

LUIS SALAZAR Y JOSÉ WOLDENBERG

PRINCIPIOS Y VALORES DE LA DEMOCRACIA

**PRINCIPIOS
Y VALORES
DE LA
DEMOCRACIA**

**Luis Salazar
y
José Woldenberg**

Instituto Federal Electoral

Consejero Presidente

Dr. Leonardo Valdés Zurita

Consejeros Electorales

Mtro. Marco Antonio Baños Martínez

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Dra. María Macarita Elizondo Gasperín

Mtro. Alfredo Figueroa Fernández

Dr. Sergio García Ramírez

Dr. Francisco Javier Guerrero Aguirre

Dra. María Marván Laborde

Dr. Benito Nacif Hernández

Secretario Ejecutivo

Lic. Edmundo Jacobo Molina

Contralor General

C.P. Gregorio Guerrero Pozas

Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Mtro. Luis Javier Vaquero Ochoa

Octava reimpresión, noviembre de 2012

© Instituto Federal Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur

Col. Arenal Tepepan, 14610, México, D.F.

ISBN: 968-6581-66-9

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Distribución gratuita. Prohibida su venta

Contenido

Presentación	9
Introducción	11
1. De la Soberanía Popular a la Democracia	15
1.1. El ideal constitutivo de la democracia: la soberanía popular	15
1.2. ¿Cómo puede gobernar el pueblo?.....	17
1.3. El principio de la mayoría y la defensa de los derechos de las minorías	19
1.4. El principio de la representación política democrática	22
1.5. Los valores de la democracia moderna	25
1.5.1. Las libertades democráticas	26
1.5.2. La igualdad política de la democracia	30
1.5.3. La fraternidad como valor democrático.....	32
1.6. Democracia, racionalidad y cooperación.....	35

2. Del Pluralismo al Gobierno con Apoyo	39
2.1. Pluralismo	39
2.2. Tolerancia.....	40
2.3. Competencia regulada.....	40
2.4. Principio de mayoría	41
2.5. Legalidad.....	42
2.6. Derechos de las minorías	42
2.7. Igualdad.....	43
2.8. Ciudadanía	43
2.9. Soberanía popular	44
2.10. Relación de dependencia de los gobernantes con respecto a los gobernados.....	45
2.11. Representación.....	45
2.12. Revocabilidad de los mandatos.....	46
2.13. Paz social	46
2.14. Convivencia de la diversidad	47

2.15. Participación	48
2.16. Procesamiento de intereses diversos	48
2.17. Inducción a la organización	49
2.18. Gobernabilidad con apoyo ciudadano.....	49
2.19. Derechos individuales	50

Presentación

La colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, cuyo primer número ahora presentamos, representa un testimonio de la vocación y compromiso democráticos que caracterizan al Instituto Federal Electoral.

A través de su Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, el Instituto ha convocado a distinguidos especialistas de nuestro país, cuyo prestigio y conocimientos son ampliamente reconocidos, para que a través de los textos de esta colección expliquen, de forma clara y didáctica, los principios, valores, instituciones y procesos que fundamentan la experiencia democrática.

En una época como la nuestra, en la cual se afianzan las prácticas e instituciones democráticas, no pueden dejar de afirmarse y difundirse las razones que amparan una política abierta, plural y participativa.

En efecto, la democracia se defiende con razones y necesita, para consolidarse en el presente y proyectarse al futuro, una amplia difusión de la información necesaria para fortalecer el compromiso racional de la ciudadanía con su vigencia y profundización.

En México, se construye colectivamente la experiencia de nuestra modernización política. En ella concurren las fuerzas que legítimamente expresan la pluralidad y riqueza sociales del país.

Transitar en la democracia hacia instituciones y procesos políticos más inclusivos e integradores es el rasgo que caracteriza al actual espacio público de México.

La divulgación de la cultura política democrática, a la que esta colección pretende contribuir, no sólo es una responsabilidad legal del Instituto Federal Electoral, sino también, y sobre todo, la expresión de un verdadero compromiso por enriquecer y consolidar la convivencia social de los mexicanos.

La importancia y variedad de los temas, el prestigio de los autores, y el respeto a sus ideas expresadas con absoluta libertad, son elementos que coadyuvan a que este programa editorial cumpla con los fines propuestos.

Es deseable que a la amplia circulación contemplada para esta colección corresponda una respuesta positiva de sus lectores. La democracia requiere información y diálogo razonados. Con estos cuadernos, el Instituto Federal Electoral contribuye a cumplir tal requerimiento.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Introducción

¿Cómo debe organizarse políticamente una sociedad moderna? ¿Cuál es la fórmula capaz de ofrecer cauce productivo a la pluralidad de intereses, concepciones, ideologías que se expresan en una sociedad compleja y diferenciada? ¿Cómo vivir en sociedad respetando la diversidad política? ¿Cómo pueden coexistir y competir fuerzas políticas que tienen idearios y plataformas no sólo diferentes sino en ocasiones contrarias? ¿Las diferencias políticas indefectiblemente tienen que acarrear comportamientos guerreros y aspiraciones de aniquilamiento del contrario? ¿Es posible la gobernabilidad ahí donde conviven concepciones ideológicas distintas? ¿Pueden conjugarse estabilidad y cambio, paz social y competencia política?

