

LA VERDADERA DEMOCRACIA. LAS CARACTERÍSTICAS INDISPENSABLES (*)

ENRIQUE SUÁREZ-ÍÑIGUEZ

RESUMEN.—I. SOBRE LAS DEFINICIONES E INTERPRETACIONES DE LA DEMOCRACIA: *El cumplimiento de las funciones para las que fue electo un gobierno. Los mecanismos de control.*—II. LAS CARACTERÍSTICAS INDISPENSABLES DE LA DEMOCRACIA.

RESUMEN

En este trabajo el autor critica la forma usual de entender la democracia contemporánea por diversas corrientes teóricas, propone la manera correcta y señala las 21 características indispensables que debe tener.

En el mundo de hoy casi todos hablan de democracia: políticos, académicos, medios de comunicación y, en menor medida, la gente común. Democracia es una palabra honorable, como ha dicho Giovanni Sartori. Sin embargo, como él mismo lo ha señalado, no todos comprenden bien lo que significa. En nuestro país lo aseverado por Sartori se confirma con creces. Los políticos del PRI, cuando estaban en el poder, hablaban como si en México tuviéramos ya una democracia que sólo necesitaba perfeccionarse. Los de oposición negaban que la tuviéramos pero simplificaban su contenido. Cuauhtémoc Cárdenas, por ejemplo, habla de la democracia como algo que estuviera allá afuera, en alguna parte y que, consiguiéndola, todo se resolverá: una panacea. Los aca-

(*) Este trabajo fue publicado originalmente en el libro *Enfoques sobre la democracia*, ENRIQUE SUÁREZ-ÍÑIGUEZ (coordinador), México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2003. Aquí aparece con pequeñas modificaciones.

démicos y los medios de comunicación suelen reducirla a los procesos electorales, como si ahí empezara y ahí se agotara. Sus argumentos, sus críticas y casi todo lo que escriben al respecto se refiere a este ámbito. Pero no sólo en México sucede esto. Corrientes teóricas que han tenido un considerable impacto a nivel mundial —como la de la transición democrática y la procedimental— también reducen la democracia a los procesos electorales y a las libertades que deben existir para que aquéllos se den. La palabra democracia se ha convertido en la que engloba todos los significados.

Todas esas concepciones son erróneas o limitadas. Ni la democracia es algo terminado, definitivo, ni es una panacea, ni se limita a los procesos electorales. Es algo que se construye diariamente y que incluye una diversidad de elementos, ciertamente, libertades y elecciones pero no se agota en ellas.

En este trabajo me ocuparé primero de definir la democracia tratando de disipar las confusiones que en torno a ella se han suscitado. Después analizaré cuáles son sus características indispensables. Las llamo *indispensables* porque si bien la democracia es algo que se va construyendo y perfeccionando en la práctica cotidiana, sí existen ciertas características de ella sin las cuales no podría, con propiedad, hablarse de democracia. Realizaré mi trabajo a la luz de la filosofía y la teoría políticas. Una ventaja adicional que pretendo lograr es proporcionar los elementos necesarios para conocer si la democracia existe o no en un país determinado, qué tan lejos o cerca se encuentra de ella o qué elementos faltan aún por conseguir. Sabiendo lo que la democracia significa y cuáles son sus características indispensables estaremos en capacidad de ello, así como de comparar un país con otro.

I. SOBRE LAS DEFINICIONES E INTERPRETACIONES DE LA DEMOCRACIA

Hay dos maneras distintas de entender la democracia: una como forma de gobierno y otra como forma de vida que abarca distintas esferas: sociales, económicas, educativas, etc. En el primer sentido surge en la Grecia clásica. Tanto Platón como Aristóteles elaboraron teorías sobre las formas de gobierno que distinguieron según en quien recayera el poder: en uno, varios o muchos. Esta manera de entender la democracia como forma de gobierno —más allá del nombre y características específicas que cada uno les dio— subsiste en todos los clásicos: en Cicerón, Santo Tomás de Aquino, Bodin, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, por citar algunos (1).

(1) Véase mi libro *De los clásicos políticos* México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, Colección Las Ciencias Sociales, 1993 (tercera edición 2001).

La segunda concepción adquirió cierta importancia en las últimas décadas del siglo xx. Esta corriente cree que la democracia no es sólo política sino que debe llevarse a la fábrica, a la escuela, a la comunidad. Autores como Norberto Bobbio sostienen que de lo que se trata es de ampliar las «sedes» en donde se pueda ejercer el derecho al voto (2). Sartori niega que deba entender así la democracia y critica con acierto los conceptos de democracia social, democracia industrial y democracia económica (3). Por mi parte, estoy convencido de lo absurdo que es pretender aplicar un concepto político como éste a distintas esferas de la vida. Una cosa es fomentar la participación y otra muy distinta que se busque votar en distintas sedes. El absurdo llega al límite cuando se piensa en establecer la democracia en la familia. Los conceptos tienen un origen y una razón de ser; querer darles cualquier significado sólo lleva a la confusión. Pero los conceptos, como las situaciones, también sufren modificaciones con el tiempo. La democracia de hoy no es la misma que la antigua. En primer lugar, para los antiguos era una mala forma de gobierno (4) y hoy la consideramos la mejor posible (o la menos mala, para usar la famosa frase de Churchill). La democracia de los antiguos era directa; se expresaba a través de manos levantadas en el ágora; estaba circunscrita a ciudades pequeñas (de dos o tres mil habitantes); era ejercida sólo por hombres libres (las mujeres y los esclavos estaban excluidos de la vida política) y no tomaba en cuenta al individuo sino a la colectividad. La democracia moderna es representativa; se expresa por voto secreto; se da en naciones de varios millones de habitantes; ha ampliado considerablemente el derecho al voto y le concede un gran valor al individuo. El mundo ha cambiado tanto que la democracia, por necesidad, ha sufrido grandes «transformaciones». Bobbio (5) ha enfatizado tres de esas transformaciones. Las explico:

a) Conforme se fue transitando a una sociedad más compleja, los problemas políticos requirieron capacidad técnica para resolverlos. Pero democracia y tecnocracia son conceptos antitéticos. La democracia implica la mayor participación posible (autores como Macpherson y Dahl la consideran indispensable) y en la sociedad moderna hay decisiones que sólo pueden tomar los expertos: cómo abatir la inflación, generar empleo, estabilizar una moneda o resolver la inseguridad, por ejemplo.

