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- Hueglin, Thomas O. *Early Modern Concepts for a Late Modern World: Althusius on Community and Federalism*. Waterloo: Wilfrid Laurier University Press, 1999.
- Inglehart, Ronald. *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- Jamieson, Kathleen Hall. *Packaging the Presidency*. New York: Oxford University Press, 1996.
- Kahneman, Daniel. *Thinking, Fast and Slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011.
- Katz, Richard S., and Peter Mair. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics* 1995;1(1): 5–28.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. Translated by Anders Wedberg. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1945.
- Kickert, Walter J. M., Erik-Hans Klijn, and Joop F. M. Koppenjan. *Managing Complex Networks*. London: Sage, 1997.
- Klinkers, Leo. *Collected Works on Governance and Democratic Systems*. Available at: <http://www.leoklinkers.nl>
- Kuyper, Abraham. *Sphere Sovereignty*. In *Abraham Kuyper: A Centennial Reader*, edited by James D. Bratt. Grand Rapids: Eerdmans, 1998[1880].
- Landemore, Hélène. *Open Democracy: Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century*. Princeton: Princeton University Press, 2020.
- Landau, David. 2013. “Abusive Constitutionalism.” *UC Davis Law Review* 47: 189–260.
- Leo XIII. *Rerum Novarum*. Vatican City, 1891.
- Levitas, Ruth. *The Concept of Utopia*. Syracuse: Syracuse University Press, 1990.
- Levitsky, Steven, and Daniel Ziblatt. *How Democracies Die*. New York: Crown, 2018.
- Linz, Juan J. The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy* 1990;1(1): 51–69.
- Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press, 1999.

- Linder, Wolf. *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. London: Palgrave Macmillan, 2010.
- Lindblom, Charles E. *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*. New York: Basic Books, 1977.
- Lindblom, Charles E. The Science of 'Muddling Through.' *Public Administration Review* 1959;19(2): 79–88.
- Linz, Juan J. The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy* 1990;1(1): 51–69.
- Lipsky, Michael. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- Locke, John. *Two Treatises of Government*. Edited by Peter Laslett. Cambridge: Cambridge University Press, 1988[1689].
- Loughlin, Martin. *The Idea of Public Law*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Luhmann, Niklas. *Social Systems*. Stanford: Stanford University Press, 1995.
- Madison, James, Alexander Hamilton, and John Jay. *The Federalist Papers*. New York: Signet Classics, 2003[1788].
- Magna Carta. 1215. In A. E. Dick Howard, ed., *Magna Carta*. Charlottesville: University of Virginia Press, 1998.
- Mair, Peter. *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*. London: Verso, 2013.
- Mansbridge, Jane, et al. A Systemic Approach to Deliberative Democracy. *Deliberative Systems*, edited by John Parkinson and Jane Mansbridge. Cambridge: Cambridge University Press.,
- Marmot, Michael. Social Determinants of Health Inequalities. *The Lancet* 2005;365(9464): 1099–1104.
- Meadows, Donella H. *Thinking in Systems: A Primer*. White River Junction, VT: Chelsea Green, 2008.
- Merton, Robert K. Bureaucratic Structure and Personality. *Social Forces* 1940;18(4): 560–568.
- Mettler, Suzanne. *The Submerged State: How Invisible Government Policies Undermine American Democracy*. Chicago: University of Chicago Press, 2011.
- Mezirow, Jack. *Transformative Dimensions of Adult Learning*. San Francisco: Jossey-Bass, 1991.
- Mill, John Stuart. *Considerations on Representative Government*. Indianapolis: Hackett Publishing, 1977[1861].
- Mill, John Stuart. *On Liberty*. Edited by Elizabeth Rapaport. Indianapolis: Hackett Publishing, 1978[1859].
- Montesquieu, Charles de Secondat. *The Spirit of the Laws*. Translated by Anne M. Cohler, Basia Carolyn Miller, and Harold Samuel Stone. Cambridge: Cambridge University Press, 1989[1748].
- Mounk, Yascha. *The People vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2018.