Sin duda, las anteriores son preguntas que han preocupado no sólo a estadistas y políticos, sino a académicos, periodistas y ciudadanos comunes y corrientes que aspiran a ofrecer un marco normativo e institucional para la expresión, recreación y competencia de la pluralidad política que necesariamente marca a cualquier sociedad moderna, y que al mismo tiempo quieren contar con un gobierno representativo, estable y eficiente.

La posibilidad de convivencia y competencia civilizada y de una institucionalidad estatal capaz de representar y procesar los intereses de la sociedad la ofrece la fórmula de gobierno democrática. Por fortuna, hoy por hoy no existe en el país fuerza política significativa que no afirme estar comprometida con ese ideal. Se trata, sin duda, de una conquista reciente, que nunca está de más aquilatar, aunque prácticas recurrentes puedan poner en duda el compromiso real que con la democracia tienen algunos actores políticos y sociales. Si se leen o escuchan los discursos que emanan de las más distintas formacio-

nes políticas se podrá encontrar, sin demasiada dificultad, una constante: todos y cada uno de ellos hacen una profesión de fe democrática y dicen estar comprometidos con esa fórmula de organización política.

El ideal democrático se ha traducido en los últimos años en largas e importantes discusiones en torno a los aspectos procedimentales de la democracia. Debates y acuerdos en relación con la organización electoral, los derechos y obligaciones de los partidos, los cómputos comiciales, la calificación de las elecciones, etcétera, se han colocado, y con razón, en los primeros lugares de la agenda política del país. Se trata, sin duda, de una dimensión pertinente porque la democracia para existir requiere de normas, procedimientos e instituciones que la hagan posible.

Junto a ese debate, en ocasiones en forma paralela y en otras de manera conjugada, se ha discutido en torno a los haberes y fallas de nuestra institucionalidad republicana, porque la democracia supone además un entramado institucional que acaba por modelarla o desfigurarla. Así, temas como el del equilibrio o desequilibrio entre los poderes, las relaciones entre la federación, los estados y los municipios, o el funcionamiento del Poder Judicial se han ventilado en innumerables ensayos.

No obstante, y podría parecer paradójico, muy poco se ha escrito en nuestro país sobre los valores que ofrecen sentido y horizonte a la propia democracia. Es decir, sobre los presupuestos éticos y políticos que permiten considerar como superior a otras a esa fórmula de gobierno y organización política. Porque a fin de cuentas todos los sistemas políticos tienen una serie de valores implícitos que son los que permiten aventurar un juicio sobre su pertinencia y deseabilidad.

Cuando se participa en los complicados procedimientos de la democracia moderna no siempre resulta claro el sentido de los mismos. Se observan las campañas de los partidos y sus candidatos, se escuchan sus discursos, sus propuestas y sus debates, se asiste a las casillas, se vota, y eventualmente se siguen los procesos de cómputo, las impugnaciones y la calificación de los comicios. Todo ello permite tener un conocimiento más o menos aproximado de las reglas del juego democrático codificadas en las leyes electorales, así como formarse una opinión acerca de su buen o mal funcionamiento. No obstante, la propia complejidad de los procedimientos mencionados y la propia intensidad que con frecuencia adquieren las competencias partidistas, en ocasiones tienden a oscurecer los principios y valores básicos en que se sustenta la propia democracia. Ocurre así que los participantes en las elecciones –los ciudadanos, pero también los funcionarios electorales y los propios candidatos– desconocen el significado profundo de sus acciones, lo que no sólo se traduce en indiferencia hacia las mismas sino, lo que es más grave, en una potencial perversión de su sentido original.

En esta perspectiva, puede ser conveniente reconsiderar brevemente no ya las leyes y técnicas electorales, o su funcionamiento más o menos adecuado, sino las razones de fondo que les dan sentido político y moral, es decir, los principios y valores universales de la democracia moderna. Ello permitirá no sólo comprender mejor el significado de los comicios y sus resultados, sino también evaluarlos con mayor objetividad y saber qué se puede y qué no se puede esperar de los mismos. La participación será entonces más consciente, más informada, más responsable y, con ello, como se verá, más democrática.

