

Teoría de la democracia. Una propuesta integradora

Enrique Suárez-Íñiguez*

Resumen

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 todas estas características". El autor ofrece una reflexión sobre los elementos que a su juicio deben ser considerados para la formación de un gobierno representativo de la voluntad ciudadana de una nación; de este modo, es a través de la formación de criterios éticos, jurídicos, sociales y políticos que conjuguen los anhelos de justicia, libertad e igualdad, que la sociedad podrá alcanzar sus objetivos y su trascendencia en la historia.

Palabras clave: democracia, justicia, gobernabilidad, libertad, ciudadanía

Abstract

Democracy "requires citizen control mechanisms over the ruler. First of all, requires justice. True democracy is the related set (not perfect) of all these features". Thus concludes the author, who offers over the text, a reflection on the elements that he thinks should be considered on the formation of a government representing the will of citizens of a nation, in this way, is through the formation of ethical, legal, social and political issues that combines the longing for justice, freedom and equality that society can achieve its objectives and its significance in history.

Keywords: democracy, justice, governance, freedom, citizenship

A la memoria de una querida y gran amiga, Carmen Solórzano

En los países avanzados, cuando un autor publica una teoría determinada y recibe comentarios, sugerencias o críticas, trabaja en hacer las modificaciones necesarias a fin de mejorarla y volverla a presentar con mayor consistencia. Eso es lo que quiero hacer ahora.

En 2003 se publicó por primera vez en un libro y posteriormente con pequeños ajustes,¹ mi crítica a la forma usual de entender la democracia

* Doctor en Ciencia Política por la UNAM. Profesor de Tiempo Completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel III.

¹ *Enfoques sobre la democracia*, Enrique Suárez-Íñiguez (coordinador), México, FCPyS/UNAM y Miguel Angel Porrúa, 2003; *Estudios Políticos*, núm. 4, México, FCPyS/UNAM, enero-abril, 2005.

—tanto popular como académicamente— y propuse algunas características indispensables de ella. Debido a los comentarios y críticas recibidos y a mi propia reflexión sobre el asunto, decidí reformular la segunda parte de aquella teoría. Los cambios más significativos son un nuevo ordenamiento de las características, partiendo de las de carácter más general y que son la base de apoyo, siguiendo con las que tienen que ver con la distribución de la riqueza y finalizando con las de carácter específico. Decidí establecer una relación más lógica entre ellas y añadí dos nuevas características. Me di cuenta, también, de la necesidad de aclarar algunos aspectos que apenas eran mencionados y en precisar ciertos conceptos. Confío en que la teoría que presento tendrá mayor consistencia, claridad y precisión.

Empezaré, pues, por señalar que la democracia incluye bastantes más características que las ocho establecidas por Dahl y seguidas a nivel mundial por influyentes politólogos; que muchas de las teorías democráticas contemporáneas ponen el énfasis en los procesos electorales y sólo en un par de libertades, las de asociación y expresión; que para mí la democracia consiste en tres etapas relacionadas pero claramente distinguibles:

1. Las *condiciones* que deben existir para que, *entre otras cosas*, puedan llevarse a cabo elecciones libres, confiables y seguras. Esas condiciones son las libertades y de ninguna manera deben limitarse a las dos antes mencionadas. Hay que añadir, además, las de pensamiento, conciencia, circulación, las políticas, religiosas, personales, etcétera.

2. Las elecciones: voto libre, secreto y universal (directo o indirecto), corrección de los procedimientos, tribunales para dirimir los conflictos, aceptación de resultados.

3. Lo que viene *después* de las elecciones: *el gobierno democrático propiamente dicho*.

Recuerdo que en el sexenio de Zedillo había constantes críticas a la política económica de ese gobierno. Zedillo contestaba, una y otra vez, que él había sido elegido democráticamente. Sí, pero no *gubernaba* democráticamente, es decir, no gobernaba para el *demos*, no gobernaba para el bien común. Por eso en las democracias modernas es fundamental que existan mecanismos de control del gobernado sobre el gobernante, para que la *cracia* esté al servicio del *demos*. Como dijo Rousseau, el Estado siempre dispuesto a sacrificar el gobierno al pueblo y no el pueblo al gobierno.