- Müller, Jan-Werner. *What Is Populism?* Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016.
- Norris, Pippa. *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- O'Donnell, Guillermo. Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of Democracy* 1998;9(3): 112–126.
- Ostrom, Elinor. Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development. *World Development* 1996;24(6): 1073–1087.
- Ostrom, Elinor. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Ostrom, Elinor. Polycentric Systems for Coping with Collective Action and Global Environmental Change. *Global Environmental Change* 2010;20: 550–557.
- Pagden, Anthony. *The Enlightenment and Why It Still Matters*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- Panbianco, Angelo. *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
- Paoli, Pasquale. *Scritti e Discorsi Politici*. Edited by Carlo Bitossi. Rome: Edizioni di Storia e Letteratura, 2004.
- Papadopoulos, Yannis. *Democracy in Crisis? Politics, Governance and Policy*. London: Palgrave Macmillan, 2013.
- Parsons, Talcott. *The Social System*. New York: Free Press, 1951.
- Pateman, Carole. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.
- Peters, B. Guy. *Advanced Introduction to Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar, 2015.
- Peters, B. Guy. *The Politics of Bureaucracy*. 7th ed. London: Routledge, 2018.
- Pierre, Jon, and B. Guy Peters. *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan, 2000.
- Pitkin, Hanna Fenichel. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.
- Plattel, Martin G. *Utopie en kritisch denken*. Bilthoven: Ambo, 1970.
- Popper, Karl R. *Conjectures and Refutations: The Growth of Scientific Knowledge*. London: Routledge, 1962.
- Popper, Karl. *The Logic of Scientific Discovery*. London: Routledge, 1935.
- Popper, Karl. *The Open Society and Its Enemies*. London: Routledge, 1945.
- Pressman, Jeffrey L., and Aaron Wildavsky. *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1973.
- Putnam, Robert D. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster, 2000.
- Rakove, Jack N. *Original Meanings: Politics and Ideas in the Making of the Constitution*. New York: Knopf, 1997.
- Rawls, John. *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press, 1993.

- Rodden, Jonathan. *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Rosanvallon, Pierre. *Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity*. Princeton: Princeton University Press, 2011.
- Rosenblum, Nancy L. *On the Side of the Angels: An Appreciation of Parties and Partisanship*. Princeton: Princeton University Press, 2008.
- Rothstein, Bo. *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*. Chicago: University of Chicago Press, 2011.
- Rousseau, Jean-Jacques. *Considerations on the Government of Poland*. Translated by Willmoore Kendall. Indianapolis: Hackett Publishing, 1985[1772].
- Rousseau, Jean-Jacques. *Projet de constitution pour la Corse*. 1765. (Various modern editions; commonly included in collected works.)
- Rousseau, Jean-Jacques. *The Social Contract*. Translated by Victor Gourevitch. Cambridge: Cambridge University Press, 1997[1762].
- Schattschneider, E. E. *Party Government*. New York: Farrar and Rinehart, 1942.
- Schedler, Andreas. Conceptualizing Accountability. In *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, edited by Andreas Schedler, Larry Diamond, and Marc F. Plattner. Boulder: Lynne Rienner, 1999.
- Schedler, Andreas. *The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- Scheppele, Kim Lane. 2018. Autocratic Legalism. *University of Chicago Law Review* 85: 545–584.
- Schmitt, Carl. *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*. Translated by George Schwab. Chicago: University of Chicago Press, 2005[1922].
- Schön, Donald A. *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*. New York: Basic Books, 1983.
- Sen, Amartya. *Development as Freedom*. New York: Knopf, 1999.
- Shugart, Matthew Søberg, and John M. Carey. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Skinner, Quentin. *Liberty Before Liberalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Stepan, Alfred C. The Multiple Secularisms of Modern Democratic and Non-Democratic Regimes. In *Rethinking Secularism*, edited by Craig Calhoun, Mark Juergensmeyer, and Jonathan VanAntwerpen, 114–144. New York: Oxford University Press, 2011.
- Strøm, Kaare. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Sunstein, Cass R. *Designing Democracy: What Constitutions Do*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Sunstein, Cass R. *Why Nudge? The Politics of Libertarian Paternalism*. New Haven: Yale University Press, 2015.