El siguiente texto intenta solamente hacer visibles y explícitos los pilares-valores a partir de los cuales creemos adquieren pleno sentido las discusiones procedimentales, institucionales y coyunturales en torno a la democracia. Al observar esa dimensión de la democracia –que en buena medida se mantiene

en el terreno ideal– es posible aquilatar muchas de sus bondades que, de otra forma, o no se aprecian o se piensa que son universales, cuando realmente corresponden en exclusiva a una forma específica de gobierno: la democracia.

Este texto se realizó a solicitud del Instituto Federal Electoral, que tiene un programa permanente de difusión de la cultura política democrática. No obstante, como suele decirse, los juicios aquí expresados son de nuestra absoluta responsabilidad.

LUIS SALAZAR Y JOSÉ WOLDENBERG

1. De la Soberanía Popular a la Democracia

1.1. EL IDEAL CONSTITUTIVO DE LA DEMOCRACIA: LA SOBERANÍA POPULAR

De acuerdo con su significado original, *democracia* quiere decir gobierno del pueblo por el pueblo. El término democracia y sus derivados provienen, en efecto, de las palabras griegas *demos* (pueblo) y *cratos* (poder o gobierno). La democracia es, por lo tanto, una forma de gobierno, un modo de organizar el poder político en el que lo decisivo es que el pueblo no es sólo el objeto del gobierno –lo que hay que gobernar– sino también el sujeto que gobierna. Se distingue y se opone así clásicamente al gobierno de uno –la monarquía o monocracia– o al gobierno de pocos –la aristocracia y oligarquía. En términos modernos, en cambio, se acostumbra oponer la democracia a la dictadura, y más generalmente, a los gobiernos autoritarios. En cualquier caso, el principio constitutivo

de la democracia es el de la soberanía popular, o en otros términos, el de que el único soberano legítimo es el pueblo.

Para entender este principio conviene aclarar, primero, el significado de la palabra soberanía. En el desarrollo de las complejas sociedades nacionales modernas surgió la necesidad de contar con un poder centralizado, capaz de pacificar y someter dentro de un territorio determinado tanto a los poderes ideológicos –iglesias, universidades, medios de comunicación, etc.– como a los poderes económicos –grupos financieros, empresariales, corporaciones, etc.– mediante la monopolización de la violencia legítima. Emergió así el Estado político moderno como instancia de defensa de la unidad nacional tanto frente a las amenazas externas como a los peligros internos de disgregación. Para ello, dicha instancia tuvo que afirmar su poder

como poder soberano, es decir, superior políticamente al de cualquier otro poder, tanto externo como interno.

Empero, la configuración de una instancia de tal naturaleza sólo podía tener sentido si se evitaba que su poder fuera arbitrario o abusivo. Por ello, el Estado moderno hubo de configurarse como Estado de derecho, es decir, como un poder encargado de elaborar y hacer cumplir las leyes, pero también un Estado sujeto a las propias leyes establecidas. La soberanía del Estado, del poder político, se transformó así en soberanía de la legalidad, donde las propias instituciones estatales se encuentran jurídicamente limitadas en sus competencias y atribuciones. Con este fin se desarrolló la técnica de la división de los poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de tal manera que se evitara tanto la concentración como la extralimitación o abuso del poder. Al distinguirse al menos tres funciones del Estado en instancias diferentes, cada una debe servir para controlar y evitar los potenciales abusos de las demás.

Sin embargo, dicho control del gobierno por el gobierno sólo pudo consolidarse mediante la democratización de la soberanía estatal, esto es, mediante la sustentación del imperio de la legalidad en la soberanía popular. Básicamente ello significa que el poder supremo, el poder soberano, sólo puede pertenecer legítimamente al pueblo, y que es éste y nadie más quien debe elaborar, modificar y establecer las leyes que organizan y regulan tanto el funcionamiento del Estado como el de la sociedad civil.

De esta manera, el Estado nacional propiamente moderno desemboca progresivamente en Estado soberano, constitucional y democrático, entendiéndose que soberanía, constitucionalidad y democracia son dimensiones esenciales que deben apoyarse recíprocamente. O, en otras palabras, que la afirmación del principio de la soberanía popular requiere de un Estado capaz de afirmarse como poder superior, como poder legal y como poder representativo de la voluntad popular. Por eso un Estado que se ve sometido a pode-

res externos o internos de cualquier naturaleza, o uno que no puede cumplir y hacer cumplir las leyes, o uno que no logra representar legítimamente la voluntad del pueblo no es, por definición, un Estado que encarne efectivamente el principio de la soberanía popular.