(2) Véase NORBERTO BOBBIO: *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1991, págs. 42-44 (edición original en italiano 1984).

(3) Véase GIOVANNI SARTORI: *op. cit.*, págs. 28-32.

(4) Véase mi artículo «La democracia en la filosofía política», *Estudios Políticos*, cuarta época, núm. 7, abril-junio 1995, págs. 25-38.

(5) NORBERTO BOBBIO: *op. cit.*, págs. 26-28.

b) Conforme se ha ido ampliando el voto, ha habido más exigencias y, por tanto, necesidad de un aparato para atenderlas. Pero la burocracia es un poder ordenado jerárquicamente del vértice a la base y, por ello, contraria a la democracia.

c) Conforme aumentan en cantidad y rapidez las demandas sociales se hace más difícil atenderlas. Esto produce lo que se conoce como sobrecargo. La ingobernabilidad, para la teoría política, aparece cuando hay incapacidad para satisfacer adecuadamente las demandas sociales. Estas tres transformaciones y los cambios a los que me referí antes requieren entender la democracia moderna de otra forma.

Una definición muy utilizada actualmente señala que la democracia es un conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomar decisiones y bajo qué procedimientos. Se le suele llamar la definición procedimental de la democracia. Como ya dije antes, el principal defecto de esta definición es que reduce la democracia al proceso electoral y en todo caso a la legitimidad de las decisiones que después se tomarán. Para mí la democracia es algo bastante más amplio y está compuesta de tres fases claramente distinguibles.

1. Las condiciones que deben existir para que —entre otras cosas— pueda desarrollarse el proceso electoral de manera limpia y confiable. Esas condiciones son fundamentalmente las libertades (políticas, de conciencia, de pensamiento, de expresión, de asociación, de circulación, etc.).

2. Las elecciones: voto libre, secreto y universal (directo o indirecto), corrección en los procedimientos, aceptación de resultados, etc.

3. Las maneras en que funciona *después* de las elecciones: *el gobierno democrático propiamente dicho*.

En la filosofía política la democracia es una entre varias formas de gobierno y se llaman precisamente así: formas de *gobierno*, no de elecciones ni de condiciones para ellas. Condiciones y elecciones no son fines sino medios. De lo que se trata es de *gobernar* democráticamente. Pensemos en nuestro país: no parece haber duda —no hubo protestas significativas de la oposición— de que Zedillo ganó las elecciones en 1994, es decir, fue elegido democráticamente, pero no hay ninguna duda de que *no* gobernó democráticamente, es decir, no gobernó para el pueblo sino para una minoría. Los datos en este sentido son abrumadores (6).

(6) En 1996, casi la mitad de la población de nuestro país, el 47 por 100, vivía en condiciones de pobreza: 12,2 por 100 viviendo con el equivalente a un dólar diario y 34,8 por 100 con el equivalente a dos dólares al día. Durante ese sexenio el peso se devaluó 176,16 por 100, el precio de la canasta básica subió casi tres veces (2,72) y las medicinas aumentaron

El término democracia está compuesto por *demos*, que significa pueblo, y por *cracia*, que significa poder. Literalmente significa el poder del pueblo. Significa que el *demos* debe estar por encima de la *cracia* o, si se prefiere, que la *cracia* debe estar al servicio del pueblo. Como dijo Rousseau: la voluntad general debe armonizarse con la del Estado «siempre listo a sacrificar el gobierno al pueblo y no el pueblo al gobierno» (7); y no hay que olvidar nunca, ni por un segundo, que el gobierno no es el soberano sino simplemente su representante: el representante del pueblo. Entonces, no basta ser elegido democráticamente sino *gobernar* democráticamente.

Ahora bien, ¿qué significa gobernar democráticamente? Sartori ha dicho que aunque los académicos seamos reacios a admitirlo, gobernar democráticamente no tiene que ver tanto con quién tiene el poder sino a quién beneficia el poder. Para la gente, añade, democracia no significa que el pueblo se haga del poder sino que se gobierne para beneficio del pueblo. Las condiciones de la democracia moderna —los cambios y transformaciones con respecto a la democracia antigua— hacen imposible que el pueblo ejerza directamente el poder» (8).