- Sunstein, Cass R. *#Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media*. Princeton: Princeton University Press, 2017.
- Taylor, Charles. *A Secular Age*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2007.
- Thaler, Richard H., and Cass Sunstein. *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness*. New Haven: Yale University Press, 2008.
- Tetlock, Philip E. *Expert Political Judgment*. Princeton: Princeton University Press, 2006.
- Tushnet, Mark. *The Constitution of the United States of America: A Contextual Analysis*. Oxford: Hart Publishing, 2009.
- The States-General of the Netherlands. *Act of Abjuration*. 1581.
- Tuck, Richard. *Hobbes: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Tuck, Richard. *The Sleeping Sovereign: The Invention of Modern Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- Tulis, Jeffrey K. *The Rhetorical Presidency*. Princeton: Princeton University Press, 1987.
- United States. *Declaration of Independence*. 1776.
- Urbinati, Nadia. *Democracy Disfigured: Opinion, Truth, and the People*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2014.
- Urbinati, Nadia. *Representative Democracy: Principles and Genealogy*. Chicago: University of Chicago Press, 2006.
- van Spengler, Lucas. *Hoe waarden veranderen: Een leerproces*. Prometheus. Amsterdam, 1994.
- Vitoria, Francisco de. *Political Writings*. Edited by Anthony Pagden and Jeremy Lawrance. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- Waldron, Jeremy. *Political Political Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2016.
- Ware, Alan. *Political Parties and Party Systems*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- Watts, Ronald L. *Comparing Federal Systems*. 2nd ed. Montreal: McGill-Queen's University Press, 1998.
- Weber, Max. *Economy and Society*. Edited by Guenther Roth and Claus Wittich. Berkeley: University of California Press, 1978[1922].
- Weber, Max. *Politics as a Vocation*. In *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press, 1946[1919].
- Wiener, Norbert. *Cybernetics: Or Control and Communication in the Animal and the Machine*. Cambridge, MA: MIT Press, 1948.
- Williams, Bernard. *In the Beginning Was the Deed: Realism and Moralism in Political Argument*. Princeton: Princeton University Press, 2005.
- Wright, Erik Olin. *Envisioning Real Utopias*. London: Verso, 2010.
- Young, Iris Marion. *Responsibility for Justice*. Oxford: Oxford University Press, 2011.



Manuel Galiñanes y Leo Klinkers

Manuel Galiñanes, MD, PhD, y Leo Klinkers, PhD, reúnen una distinguida experiencia en ciencias biomédicas, administración pública, reforma constitucional y gobernanza federal.

El Dr. Manuel Galiñanes es cirujano cardiovascular, científico biomédico y estudioso de la ciencia política. Obtuvo su título de Médico en la Universidad de Salamanca, se especializó en cirugía cardiovascular en la Universidad Complutense de Madrid y obtuvo su doctorado (PhD) en Bioquímica y Fisiología en la Universidad de Londres. Actualmente se desempeña como Presidente de la Alianza Federal de Federalistas Europeos.

El Dr. Leo Klinkers desempeñó un papel fundamental en el establecimiento de la administración pública como disciplina académica en la Universidad de Utrecht. Posteriormente fundó Klinkers Public Policy Consultants, desde donde asesoró sobre complejas cuestiones de gobernanza y políticas públicas en los ámbitos nacional, de la Unión Europea y de las Naciones Unidas. Es cofundador y primer Presidente de la Alianza Federal de Federalistas Europeos.

Juntos, los autores combinan su amplia experiencia académica, profesional e institucional para analizar los desafíos políticos, constitucionales, ecológicos y democráticos abordados en este libro.

ISBN 978-1-7340132-7-6