Cuando se dice entonces que el pueblo es soberano se quiere decir que la fuente última de todo poder o autoridad política es exclusivamente el pueblo; que no existe, por ende, ningún poder, ninguna autoridad por encima de él, y que la legalidad misma adquiere su legitimidad por ser expresión en definitiva de la voluntad popular. Nótese bien que lo decisivo para el principio democrático no es, como en ocasiones se pretende, que se gobierne para el pueblo, para su beneficio y bienestar: gobiernos autoritarios y dictatoriales pueden, de hecho, pretender hacerlo así; y gobiernos democráticamente configurados, en cambio, pueden desarrollar políticas que se revelan contrarias a esos supuestos beneficio y bienestar. No es, por lo tanto, el contenido político de un gobier-

no lo que determina su naturaleza democrática o autocrática, sino el modo en que este gobierno es constituido y legitimado. La democracia es, estrictamente, el gobierno que se sustenta en el principio de la soberanía popular, es decir, el gobierno del pueblo por el pueblo.

1.2. ¿CÓMO PUEDE GOBERNAR EL PUEBLO?

Lo anterior suscita de inmediato una pregunta: ¿cómo es posible que se realice la soberanía popular, es decir, el gobierno por el pueblo?, pregunta que remite a una cuestión previa, para nada ingenua: ¿quién es el pueblo soberano, el pueblo que gobierna? Buena parte de los debates acerca de la democracia se relacionan con la manera en que se entienden los términos *pueblo* y *popular* pues, en los hechos, estos términos son abstracciones, es decir, conceptos generales que no se refieren a objetos empíricos, sino a colectivos relativamente convencionales. Así, en la teoría de la democracia la categoría de pueblo gobernante ha tenido muy diversos significados que

nunca han coincidido con el conjunto de los habitantes de una sociedad determinada, es decir, con el pueblo gobernado.

De esta manera, cuando en las sociedades democráticas modernas se habla del pueblo soberano, esta expresión se refiere exclusivamente al conjunto de los ciudadanos, es decir, de los hombres y mujeres que gozan de derechos políticos y que pueden, por consiguiente, participar de un modo o de otro en la constitución de la voluntad política colectiva. Más adelante se volverá sobre estos derechos y sus presupuestos. Ahora sólo importa destacar que, así definidos, los ciudadanos que forman el pueblo gobernante o soberano siempre son menos que los simples habitantes o miembros de una población. Aun si hoy en día la extensión de los derechos ciudadanos abarca a las mujeres y a los jóvenes mayores de 18 años, quedan todavía fuera los menores de esa edad, los extranjeros, así como los que ven suspendidos tales derechos a causa de la comisión de algún delito.

Pero en la práctica no sólo se encuentran excluidos estos grupos. También lo están *de facto* todos aquellos que por circunstancias económicas, sociales o culturales son incapaces, parcial o totalmente, de ejercer los derechos políticos antes mencionados. Y, finalmente, también quedan al margen los que por voluntad propia y cualesquiera que sean sus motivos deciden no participar en los procedimientos democráticos. Es claro, por consecuencia, que aun en el caso de una amplia extensión de los derechos políticos los ciudadanos, es decir, los miembros del pueblo soberano, serán siempre menos que los miembros del pueblo gobernado.

Por otra parte, como ya se señaló, el pueblo no es una entidad orgánica ni una especie de espíritu colectivo, sino que es solamente el conjunto de ciudadanos distributivamente considerados, es decir, de ciudadanos tomados en tanto individuos libres e iguales, haciendo abstracción tanto de su papel socioeconómico como de sus capacidades e identidades cul-

turales. No se trata, entonces, de ver al pueblo como a una unidad preconstituida, sustancial, sino como el efecto y la condición de las propias reglas del juego democrático, según las cuales cada ciudadano cuenta por uno, y nunca por más de uno, independientemente de su sexo, posición económica, situación cultural o identidad religiosa.

Siendo éste el *demos*, el pueblo soberano de la democracia, se entiende que su gobierno sólo puede realizarse indirectamente, a través de una serie de mediaciones y procedimientos que traducen en términos prácticos el principio de la soberanía popular. En efecto, la democracia directa, o lo que es lo mismo, el autogobierno estricto del pueblo por el pueblo, sólo es posible o bien en sociedades sumamente pequeñas y no diferenciadas, o bien reduciendo a una muy estrecha minoría los derechos ciudadanos, esto es, restringiendo el *demos* a un sector muy limitado de la población. Ambas condiciones se daban en algunas sociedades premodernas, como la antigua Atenas, o en ciertas repúbli-

cas italianas del Renacimiento, pero la evolución moderna las ha vuelto inviables e indeseables. Las sociedades modernas no sólo son demasiado grandes y complejas, también son sociedades de masas, en las que la categoría de pueblo soberano, del *demos*, abarca de hecho a millones de personas.

¿Cómo entonces puede ser posible el gobierno del pueblo así entendido? ¿Cómo puede la participación de millones de individuos transformarse en una voluntad política relativamente unitaria, capaz de gobernar y orientar el desarrollo de la sociedad? La respuesta a este problema se encuentra en otros dos principios de la democracia moderna: el principio de la mayoría y el principio de la representación.