418 por 100. De 1995 al 2001 se importaron 50 millones de toneladas de granos, incluyendo maíz, base de la alimentación de nuestro pueblo. En contraparte, según la revista *Forbes*, en 1998 nuestro país era el 7.º del mundo con mayor número de personas (10) con más de mil millones de dólares, por delante de Suiza, Inglaterra y Canadá. En la edición del año 2000, *Forbes* incluye 13 mexicanos. Los primeros de esa lista son Carlos Slim, no sólo el hombre más rico de Latinoamérica sino el número 25 del mundo, con 10.800 millones de dólares de activos. Le siguen Emilio Azcárraga Jean y Ricardo Salinas Pliego (televisoras) con 3.000 millones de dólares cada uno; Lorenzo Zambrano (cemento) con 2.900 millones; María Asunción Aramburuzabala (Grupo Modelo) con 1.800 millones; Carlos Peralta (antes Iusacell) con 1.500 millones y Alfredo Harp Helú (banquero) con 1.300 millones. Es decir, que entre estos siete individuos suman 24.300 millones de dólares. Frente a estas realidades el discurso de Zedillo se hace añicos. Fuentes: Para población viviendo con 1 y 2 dólares al día, «Línea Internacional de Pobreza, indicadores 2001 del Desarrollo del Mundo», Banco Mundial; para la devaluación del peso ver Indicadores Económicos del Banco de México, abril 2001; para la canasta básica, el Índice de Precio de la Canasta Básica, Banco de México; para el precio de las medicinas ver *Novedades* 15 de enero de 2001 y el Índice Nacional de Precios al Consumidor (mensual), Salud y Cuidado Personal; para los millones de toneladas de granos importados, ver el estudio de la Universidad Autónoma de Chapingo divulgado en *Novedades* 27 de agosto 2001, para las listas Forbes ver la revista o las columnas periodísticas de ALFREDO LA MONT: *Excelsior* 11 febrero 1998 e ISSE NÚÑEZ: *Novedades Finanzas*, 1 de agosto de 2001. Agradezco a la Mtra. Carmen Solórzano y al Mtro. Eduardo Medina su invaluable ayuda para la obtención de algunos de estos datos.

(7) J. J. ROUSSEAU: *El Contrato Social*, III, I.

(8) En sentido estricto nunca lo ha tenido. Así debe entenderse la famosa frase de ROUSSEAU: «tomando la palabra en su rigurosa acepción, no ha existido ni existirá jamás verdadera democracia». *El Contrato Social III, IV*. Pero la frase de ROUSSEAU también debe en-

Gobernar democráticamente, entonces, es gobernar en beneficio del pueblo. Aristóteles, en su teoría sobre las formas de gobierno, ya se había dado cuenta de que lo que importa no es en quién recaiga el poder sino a quién beneficia. Por ello distinguía entre formas legítimas y «desviaciones». Eran legítimas cuando buscaban el beneficio de la comunidad, así el poder recayera en uno (monarquía), en varios virtuosos (aristocracia) o en muchos (república o gobierno constitucional); y eran desviaciones, o formas ilegítimas de gobierno, cuando buscaban el beneficio del gobernante, fuera éste uno (tiranía), varios ricos (oligarquía) o muchos pobres (democracia) (9); aunque, como se observa, para él la democracia era una mala forma de gobierno.

He mencionado en varias ocasiones al pueblo. Pueblo no somos todos porque están excluidos los menores de edad, los retrasados mentales y quienes purgan una condena. Para la democracia el *demos* está formado por la mayoría y las minorías de ciudadanos. Y es en las erróneas interpretaciones sobre esta relación entre mayoría y minorías donde descansan muchas de las confusiones y tergiversaciones sobre lo que es la democracia y sobre sus reglas y procedimientos.

La democracia, se ha dicho, es un gobierno de consenso. ¿Pero qué debemos entender por consenso? Según David Easton, hay tres niveles de consenso distintos. Consenso a nivel de comunidad o consenso básico; consenso a nivel de régimen o consenso procedimental; y consenso a nivel de acción política o consenso político (10). 1. *El consenso básico* señala los valores compartidos en una sociedad. 2. *El consenso procedimental* es el que establece las reglas específicas del juego. La regla fundamental cuando existe conflicto o elecciones es la regla de la mayoría. 3. *El consenso político* incluye la mayoría y las minorías e implica, por ello, el disenso. Propongo que estos tres niveles de consenso los relacionemos con los ámbitos en los que los términos mayoría y minoría se aplican según Sartori (11). Estos ámbitos también son tres: el constitucional, el electoral y el social. *a)* Las constituciones democráticas si bien se refieren al gobierno de la mayoría ponen especial énfasis en los derechos de las minorías. *b)* En el ámbito electoral, en cambio, lo que importa es la mayoría, es la regla fundamental y los que pierden deben aceptar la voluntad de la mayoría. *c)* En el ámbito social lo que

tenderse en el sentido de que la democracia es, asimismo, un ideal, algo que nunca se realizará completamente. Las teorías sobre la democracia son tanto descriptivas como normativas: se refieren a lo que es y a lo que debe ser. Ambas partes son insolubles.

(9) Véase ARISTÓTELES: *Política*, III, 5.

(10) DAVID EASTON: *A Systems Analysis of Political Life*, Wiley, New York, 1965, citado en GIOVANNI SARTORI, *op. cit.*, pág. 122.

(11) GIOVANNI SARTORI: *op. cit.*, págs. 170-172.

cuentan son ambas: mayoría y minorías pero no en sí mismas sino en la relación de la sociedad con el individuo. Se refiere a las libertades y derechos de los individuos frente a la sociedad y el gobierno.

Si combinamos, como yo propongo, los niveles de consenso de Easton con los ámbitos de Sartori, lo que obtenemos es la respuesta a la relación entre mayoría y minorías y la mejor comprensión de lo que significa democracia. La regla de la mayoría es una regla para las elecciones en donde el voto mayoritario decide el resultado y es también una regla para la solución de conflictos fundamentales. A esto se refiere el término procedimental: bajo qué procedimientos se eligen (y quizá también se toman) ciertas decisiones. Hablamos de mayoría a nivel del consenso procedimental y del ámbito electoral. Las minorías cuentan porque sus derechos son establecidos en la Constitución y porque son las que limitan al gobierno de la mayoría para que no se convierta en lo que Tocqueville llamó la «tiranía de la mayoría». Hablamos de minorías a nivel de consenso político y de ámbito constitucional. Todos contamos cuando nos referimos a los valores compartidos en una sociedad y cuando respetamos, defendemos y promovemos el valor del individuo frente a la sociedad y el poder. En ese sentido nos referimos al consenso básico y al ámbito social.