La primera y segunda fases son necesarias pero no suficientes. Es preciso que se *gobierne* democráticamente cada día y que el ciudadano

tenga maneras de controlar o presionar para que así sea. De otra forma se daría lo que O'Donnell llama "democracia delegativa" que, de democracia, no tiene absolutamente nada; concepto desafortunado, si lo hubo.²

Una vez diferenciadas las tres fases, es necesario *caracterizar* a la democracia. Este es el objetivo de este trabajo, en donde presento 23 características indispensables y las llamo así porque, sin ellas, no podría, con propiedad, hablarse de democracia. Las he enumerado entre paréntesis a fin de resaltar el número de ellas. La numeración no indica jerarquización aunque he tratado, como ya dije, de darles un nuevo ordenamiento y una relación lógica entre ellas.

Una democracia auténtica sólo puede darse y desarrollarse dentro de un **(1) Estado de Derecho**, es decir, de un Estado que se gobierne por leyes. Esto, nos ha dicho 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.³ La ley debe ser pública y aplicarse por igual sin importar la posición social o la influencia de cada quien; debe ser un ejercicio cotidiano y efectivo, no es asunto de discursos, como en México. 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 de lo que trata es de la justicia. Veamos entonces en qué consiste la **(2) justicia**.

John Rawls ha elaborado una teoría de la justicia⁴ que ha tenido un impacto impresionante. Es, quizá, la teoría de la justicia más importante del último siglo. 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

² Para Guillermo O'Donnell, democracia delegativa es aquella que mediante elecciones limpias elige a alguien para que, por un periodo fijo, se convierta en la exclusiva corporización e intérprete de los más variados intereses de la nación. "Los candidatos, dice O'Donnell, compiten para gobernar virtualmente exentos de todo tipo de restricción salvo las impuestas por relaciones de poder desnudas, no institucionalizadas" y el gobernante no tiene que dar cuentas ni puede ser sancionado. "Democracia delegativa", en *Contrapuntos*, Argentina, Paidós, 2000, p. 294.

³ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1991, p. 124 (edición original en italiano, 1984).

⁴ John Rawls, *Teoría de la justicia*, México, FCE, 1985 (edición original en inglés, 1971).

filósofos políticos tienen que trabajar según la teoría de Rawls, o bien, explicar por qué no lo hacen.⁵

Rawls señala que cualquier 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. Hay y puede haber, pues, distintas concepciones de justicia pero todas deben incluir esos dos principios. El primer principio requiere que cada persona tenga “un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas iguales que sea compatible con un esquema semejante para los demás”. Nótese que debe ser lo más extenso posible. Las libertades son necesarias porque sin ellas no podemos cumplir con nuestros deberes ni gozar de nuestros derechos. Lo único que se requiere de este principio es que se aplique por igual a todos. El segundo principio tiene que ver con la distribución de la riqueza, de los cargos y de los empleos y aquí no parte Rawls de ninguna idea preconcebida sobre si es justo o injusto que haya desigualdad sino que, a partir de su existencia, se debe buscar cómo mitigarla (el término es mío). Por ahora, al referirme a la justicia, lo que me interesa es señalar que ella es el objetivo de la política y que consiste 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 legítimos por establecer la justicia.

Ahora bien, la democracia de la que hablamos suele llevar el calificativo de liberal, pero creo que no hemos reflexionado lo suficiente sobre ello. Por supuesto, democracia y liberalismo son cosas distintas y tienen historias diferentes. La democracia nació como forma de gobierno en la antigüedad clásica griega y el liberalismo es una filosofía que surgió en el siglo XVII. En la actualidad van juntas porque la democracia sólo puede funcionar cuando existen libertades y éstas sólo florecen en naciones democráticas. Pero esto no es suficiente para entender su relación. El concepto central de la democracia es *igualdad* y el del liberalismo, *libertad*. Son dos conceptos enteramente distintos, ¿cómo vincularlos? En mi opinión los dos principios de justicia de Rawls nos ayudan a ello. Libertad es

⁵ Robert Nozick, *Anarquía, Estado y Utopía*, México, FCE, 1990, p. 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.”