1.3. EL PRINCIPIO DE LA MAYORÍA Y LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS

El poder político en las sociedades se encarga de gobernar, es decir, de tomar decisiones que concier-

nen y afectan la vida de todos sus integrantes. Ahora bien, cuando las sociedades son grandes y complejas surge el problema de cómo unificar intereses y opiniones no sólo diferentes sino también, con frecuencia, contrarios. Dado que no es posible que este pluralismo contradictorio de intereses y opiniones sea superable absolutamente y que, de pronto, todos estén de acuerdo en lo que debe hacerse políticamente, es necesario que existan procedimientos que permitan unificar democráticamente a los ciudadanos y tomar decisiones públicas legítimas. Uno de estos procedimientos es el que se basa en el principio de la *mayoría*, que básicamente postula que, en ausencia de unanimidad, el criterio que debe guiar la adopción de las políticas y las decisiones es el de la mayoría de los participantes. Si el pueblo entonces no puede ponerse de acuerdo de manera unánime será necesario que sea su mayoría la que determine el curso a seguir.

Bien podría decirse, entonces, que el pueblo gobernante es solamente su parte mayor. Pero de hecho esto

no es para nada exacto. En primer lugar porque la mayoría que decide no es ni debe interpretarse como una mayoría orgánica o sustancial, sino la mayoría contingente y temporal que resulta de un procedimiento de votación específico. En otras palabras, las reglas del juego democrático presuponen que las decisiones se toman por mayoría, pero también que la mayoría puede cambiar. De ahí que se requiera de votaciones sistemáticas y repetidas, en las que los ciudadanos puedan optar por diversas alternativas, configurando así mayoría y minorías diferentes. Por ello, el hecho de que una alternativa obtenga el mayor número de votos en un momento determinado en modo alguno le asegura que en la siguiente votación lo volverá a lograr.

Además, la propia regla de la mayoría exige el reconocimiento de la necesidad y legitimidad de la existencia de minorías y, por consiguiente, de sus derechos, empezando por el de convertirse en una nueva mayoría. Lo anterior explica que los procedimientos democráticos sean incompatibles con una pre-

sunta *dictadura de la mayoría*: ésta no sólo es excluida por la naturaleza temporal e inestable de cualquier mayoría democrática, sino también porque no existe mayoría sin minorías. Sin estas últimas, en efecto, la propia legitimidad del gobierno de la mayoría pierde sustento y deja de tener sentido democrático, es decir, de expresar la voluntad popular.

De esta manera, la regla de la mayoría exige la participación de las minorías en la elaboración, aprobación y aplicación de las políticas. Siendo estas minorías un elemento esencial de la voluntad popular y de la legitimidad democrática, no sólo tienen derecho a existir y a tratar de convertirse en nuevas mayorías, sino también a influir en las decisiones públicas y en su control. En otras palabras, el gobierno o poder de la mayoría sólo adquiere legitimidad democrática estricta cuando reconoce e incluye los derechos y la participación de las minorías. Si estas últimas se vieran excluidas totalmente, optarían por retirarse haciendo perder sentido, como es evidente, a la propia regla de la mayoría.

De ello deriva que los gobiernos propiamente democráticos no sólo se basen en votaciones, sino también en negociaciones, compromisos y políticas concertadas. La presencia de las minorías, siendo esencial, adquiere así todo su significado en tanto interlocutores influyentes, legales y legítimos, de la mayoría gobernante. La discusión y la concertación de compromisos son, por ello, una dimensión consustancial e irrenunciable de la democracia moderna, que exige que la política sea concebida como una competencia pacífica entre adversarios que se reconocen legitimidad recíprocamente, y no como una lucha a muerte entre enemigos irreconciliables pues, como resulta evidente, mayoría y minorías han de estar de acuerdo, al menos, en dirimir sus diferencias democráticamente, es decir, apelando a la voluntad popular como criterio decisivo y renunciando, por lo tanto, a recurrir a la violencia o al fraude para imponer sus opiniones y/o intereses.

1.4. EL PRINCIPIO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DEMOCRÁTICA

Las tareas gubernamentales –la elaboración, discusión e implantación de políticas públicas– suponen hoy día un alto grado de complejidad y especialización. Los gobiernos contemporáneos tienen que tomar constantemente decisiones de acuerdo con circunstancias cambiantes, asumiendo responsabilidades por las mismas y evaluando sus resultados. Todo ello vuelve inviable, e incluso indeseable, la participación permanente de la ciudadanía en su conjunto, que no sólo desconoce generalmente la complejidad de los problemas en cuestión sino que, por razones evidentes, no puede dedicarse de tiempo completo a las tareas de gobierno. Un Estado que por incrementar la democracia pretendiera poner a discusión y votación del pueblo todas y cada una de las medidas a tomar no sólo caería en políticas incoherentes y contradictorias, sino que también se volvería intolerable para el buen funcionamiento de la sociedad al exigir de

los ciudadanos una dedicación total en las cuestiones públicas.