Todo lo anterior plantea claramente que la democracia no es exclusivamente un gobierno de la mayoría, pero tampoco lo es exclusivamente para las minorías. Digo esto porque en nuestro país hay una opinión muy generalizada entre los políticos de hoy en el sentido de privilegiar minorías. En lo económico no hay duda de a qué minoría han beneficiado. En lo social han actuado para otro tipo de minorías. Las minorías intensas de las que habla Sartori. Aquellas que por un corto período de tiempo se manifiestan con fuerza en torno a un problema determinado. La forma de presión que han adoptado esas minorías en México son las continuas manifestaciones y marchas que desquician el tránsito, afectan a terceros, generan caos y muchas veces violan la ley (12). Las autoridades nada o poco hacen porque es un «derecho democrático» y en una democracia no se «reprime». Quienes así piensan no tienen la mínima noción de lo que la democracia significa y confunden represión con aplicación de la ley. Repito: en los conflictos la regla de la mayoría es la que priva. Un puñado de doscientas personas no tiene el derecho de bloquear el anillo periférico afectando a miles, ni un puñado de

(12) Un caso patético fue el de los manifestantes que tomaron el zócalo capitalino para demandar su derecho a legalizar coches «chuecos». Increíble. Era para que los hubieran arrestado ahí mismo. Pronto vamos a ver desfilar por las calles de la ciudad a los narcotraficantes exigiendo su derecho a vender droga y a enviciar a los jóvenes.

estudiantes a tomar la Universidad Nacional como rehén. Cuando hablemos de democracia debemos distinguir a qué ámbito y a qué nivel de consenso nos referimos y ello permitirá darle su justa dimensión a la mayoría y a las minorías.

He dicho antes que para mí la democracia tiene tres fases y que la mayoría de estudiosos como de políticos y medios de comunicación se refieren mucho más a la segunda. La tercera fase consiste en el cumplimiento de las funciones para las que fue elegido un gobierno y en los *mecanismos de control* de los ciudadanos sobre él. Es la fase decisiva. Pero para comprenderla, será necesario decir algo sobre cómo deben ser las campañas electorales que se dan en la primera fase. El reducirlas a procedimientos ha desvirtuado el sentido mismo de la democracia. No se trata de simple competencia por el voto como se compite en el mercado para vender un producto.

El cumplimiento de las funciones para las que fue electo un gobierno

En la contienda electoral los partidos políticos luchan por obtener el voto ciudadano. Pero esa lucha debe consistir en proponer concepciones de justicia de las que se deriven programas de bienestar común, los medios para lograrlo. Es en eso en lo que consiste una verdadera contienda electoral. John Rawls lo ha descrito claramente: «una constitución justa establece una forma de competencia por el poder y la autoridad política. Al presentar las concepciones de bien público y los programas políticos creados para promover fines sociales, los grupos rivales buscan la aprobación de los ciudadanos, de acuerdo con normas procesales justas en un panorama de libertad de pensamiento y de reunión en donde el valor de la libertad política está asegurado» (13). Los partidos políticos tienen, pues, que ofrecer concepciones de bien público y los programas (medios) para conseguirlos. Esos medios, en política, se llaman *policies* (14). El *qué* puede ser muy atractivo pero si no sabemos *cómo* no podremos elegir razonablemente. En México nuestros políticos, de los distintos partidos, prometen acabar con la pobreza, la inseguri-

(13) JOHN RAWLS: *Teoría de la Justicia*, FCE, México, 1985, § 36 (edición original en inglés 1971).

(14) Las llamo en inglés porque en español no tenemos un término para expresar claramente la idea. Políticas públicas es un sinsentido; lo político, por definición, es público. En español tenemos la misma palabra, política, para denotar distintos significados. En inglés, en cambio, hay distintos términos para diferentes significados: *politics*, para la política; *policies* para las políticas programáticas, los medios; y *politician* para la persona que se dedica a la actividad política.

dad o la contaminación pero sin decirnos jamás cómo —a través de que *policies*— o quedándose en un nivel de generalidad que no permite conocer cuál propuesta tiene sustento. En una verdadera contienda electoral, los partidos luchan por el voto a través de lo que ofrecen, de las promesas de campaña. Es en función de esas promesas que los ciudadanos votan y, en consecuencia, que *eligen* entre las distintas opciones. Esas promesas —que deben incluir propuestas de programas, de *policies* derivadas de concepciones de bien público— deben convertirse en las *acciones* del gobierno. Para eso fueron elegidos.

Los mecanismos de control

Sería muy hermoso que el sentido del deber y el compromiso con el pueblo fueran suficientes para el cumplimiento de las funciones para las que un gobierno fue electo. Pero como no suele ser así, se necesitan mecanismos de control de los ciudadanos sobre el gobierno. Ésta es la segunda parte de la tercera fase y la principal, pues se trata de la supervisión y corrección del *demos* sobre la *cracia*. Es aquí donde una democracia se perfecciona, es aquí donde se exige el cumplimiento de las promesas. Karl Popper lo ha comprendido así cuando afirmó que la teoría de la democracia no se basa, como casi todos creen, en el principio de que debe gobernar la mayoría, sino en los «diversos métodos igualitarios para el control democrático» (15). Aún Robert Dahl, quien se ocupa más de otros asuntos, lo admite: «la teoría democrática se relaciona con los procesos por medio de los cuales los ciudadanos comunes ejercen un grado relativo de control sobre los dirigentes» (16).