la ausencia de impedimentos para cumplir la voluntad; pero mi libertad termina donde la de los demás empieza: de ahí el esquema parejo 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”.⁶ Pero la libertad no sólo es un asunto moral o filosófico sino que se manifiesta en **(3) libertades concretas:** de expresión, de reunión, de conciencia, de pensamiento, política, religiosa, personal, derecho a la propiedad personal (no de los medios de producción), etcétera. 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 extrema”, escribió Montesquieu.⁷ 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. Esto nos puede parecer una obviedad a muchos, pero no es así. Recuerdo que en un congreso internacional llevado a cabo en el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) con la presencia de David Easton, entre otros, un profesor de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) señaló que no era objetivo de la democracia distribuir riqueza. Tuve que rebatirlo. Un autor tan famoso como Przeworski, escribió que “si la democracia es un sistema bajo el cual los resultados siempre son inciertos, el ‘contenido social’ no puede consistir en un compromiso previo en favor de la igualdad, la justicia, el bienestar o lo que sea”.⁸ Terrible aseveración. Si a la democracia le suprimimos el contenido social, la despojamos también de su riqueza y atractivo. Si buscar la igualdad, la justicia, el bienestar, no son tareas sustanciales de la democracia, no veo cuáles puedan ser. Así pues, es indispensable subrayar que distribuir riqueza y combatir las grandes desigualdades sociales y económicas, sí son objetivos democráticos. Ahora bien, ¿cómo lograrlos?

⁶ J. J. Rousseau, *El Contrato Social* I, VIII.

⁷ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes* VIII, III.

⁸ Adam Przeworski, *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, Gran Bretaña, Cambridge University Press, 1995 (primera edición en inglés, 1991), p. 54.

Desde la antigüedad hasta la fecha, diversos intelectuales han 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 la más justa. Todos ellos comprendieron que una distribución aritmética, es decir, una distribución en que cada uno recibe una parte igual, no es justa porque las personas y sus necesidades son distintas; la distribución, dijo Aristóteles, debía ser geométrica. De lo que se trata, entonces, es de encontrar una forma de distribución que sea lo más justa posible.

Para Rawls un esquema es perfectamente justo cuando las expectativas de los menos favorecidos aumentan y se da una “supresión de cambios” en los más favorecidos; un esquema es justo, aunque no sea el más justo, cuando todos se benefician, los de arriba y los de abajo; y es injusto cuando las expectativas de los de arriba son excesivas y dependen de la violación de otros principios, como la igualdad de oportunidades, por ejemplo. Dicho en otras palabras: en el primer caso, la distancia entre las clases se cierra: los de abajo mejoran y los de arriba permanecen como estaban. En el segundo caso, la distancia entre las clases sigue igual pero progresando todos, y en el tercero la distancia se abre: los de arriba mejoran aún más y lo hacen a costa de los de abajo. Un gobierno democrático puede optar por lo primero o por lo segundo, nunca por lo tercero. Y esto se hace a través de programas específicos, no de discursos, que buscan establecer la igualdad de oportunidades. Todo demócrata habla de esto, pero la mayoría de las veces es una expresión sin contenido preciso. Rawls propone una **(5) 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”.⁹ Esto lo podemos concretar en programas que aten los beneficios de unos con los beneficios de otros; con programas que enlacen de tal forma que los de arriba sólo puedan mejorar si los de abajo lo hacen con ellos. Esto nos lleva a otro aspecto de la filosofía de Rawls: la necesidad de *compensar* las desventajas naturales y sociales de los individuos. Unos nacemos en un país, dentro de una familia con ciertos valores, pertenecemos a una clase social x, recibimos un tipo de educación y otros tienen otras condiciones diferentes: unos mejores y otros peores. A los miembros menos favorecidos de la sociedad tenemos el deber moral de

⁹ John Rawls, *op. cit.*, p. 13.

ayudarlos y compensar sus desigualdades. Estas no sólo son de índole social o económica sino también podríamos llamarlas naturales: unos nacen con más inteligencia, talento o fortaleza que otros. Es necesario crear programas para compensar esas desigualdades, por ejemplo a través de programas educativos que incluyan becas, estudios especializados para los menos dotados, estímulos, etcétera. Establecer la **(6) compensación** para los menos aventajados social o naturalmente es tarea de la democracia. Pero entiendo la **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. Cuando hablamos de igualdad de oportunidades o de compensación, debemos entender que se trata de seres humanos, con sus sueños, deseos, condiciones, características y no verlos como si fueran números. Todo ser humano tiene el derecho de vivir con dignidad y sin penurias, de realizarse y de progresar en todos los órdenes.