Por ello, la democracia moderna sólo puede ser representativa, es decir, basarse en el principio de la representación política. El pueblo –los ciudadanos en su conjunto– no elige de hecho, bajo este principio, las políticas a seguir, las decisiones a tomar, sino que elige a representantes, a políticos, que serán los responsables directos de tomar la mayoría de las decisiones. Ello no anula, por supuesto, la posibilidad de que en algunos casos excepcionales (la aprobación de una ley fundamental o de una medida extraordinaria) se pueda recurrir a un *plebiscito*, es decir, a una votación general para conocer la opinión directa de la ciudadanía. No obstante, debieran ser evidentes las limitaciones de un procedimiento que, por naturaleza, excluye la complejidad de los problemas así como la necesidad de discutir ampliamente las políticas a seguir, y que sólo puede proponer alternativas simples a favor o en contra.

De esta manera, la selección y elección democrática de los representantes y funcionarios se convierte en un momento esencial de la democracia moderna. Por ello, buena parte de las reglas del juego democrático tiene que ver con las instancias, formas y estrategias relacionadas con los procesos electorales, pues es en estos procesos donde el pueblo soberano, la ciudadanía activa, hace pesar directamente su poder (sus derechos políticos) mediante el voto. Es en ellos, además, donde cada individuo, independientemente de su sexo, posición social o identidad cultural, puede expresar libremente sus preferencias políticas, en el entendido de que ellas valdrán exactamente lo mismo que las de cualquier otro individuo.

Es evidente, sin embargo, que en sociedades donde votan millones de personas la elección de representantes y gobernantes no puede hacerse sin mediaciones, so pena de una inmanejable dispersión de los sufragios. Es por ello que la democracia moderna requiere de la formación de partidos políticos, de organizaciones

voluntarias especializadas precisamente en la formación y postulación de candidatos a los puestos de elección popular. Los partidos son, por lo tanto, organismos indispensables para relacionar a la sociedad civil, a los ciudadanos, con el Estado y su gobierno, en la medida en que se encargan justamente de proponer y promover programas de gobierno junto con las personas que consideran idóneas para llevarlos a la práctica. Ahora bien, el sufragio sólo puede tener sentido democrático, sólo puede expresar efectivamente los derechos políticos del ciudadano, si existen realmente alternativas políticas, es decir, si existe un sistema de partidos plural, capaz de expresar, articular y representar los intereses y opiniones fundamentales de la sociedad civil.

Es mediante las elecciones, entonces, que el pueblo soberano, los ciudadanos, autorizan a determinadas personas a legislar o a realizar otras tareas gubernamentales, constitucionalmente delimitadas, por un tiempo determinado. Con ello el pueblo delega en sus representantes electos la

capacidad de tomar decisiones, en el entendido de que una vez transcurrido el lapso predeterminado podrá evaluar y sancionar electoralmente el comportamiento político de los mismos. De esta manera, a pesar de las mediaciones y a través de ellas, se asegura que sea la soberanía popular la fuente y el origen de la autoridad democráticamente legitimada.

La democracia moderna es, en suma, un conjunto de procedimientos encargados de hacer viable el principio fundamental de la soberanía popular, el gobierno del pueblo por el pueblo. Se trata, por ende, de una democracia política, en la medida en que es básicamente un método para formar gobiernos y legitimar sus políticas. Se trata de una democracia formal, porque como método es independiente de los contenidos sustanciales, es decir, de las políticas y programas concretos que las diversas fuerzas políticas promuevan. Y se trata, además, de una democracia representativa, por cuanto la legitimidad de dichos gobiernos y políticas debe expresar la voluntad de los ciudadanos o, por lo menos,

contar con el consenso explícito de los mismos.

Así definida, la democracia moderna ha de entenderse como una democracia procedimental o formal, como un método y no como una política o programa de gobierno particular que pueda identificarse con tal o cual partido, con tal o cual ideología política. La democracia no debe verse, por lo tanto, como una solución de los problemas que aquejan a una sociedad, ni como una “varita mágica” que posibilite la superación de todas las dificultades.

Como método, la democracia moderna sólo es capaz de enfrentar un problema –aunque ciertamente se trata de un problema crucial: el de cómo formar gobiernos legítimos y autorizar programas políticos. O, en otras palabras, los procedimientos democráticos sirven no para resolver directamente los problemas sociales, sino para determinar cómo deben plantearse, promoverse e implantarse las políticas que pretendan resolver esos problemas. Importa subrayar este punto, pues no pocas

veces se genera la ilusión de que la sola democracia va a permitir la superación de todas las dificultades y conflictos. Ilusión que no sólo provoca desencantos ulteriores, sino que oscurece además la necesidad de que tanto los ciudadanos como los partidos y representantes elaboren y promuevan democráticamente verdaderas soluciones para los problemas sociales existentes.