Un gobierno democrático lo es todos los días, a través de múltiples acciones (no de discursos) y la ciudadanía ejerce una observación prudente para ver si cumple con sus funciones. Eso no quiere decir que cada *policy* deba someterse a votación. Los políticos son elegidos sin mandato imperativo, como veremos más adelante, pero sí quiere decir que no deben aplicar medidas contrarias al bien común. Si lo hicieran, no gobernarían democráticamente así hubieran sido elegidos democráticamente.

(15) KARL POPPER: *La sociedad abierta y sus enemigos*, Paidós, Barcelona, 1982, pág. 128 (edición original en inglés 1945).

(16) ROBERT DAHL: *Un prefacio a la teoría democrática*, Grupo Editor Latinoamericano, Argentina, 1989, pág. 11.

II. LAS CARACTERÍSTICAS INDISPENSABLES DE LA DEMOCRACIA

Pasemos ahora a analizar cuáles son las características indispensables de la democracia; aquellas sin las cuales no podría hablarse con propiedad de democracia. Karl Popper (17) puso énfasis en que la característica principal de la democracia es permitir las reformas sin violencia y, por consiguiente, poder remover pacíficamente a los gobernantes cuando no cumplan bien con su función. Las reformas sin violencia indican los distintos mecanismos graduales que deben existir en una democracia para resolver problemas o mejorar situaciones. Remover pacíficamente a los malos gobernantes, para Popper, significa un mecanismo electoral. Si un gobierno no resulta bueno, los ciudadanos lo castigan eligiendo otra opción (otro partido) en las siguientes elecciones. Las elecciones, desde este punto de vista, no sólo son mecanismos para optar sino mecanismos de control. (1) La *alternancia en el poder* (*) es, pues, condición *sine qua non* de la democracia. Pero remover pacíficamente al mal gobernante también puede significar (2) removerlo *antes* de que termine su período (claro está que por circunstancias extraordinarias). La historia nos proporciona diversos ejemplos. En cualquiera de las dos formas que adopte esta facultad ciudadana —durante o al término del mandato— es uno de los mecanismos de control más importante del *demos* sobre la *cracia*.

(3) La *rendición de cuentas* (18) del gobernante a la ciudadanía es un factor indispensable en una democracia. El gobernante está obligado a cumplir con las funciones para las que fue elegido y debe hacerlo de acuerdo con las leyes establecidas y con transparencia y honradez. Es su obligación rendir cuentas a la nación y, por supuesto, hacerlo de manera veraz.

(4) El *referendum* es otra característica de la democracia. No me refiero a acudir a él de manera permanente o para cada problema. La propuesta de tener una computadora en casa y diariamente ejercer la ciudadanía a través de opiniones y votos me parece ridícula e inoperante. Dahrendorf ha criticado, con razón, los peligros de la concepción de ciudadano total que llevaría a participar en política todo el tiempo. Por fortuna no todo en la vida es política y eso lo saben muy bien los ciudadanos comunes de todos los países. Pero sí me refiero al uso del *referendum* excepcionalmente, para que los ciu-

(17) Véase KARL POPPER: *op. cit.*, y mi libro *La Fuerza de la Razón. Introducción a la filosofía de Karl Popper*, Nueva Imagen, México, 1998, segunda reimpresión 2001.

(*) He numerado las características indispensables entre paréntesis a fin de hacerle notar al lector el número tan amplio de ellas. El número no indica jerarquización.

(18) Agradezco esta idea a la Mtra. Carmen Roqueñí quien en una plática sobre democracia la trajo a mi consideración.

dadanos expresen su voluntad soberana en torno a problemas cruciales y ello lo convierte en un mecanismo de control extraordinario. Es un mecanismo beneficioso si se le utiliza con moderación y, a veces, en horas críticas, puede ser decisivo. Siempre pensé que nuestros partidos políticos de oposición debieron, durante los sexenios de Salinas de Gortari y de Zedillo, haber promovido un *referendum* para que el pueblo mexicano se hubiera expresado con respecto a la política económica. No creo que nadie en su sano juicio pudiera dudar de cuál hubiera sido el resultado. Y eso hubiera obligado a esos presidentes a cambiar su política económica.

He mencionado antes el mandato imperativo. Éste tiene que ver con la representación. Como Bobbio nos ha enseñado (19) hay dos formas de representación: como delegado y como fiduciario. El primero es simplemente un portavoz de quienes representa. Su obligación es transmitir exactamente lo que sus representados acordaron. El fiduciario tiene la confianza, de ahí el término (20), de sus representados para actuar con cierta libertad en nombre y beneficio de ellos. El delegado defiende intereses particulares o de gremio. Así, sólo el profesor puede representar bien al profesor, el estudiante al estudiante, el obrero al obrero, el indígena al indígena. El fiduciario, en política, defiende intereses generales, intereses más amplios: los de la nación. (5) La *prohibición del mandato imperativo* significa que el gobernante no es empleado de quienes lo eligieron y no tiene que seguir instrucciones precisas, como sí lo haría un delegado. En primer lugar, se le eligió porque se le reconoció cierta capacidad y hay que dejarle que la ponga en práctica y en segundo, aunque haya sido elegido por un cierto número de personas, una vez electo no es sólo el representante de quienes votaron por él sino de la nación entera. Es por ello que en varias constituciones políticas de naciones democráticas se prohíbe explícitamente el mandato imperativo. De ello se deriva otra característica de la democracia: el gobernante tiene (6) *responsabilidad* no sólo *ante* la nación sino *de* las funciones que le son propias. En ocasiones *deberá* tomar decisiones impopulares pero responsables del cargo para el que fue electo. «El principio de participación —uno de los principios políticos de la justicia según Rawls— obliga a aquellos que ostentan la autoridad a ser responsables con los intereses del electorado. Los representantes no son meros agentes de sus electores ya que tienen una cierta discreción y se

(19) Véase NORBERTO BOBBIO: *El futuro de la democracia*, *op. cit.*, págs. 36 y ss.