Para realizar estas tareas y llevar a cabo políticas específicas para ello, se requiere dinero, de ahí la necesaria **(7) vinculación entre la democracia y la Hacienda Pública**. Debo esta esclarecedora idea al excelente trabajo de María del Carmen Solórzano.¹⁰ Ella sostiene que existe un vínculo entre la definición de los objetivos de un régimen político y los criterios para determinar ingresos y asignar gastos del gobierno. Las acciones de éste pueden concentrar o distribuir riqueza según las medidas fiscales que tome. De ahí que la reforma fiscal que se siga deba rebasar los criterios financieros para abarcar las funciones del Estado y los derechos de los ciudadanos. Los valores y principios de un régimen deben expresarse en leyes que establezcan fuentes de ingreso y criterios de gasto y en instituciones que las apliquen eficazmente. De lo que se trata es de la justicia.

Visto así se entiende que los asuntos de la Hacienda Pública no deben ser, como por lo general lo son, tarea exclusiva de los economistas sino también de la ciencia política. Lo mismo sucede con el papel de los Bancos Centrales, como Lijphart lo señala.¹¹

Ahora bien, el hecho de que la democracia busque distribuir riqueza, promover la igualdad de oportunidades con el principio de la diferencia y establecer la compensación, no significa, de manera alguna, que deje de

¹⁰ Escribí estas líneas en el manuscrito un par de días antes de que Carmen pasara al otro mundo. Véase María del Carmen Solórzano, "Democracia y Hacienda Pública", en Enrique Suárez-Íñiguez (coordinador), *Enfoques sobre la democracia*, op. cit., pp. 83-100.

¹¹ Véase Arend Lijphart, *Modelos de democracia*, capítulo 13, "Los Bancos Centrales: independencia frente a dependencia", Barcelona, Ariel, 2000 (primera edición en inglés, 1999).

lado el **(8) reconocimiento al mérito**. Por encima de cualquier condición de clase, sexo, raza o creencias, en una verdadera democracia se debe reconocer y premiar el mérito.

Pasemos ahora a características de índole más política. La más obvia quizás es a la que tanta importancia le han dado teorías como la procedimental, la **(9) libre competencia entre partidos políticos**, los cuales luchan por el voto ciudadano dentro de condiciones de libertad y equidad. Pero esos partidos no debieran luchar solamente en función de intereses y compitiendo como en el mercado se compite por vender un producto, sino a partir de **(10) concepciones de justicia de las que se deriven programas políticos de bien público**. Debe haber congruencia entre los principios de justicia que se enarbolan, las promesas de campaña y los programas que el partido ganador instrumente como gobierno.

Como Sartori ha señalado, hoy en día ya nadie sostiene que democracia significa que el pueblo se haga del poder, sino que **(11) se gobierne en beneficio del pueblo**. De nuevo, un gobierno puede haber sido elegido democráticamente pero no gobernar democráticamente. De ahí que deba haber congruencia entre las demandas y necesidades del pueblo, expresadas, entre otros momentos, durante la campaña electoral, y los programas que el partido ganador instrumente como gobierno. Pero ¿bajo qué principios debe gobernar?, ¿cuándo debe operar el principio de la mayoría y cuándo los que representan los derechos de las minorías? Este es un problema que ha sido mal comprendido. Para solucionarlo, yo propongo **(12) combinar los distintos niveles de consenso de Easton con los diferentes niveles de ámbito de Sartori**.