Cabría preguntar, entonces, si la democracia moderna es solamente formal, política y representativa, si es tan sólo un método, un conjunto de procedimientos, ¿por qué es deseable la democracia? O en otros términos: ¿cuáles son los valores que hacen preferible políticamente a la democracia como forma de gobierno frente a sus alternativas autoritarias? O más todavía, ¿por qué se cree que el pueblo debe autogobernarse? Para responder a estas cuestiones es preciso entonces abordar los valores políticos presupuestos por los ordenamientos democráticos.

1.5. LOS VALORES DE LA DEMOCRACIA MODERNA

La democracia moderna, como se ha visto, es ante todo un método, un conjunto de procedimientos para formar gobiernos y para autorizar determinadas políticas. Pero este método presupone un conjunto de valores éticos y políticos que lo hacen deseable y justificable frente a sus alternativas históricas —el autoritarismo o la dictadura. Estos valores, a su vez, son el resultado de la evolución de las sociedades modernas, y pueden y deben justificarse racionalmente, mostrando por qué son preferibles y cómo pueden realizarse institucionalmente, lo que significa que no se trata de meras cuestiones de gusto —que como es sabido son individuales y subjetivas— sino de cuestiones que pueden y deben debatirse pública y racionalmente, proponiendo argumentos razonables, tanto para entender sus características como para mejorar sus realizaciones.

Tres son los valores básicos de la democracia moderna y de su principio constitutivo (la soberanía popular): la libertad, la igualdad y la fraternidad. Para comprenderlos adecuadamente conviene considerarlos analíticamente, para después examinar sus relaciones de conjunto.

1.5.1. Las libertades democráticas

¿Qué significa ser libre en el contexto de nuestras sociedades complejas? Existen al menos dos sentidos decisivos de libertad: el primero remite a la posibilidad de actuar sin interferencias ni amenazas. En este sentido, por libertad se entiende que cada individuo goza del derecho a realizar determinadas actividades sin que nadie —ni el gobierno, ni organización social alguna, ni algún otro individuo— se lo impida. Por ejemplo, todo ciudadano es libre de asistir a la iglesia de su preferencia, de trabajar en tal o cual empleo, de formar una familia, de votar por un partido, etc. Su libertad así entendida puede verse como la posibilidad de

elegir entre diversas alternativas sin verse sujeto a sanciones, amenazas o impedimentos; es, por ende, una libertad frente a los demás y frente a las instituciones sociales y políticas.

Naturalmente, no se trata ni puede tratarse de una libertad absoluta o ilimitada. La libertad de cada ciudadano se ve limitada, por un lado, por la necesidad —ésta sí absoluta— de no afectar la libertad de los demás: nadie puede ser libre de someter o restringir la libertad de los otros, pues tal cosa es precisamente lo que caracteriza a los sistemas antidemocráticos: el que uno o algunos pretendan ser libres para oprimir o despojar de su libertad a la mayoría. Que un individuo pretenda desarrollar actividades que anulan o limitan las libertades de sus conciudadanos —por ejemplo, coaccionarlos para que asuman determinada creencia religiosa, o para que voten por un cierto partido— debe prohibirse en cualquier Estado democrático.

Por otra parte, la libertad así entendida también se ve limitada fáctica-

mente por la mayor o menor cantidad de opciones existentes. Si, por ejemplo, sólo existe un determinado tipo de producto, o sólo un partido político, mi libertad se reduce a la alternativa de comprarlo o no, o de votar o abstenerme. Es evidente, pues, que la libre realización de actividades depende de la existencia de oportunidades, es decir, de condiciones reales para llevarlas a efecto. Por eso, buena parte del esfuerzo de las sociedades modernas está dirigido a ampliar tales oportunidades, a promover alternativas legítimas de acción social, a extender las posibilidades de realización de los individuos.

Así entendida, la libertad se institucionaliza en una serie de derechos o libertades específicas: de pensamiento, de expresión, de asociación, de reunión, de tránsito, de empleo, de religión, etc. Se trata de los célebres derechos del ser humano en tanto ser humano, que constituyen la base real de la ciudadanía moderna, es decir, del individuo como sujeto fundamental del orden democrático. En ocasiones se llama a estos derechos

libertades formales, debido a que se refieren a condiciones puramente procedimentales, haciendo abstracción de capacidades y condiciones concretas. También se les denomina *libertades negativas*, enfatizando que se es libre frente a los demás, en relación con posibles interferencias negadas. Pero quizá lo más exacto sea decir que son derechos en los que se salvaguarda la posibilidad de cada persona de elegir su forma de vida, de elaborar y desarrollar libremente sus planes privados y particulares.