(20) Fiduciario es un término que hace referencia al heredero o legatario a quien el testador manda transmitir los bienes a otras personas o darles determinada inversión; pero también significa que depende del crédito y *confianza* que merezca. De ahí su utilización: merece la confianza que se le tiene y, por ello, puede obrar con cierta libertad.

espera que ejerciten sus juicios al construir su legislación. En una sociedad bien ordenada deben, no obstante, representar a sus electores en un sentido sustantivo: intentando aprobar una legislación justa y eficaz, ya que éste es el primer interés del ciudadano en el gobierno y, en segundo lugar, deben fomentar en sus electores otros intereses, en tanto sean consistentes con la justicia» (21). El gobernante tiene, pues, cierta discrecionalidad para decidir y aplicar medidas que considere convenientes, pero esto no significa, de ninguna manera, que pueda hacer lo que le venga en gana. No puede, por ejemplo, poner en práctica medidas que vayan contra la concepción de justicia, los programas o *policies* de las que habló en su campaña, pues por ello lo eligieron; no puede aplicar políticas que vayan en contra del beneficio popular; no puede gobernar sólo o particularmente para minorías.

Bobbio ha dicho que cualquiera que sea la definición de democracia que usemos, la (7) *transparencia o visibilidad del poder* es condición indispensable. Esto quiere decir que en una nación democrática el ejercicio del poder debe estar a la vista de todos, no sólo las decisiones sino las razones de ellas. El secreto debe ser excepcional y circunscrito al tiempo. La excepción la indica el bien de la nación, y sólo así debe entenderse la llamada razón de Estado. Circunscrito al tiempo, porque una vez que las circunstancias que llevaron a tomar determinada medida han pasado, debe hacerse del conocimiento del pueblo soberano. Los principios de la justicia y, por tanto, de la política (volveré sobre esto más adelante), deben ser, como afirmó Kant, públicos.

La transparencia del poder nos lleva a otra característica fundamental de la democracia, (8) la *descentralización*, pues el poder es más visible entre más cerca esté (22). Una de las cosas que más llamó la atención de Tocqueville cuando estuvo en los Estados Unidos fue la participación de los ciudadanos en la solución de sus problemas locales, bajo la correcta idea de que el progreso de ellos significaba el de la nación y el progreso de la nación, el de ellos (23). Por eso no sólo se *ocupaban* en la solución de sus problemas sino que estaban cerca de quienes tomaban las decisiones políticas produciendo, así, una retroalimentación muy provechosa. Entre mejor se conozca una situación determinada, mayores serán las probabilidades de tomar decisiones correctas. Y los problemas se conocen mejor cuando se está en contacto directo con ellos. La democracia, por definición, es lo contrario a la centraliza-

(21) JOHN RAWLS; *op. cit.*, § 36.

(22) Véase NORBERTO BOBBIO: *op. cit.*, pág. 69.

(23) Véase ALEXIS DE TOCQUEVILLE: *La democracia de América*, FCE, México, 1987, y mi libro *De los clásicos políticos*, *op. cit.*, págs. 193-219.

ción. A mayor centralización del poder menor democracia habrá. Por ello nada más absurdo que aquella idea de Lenin, «centralismo democrático». Nunca se podrá insistir lo suficiente en que son términos antitéticos.

La democracia requiere también pluralismo y tolerancia. Pero debemos entender bien qué significa esto. El pluralismo propio de una democracia significa la convivencia de personas, ideas, creencias, concepciones y prácticas distintas pero mientras no transgredan los límites establecidos en la Constitución y los valores compartidos por una nación. Debe ser un (9) *pluralismo razonable*, como lo ha llamado John Rawls (24), pues puede suceder que determinado pluralismo cobije doctrinas irracionales o agresivas. Algo similar sucede con la (10) *tolerancia*. Ésta debe ser lo más amplia posible pero no total. Cuando el intolerante pone en riesgo la seguridad o la estabilidad del individuo, de las instituciones o de la sociedad, no se debe ser tolerante con él.

Otro aspecto básico de la democracia es el (11) *debate público*. En países con tradición democrática es frecuente y de muchos tipos. Debaten los candidatos a puestos de elección, debaten los políticos en funciones, debaten académicos expertos en los asuntos políticos en cuestión. Y son verdaderos debates, abiertos y críticos. Todo ello contribuye a formar opinión y a enriquecer la democracia. Robert Dahl ha señalado al debate público y a la participación como dos condiciones fundamentales de la democracia en su famoso libro *La poliarquía*.

Como había explicado en la primera parte de este trabajo, para evitar confusiones de cuándo debe primar la mayoría y cuándo las minorías, deben (12) *precisarse y vincularse los distintos niveles de consenso y ámbito* y, como también señalé al principio, al definir la democracia, de lo que se trata no es de que el pueblo tenga el poder sino que (13) *se gobierne en beneficio del pueblo* y que se haga esto (14) *a través de concepciones de justicia de las que se deriven programas de bien público y se instrumenten mediante políticas*.

Una democracia auténtica sólo puede darse y desarrollarse dentro de un (15) *Estado de derecho*, es decir, de un Estado que se gobierne por leyes. Esto, nos ha enseñado Bobbio, alude a dos cosas: gobierno *sub lege*, gobierno *bajo* la ley —en especial la Constitución Política— y gobierno *per leges*, gobierno *mediante* leyes, no mediante actos individuales o caprichosos (25). La ley —lo sabemos todos— debe ser pública y aplicarse por igual sin im-

(24) JOHN RAWLS: *El liberalismo político*, FCE, México, 1996, pág. 146 (edición original en inglés 1993).