La democracia, se ha dicho, es un gobierno de consenso, pero ¿cómo entender el consenso? David Easton ha señalado que hay tres niveles de consenso distintos. El consenso a nivel de comunidad o consenso básico señala los valores compartidos en una sociedad; el consenso a nivel de régimen o consenso procedimental es el que establece las reglas del juego político (la regla fundamental de la democracia, no la única, es la regla de la mayoría); y el consenso a nivel de acción política o consenso político que incluye a la mayoría y a las minorías y, por tanto, establece el disenso.¹²

Por su parte, Sartori establece tres ámbitos en los cuales se aplica el principio de la mayoría o de las minorías: el constitucional, el electoral y el social. Las Constituciones democráticas si bien se refieren al gobierno de la mayoría, ponen especial énfasis en los derechos de las minorías. En el ámbito electoral, en cambio, lo que importa es la mayoría y los que pierden

¹² David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, New York, Wiley, 1965.

deben aceptar la voluntad mayoritaria. En el ámbito social ambas cuentan, mayoría y minorías, pero no en sí mismas sino en la relación del individuo con la sociedad. Se refiere a las libertades y derechos del individuo frente a la sociedad y el gobierno.¹³

Yo propongo combinar los niveles de consenso con los ámbitos para dilucidar cuándo debe prevalecer la mayoría y cuándo las minorías. 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 elige un gobierno y cómo toma las decisiones. En el nivel del consenso procedimental y del ámbito electoral la que prevalece pues es la mayoría. Las minorías son importantes 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”. A nivel del consenso político y del ámbito constitucional, las minorías son las que tienen el peso decisivo. 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 este sentido nos referimos al consenso básico y al ámbito social.

Popper señaló que lo principal de toda 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. **(13) La alternancia en el poder** es, pues, condición *sine qua non* de la democracia. Pero remover pacíficamente al mal gobernante también puede significar **(14) 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, **alternancia** o **remoción**, son dos de los mecanismos de control más importantes del *demos* sobre la *cracia*.

¹³ Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia*, tomo I: “El debate contemporáneo”, México, Alianza Universidad, 1991, pp. 171-172 (edición original en inglés, 1987).

Otra característica de la democracia es la **(15) prohibición del mandato imperativo**.¹⁴ Esto 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 **(16) 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 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.¹⁵

El gobernante democrático 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 o las promesas de las que habló en su campaña, pues por ello lo eligieron; no debe aplicar políticas que vayan en contra del beneficio popular o gobernar para los más aventajados.

(17) La rendición de cuentas¹⁶ 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.

¹⁴ Véase Norberto Bobbio, *op. cit.*, pp. 18-20 y 36-39.

¹⁵ John Rawls, *op. cit.*, § 36.

¹⁶ Como hice antes en otro trabajo, agradezco de nuevo a Carmen Roqueñí su señalamiento sobre la importancia fundamental de esta característica.

Bobbio ha dicho que cualquiera que sea la definición de democracia que usemos, **(18) la 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, deben ser, como afirmó Kant, públicos.

La transparencia del poder nos lleva a otra característica fundamental de la democracia, **(19) la descentralización** pues el poder es más visible entre más cerca esté.¹⁷ 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. Por eso no sólo se ocupaban de 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; los problemas se conocen mejor cuando se está en contacto directo en ellos. La democracia, por definición, es lo contrario a la centralización. A mayor centralización del poder menor democracia habrá. Por ello nada más absurdo que aquella idea de Lenin del “centralismo democrático”. Nunca se podrá insistir lo suficiente en que son términos antitéticos.

Otro aspecto básico de la democracia es el **(20) 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. Todo ello contribuye a formar opinión y a enriquecer la democracia.

(21) El referéndum 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

¹⁷ Véase Norberto Bobbio, *op. cit.*, p. 69.

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 *referéndum* excepcionalmente, para que los ciudadanos 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 *referéndum* nacional 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.

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 **(22) pluralismo razonable**, como lo ha llamado John Rawls,¹⁸ pues puede suceder que determinado pluralismo cobije doctrinas irracionales o agresivas. Algo similar sucede con la **(23) tolerancia**. Esta 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.

Es hora de concluir. Democracia es un concepto político. 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 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 y se da a través de la libre competencia entre partidos políticos. La democracia sólo puede florecer dentro

¹⁸ John Rawls, *El liberalismo político*, México, FCE, 1996, p. 146 (edición original en inglés, 1993).

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, por lo cual debe vincularse con las fuentes de ingreso y los criterios de gasto de la Hacienda Pública. 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 con el principio de la diferencia, 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 *referéndum* 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 todas estas características.