(25) NORBERTO BOBBIO: *op. cit.*, pág. 124.

portar la posición social o la influencia de cada quien; debe ser un ejercicio cotidiano y efectivo, no es asunto de discursos. Sólo un Estado de derecho puede hacer valer plenamente las libertades y lograr la justicia, que es el fin de la ley: si una ley no es justa debe ser abolida. Platón estaba en lo correcto cuando decía que la política trata de la justicia. Cuando hablamos de democracia no nos debe interesar tanto cómo se eligió a los gobernantes sino si gobiernan justamente. Veamos entonces en qué consiste la (16) *justicia*.

John Rawls ha elaborado una teoría de la justicia (26) que ha tenido un impacto impresionante. Es, quizá, la teoría de la justicia más importante de finales del siglo xx. Su importancia queda claramente reflejada en las palabras de Robert Nozick: «*A Theory of Justice* es un trabajo vigoroso, profundo, sutil, amplio, sistemático dentro de la filosofía política y la filosofía moral como no se había visto otro igual cuando menos desde los escritos de John Stuart Mill. Es una fuente de ideas esclarecedoras, integradas conjuntamente en un todo perfecto. Ahora los filósofos políticos tienen que trabajar según la teoría de Rawls, o bien, explicar por qué no lo hacen» (27).

Para Rawls una teoría de la justicia requiere un *concepto* de justicia, es decir, un conjunto de principios que asignen derechos y deberes básicos y que determinen cuál es la distribución correcta de las cargas y beneficios sociales. Una *concepción* de la justicia es una *interpretación* de ese papel. (Cuando dije que los partidos políticos debían tener concepciones de bien público, de los cuales derivar programas políticos o *policies* para llevarlos a cabo, me estaba refiriendo, precisamente, a concepciones de justicia.)

Los dos grandes principios de la justicia son, entonces, los que determinan cómo asignar derechos y deberes básicos y cómo distribuir cargas y beneficios sociales. El primer principio exige solamente que haya igualdad en la repartición de derechos y deberes y para lograr esto se requiere que cada persona tenga «un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas iguales que sea compatible con un esquema semejante de libertad para los demás». El segundo principio tiene que ver con los mecanismos de distribución de riqueza, de cargas y empleos. En otro sitio (28) he analizado la obra de Rawls. Aquí lo que me interesa destacar es lo siguiente. La política

(26) JOHN RAWLS: *Teoría de la justicia*, *op. cit.*

(27) ROBERT NOZICK: *Anarquía, Estado y Utopía*, FCE, México, 1990, pág. 183 (edición original en inglés 1974). Más adelante NOZICK añade: «Es imposible leer el libro de RAWLS sin incorporar mucho, tal vez transformado, a la concepción profundizada de uno. Asimismo, es imposible terminar su libro sin una visión nueva y sugestiva de lo que la teoría moral puede intentar hacer y unir. Sin una visión de lo hermosa que puede ser una teoría completa».

(28) ENRIQUE SUÁREZ-ÍÑIGUEZ: «La obra de Rawls», *Estudios Políticos*, octava época, núm. 1, enero-abril 2004, págs. 13-50.

tiene por meta la justicia. La justicia se basa en interpretaciones sobre cómo asignar derechos y deberes, garantizar libertades y repartir la riqueza y los empleos. La democracia, el gobierno que representa al pueblo y que busca su beneficio, debe luchar por todos los medios posibles para establecer la justicia. En lo que al primer principio se refiere basta con que aplique la ley por igual a todos y garantice el ejercicio pleno de libertades básicas. En lo que al segundo se refiere necesita establecer mecanismos de distribución de la riqueza que sean eficaces.

La democracia de la que hablamos suele llevar el calificativo de liberal. Esto es así porque, aunque la democracia y el liberalismo tienen dos historias distintas y son cosas diferentes (29), en la actualidad la democracia sólo puede funcionar cuando existen libertades y éstas sólo florecen en naciones democráticas. Ahora bien, el concepto central del liberalismo es la libertad y el concepto central de la democracia es la igualdad. Ambos conceptos, en mi opinión, están reflejados en los dos principios de Rawls. Ya hemos dicho que se necesitan libertades básicas iguales para que cada uno podamos ejercer nuestros derechos y cumplir nuestras obligaciones y hemos dicho que el segundo principio de justicia se refiere a la distribución de la riqueza. Estamos ahora en capacidad de comprender mejor por qué la democracia liberal tiene que luchar por la libertad y la igualdad.

Libertad es la ausencia de impedimentos para cumplir la voluntad. Pero mi libertad termina donde la de los demás empieza. De ahí el esquema parajo de libertades del que habla Rawls. Para él libertad significa independencia de las contingencias naturales y sociales. Nunca tan bien comprendido. Es por ello que, para Kant, somos libres cuando nos sometemos a la ley moral: porque al adoptar principios de conducta autoimpuestos son para aplicarlos siempre, no importa en qué circunstancias y así, somos libres de las influencias de esas circunstancias. También Rousseau se refería a ello cuando escribió: «ser gobernados por la mera apetencia es esclavitud, mientras que la obediencia a lo que la ley prescribe para cada uno es libertad» (30). Pero la libertad no sólo es un asunto moral o filosófico sino que se manifiesta en (17) *libertades concretas*; las libertades básicas de las que nos habla Rawls: de expresión, de reunión, de conciencia, de pensamiento, libertades políticas (de votar y ocupar cargos públicos), libertad personal (que incluye libertad frente a la opresión psicológica o la agresión física así como la integridad de la persona), derecho a la propiedad perso-

(29) Véase NORBERTO BOBBIO: *Liberalismo y Democracia*, Breviarios del FCE, México, 1989 (edición original en italiano 1985).

(30) J. J. ROUSSEAU: *El Contrato Social*, I, VIII.

nal, libertad respecto al arresto y la detención arbitrarios. Sin estas libertades no puede florecer una democracia.

La igualdad de la democracia no es una igualdad total. «No está más lejos el cielo de la tierra que la verdadera igualdad de la igualdad extremada», escribió Montesquieu (31). Pero la verdadera democracia no puede fincarse en desigualdades extremas y esto lo entendió, también, Montesquieu. La distribución de la riqueza, como parte consustancial de la justicia, es un objetivo fundamental de la democracia. Desde la antigüedad hasta la fecha la filosofía ha establecido la diferencia entre la justicia conmutativa y la justicia distributiva. Autores tan distintos como Aristóteles, Santo Tomás de Aquino o Marx han tratado de elucidar qué distribución sería más justa. Rawls ha diseñado una serie de elementos en torno a su segundo principio que son de gran interés por las innovadoras formas de distribución de la riqueza que propone. No es éste el lugar para analizarlas, baste señalar que de lo que se trata es de aplicar una (18) *justa igualdad de oportunidades* junto al principio de la diferencia. Este principio señala que «las expectativas más elevadas de quienes están mejor situados son justas si y sólo, si funcionan como parte de un esquema que mejora las expectativas de los miembros menos favorecidos de la sociedad» (32). En otras palabras, se trata de *compensar* las desventajas naturales y sociales a través de mecanismos específicos. Pero entiendo la (19) *compensación* también en otro sentido: el de remediar un daño previo. Cuando alguien roba a otro, por ejemplo, no basta que vaya a la cárcel por ello, tiene que reparar el daño, restituir lo hurtado. Y la compensación no es exclusivamente económica: se puede lastimar a alguien moral o físicamente (33). La justicia requiere compensar las desigualdades sociales y naturales tanto como compensar el daño realizado.

Quizá no haya mejor manera de explicar la justicia en términos del segundo gran principio, que el siguiente planteamiento de Rawls, sencillo y exacto a la vez: Un esquema perfectamente justo se da cuando las expectativas de los menos favorecidos aumentan y se da una «supresión de cambios» en los más favorecidos. Los de abajo mejoran y los de arriba conservan su posición. Un esquema es justo, aunque no sea el más justo, cuando todos se benefician, los de arriba y los de abajo. Un sistema es injusto cuando las expectativas de los mejor situados son excesivas y dependen de la violación de

(31) MONTESQUIEU: *Del espíritu de las leyes*, VIII, III.

(32) Véase JOHN RAWLS: *Teoría de la justicia*, *op. cit.*, § 13 y mi artículo «El Buen Gobierno» en *Estudios Políticos*, sexta época, núm. 26, enero-abril 2001.

(33) ROBERT NOZICK ha escrito: «un sistema prohíbe una acción a una persona si impone... una pena a alguien por realizar el acto, además de exigirle compensación para las víctimas del mismo», *op. cit.*, pág. 65.

otros principios de justicia, como la igualdad de oportunidades, por ejemplo. Los de arriba mejoran y los de abajo empeoran. Para decirlo en otras palabras, en el primer caso la distancia entre las clases se cierra; en el segundo se mantiene y en el tercero se abre. Un buen gobierno, y más aún uno democrático, puede optar por lo primero o por lo segundo; nunca por lo tercero (20). *Distribuir la riqueza* es tarea básica de una democracia.

La democracia tiene otra característica primordial: por encima de cualquier condición de clase, sexo, raza, debe reconocer y premiar el (21) *mérito*.

Es hora de concluir. Democracia es un concepto político. No está justificado aplicarlo a distintas esferas de lo social. No es algo terminado, que está allá afuera, en algún lugar, y que una vez conseguido todo estará bien; no es una panacea sino que la construimos y perfeccionamos día con día. Pero eso no significa que podamos entender por democracia cualquier cosa. He tratado de hacer un análisis conceptual de lo que verdaderamente significa y establecer algunas de las características indispensables de ella. No debemos seguir circunscribiéndola (en realidad simplificándola) a los procesos electorales. La democracia va mucho más allá. Trata, como hemos visto, no sólo de cómo se elige un gobierno sino de *cómo se gobierna* y, sobre todo, *para quién se gobierna*.

Democracia significa que la *cracia* esté al servicio del *demos*, que se gobierne para beneficio del pueblo bajo concepciones de justicia de las que se deriven programas de bien público o *policies*. La democracia sólo puede florecer dentro de un Estado de derecho que establezca, a través de la ley, que los derechos y deberes, así como las libertades básicas, sean iguales para todos y que procure la distribución de la riqueza y de los empleos a través de mecanismos eficaces que mitiguen las desigualdades naturales y sociales. La democracia requiere reglas claras y precisión de los distintos niveles de consenso y ámbito para establecer la correcta relación entre mayoría y minorías. La democracia defiende la igualdad de oportunidades, beneficia a los menos aventajados, reconoce el mérito, exige la rendición de cuentas y establece la compensación. Implica alternancia en el poder; remoción pacífica de los gobernantes; prohibición del mandato imperativo; transparencia en el ejercicio del poder; descentralización, pluralismo razonable, amplia tolerancia; debate público frecuente y canales de expresión de la voluntad general (además de las elecciones) como el *referendum* y el plebiscito. La democracia exige mecanismos de control del ciudadano sobre el gobernante. Ante todo, requiere justicia. La verdadera democracia es el conjunto relacionado (no perfecto) de todos estos elementos. Sólo así podremos hablar de democracia.