Existe, sin embargo, un segundo sentido de la libertad democrática según el cual ésta significa capacidad de autogobernarse o autodeterminarse y, por lo tanto, de asumir como legítimas sólo las obligaciones y vínculos que cuenten con su aprobación tácita o explícita. Aunque relacionado con la acepción anterior, este sentido de la libertad supone el derecho de cada individuo de participar en la elaboración y adopción de las decisiones colectivas que le conciernen y, por consiguiente, de ser ciudadano políticamente activo. Puede decirse,

entonces, que este derecho de auto-determinación de los seres humanos es lo que sostiene el principio democrático fundamental de la soberanía popular.

En efecto, la propia idea de que el pueblo debe autogobernarse se basa en el valor de que nadie tiene derecho a someter a los demás y de que, por lo tanto, la única autoridad legítima es la que deriva del consenso expreso, de la participación activa de todos los ciudadanos que forman el pueblo soberano. Sólo se es libre en este sentido cuando se participa de un modo o de otro en la formación de los gobiernos y autoridades, y en la elaboración y aprobación de las políticas, pues sólo así puede decirse que al obedecer a las leyes y a las autoridades constituidas cada uno se obedece a sí mismo, y no a un poder externo y ajeno. La libertad como participación en las decisiones políticas, la libertad ciudadana en sentido estricto, implica, pues, el derecho, pero también el compromiso ético y político de participar, so pena de que esas decisiones aparezcan como impuestas e ilegítimas.

Como en el caso anterior, también la libertad en tanto participación se desarrolla como una serie de derechos o libertades políticas particulares: de pensamiento, reunión, asociación, manifestación, sufragio, etc., en la medida en que tales actividades se proponen fines propiamente políticos, es decir, concernientes al gobierno y orientación de la sociedad en su conjunto. Por ello, para ser democráticas, la afiliación a un partido, la participación como votante o como candidato, la convocatoria a un mitin o a cualquiera otra actividad política deben ser libres, es decir, respetar incondicionalmente la voluntad de los individuos en tanto ciudadanos libres. Cualquier método que coarte o limite dicha voluntad, cualquier coacción sobre los ciudadanos, pervierte radicalmente el sentido democrático de los procedimientos electorales al cancelar el valor fundamental de las libertades ciudadanas.

Por supuesto, tampoco en este sentido la libertad puede ser absoluta o ilimitada. En los hechos, como ya hemos visto, la posibilidad de la

participación ciudadana siempre es limitada por la naturaleza misma de nuestras sociedades, y también por las necesidades y preferencias de los propios individuos. Por ello, para la mayor parte de los habitantes de la sociedad, la libertad así entendida se reduce a su participación en los procesos electorales como votantes más o menos informados, y como observadores y evaluadores de las propuestas partidistas. De ahí la importancia central, para la democracia, de una ciudadanía informada y consciente de su papel, capaz de dar realmente sustancia y realidad al derecho supremo de la autodeterminación de los individuos.

Para terminar con este apartado sobre la libertad como valor básico de la democracia moderna conviene referirse a dos temas importantes: al de su relación con el principio de la legalidad y al de sus implicaciones ético-políticas. La libertad democrática nada tiene que ver con la anarquía –ausencia de autoridad o de poder político– ni con la anomia –ausencia de orden o de normas–, es libertad dentro y para la convivencia

socialmente organizada: es libertad para perseguir ciertos fines colectivos ordenada y pacíficamente. Por eso, esta libertad no sólo no puede oponerse a la vigencia de la legalidad, de las normas legítimamente establecidas, sino que sólo puede realizarse a través de la misma. Siendo las leyes reglas generales de comportamiento establecidas a través de procedimientos democráticos, obedecerlas es una condición indispensable de la afirmación democrática, pues fuera de ellas, o en contra de ellas, sólo existe la afirmación de poderes discrecionales, de actitudes arbitrarias, es decir, la cancelación de la libertad de todos en beneficio de los privilegios de unos pocos.

Pero la libertad democrática no sólo supone apego estricto a la legalidad, sino también sentido de responsabilidad, tanto por parte de los ciudadanos como por parte de los partidos, dirigentes y candidatos. Responsabilidad, en primer lugar, para reconocer la necesidad de la autolimitación, es decir, de la capacidad que todos los participantes han de desarrollar para reconocer la legiti-

midad de intereses diferentes, e incluso opuestos, y para evitar abusar de determinados derechos o posiciones. Responsabilidad, en segundo lugar, para hacerse cargo de los costos y las consecuencias de sus propias acciones, así como para asumir una perspectiva pública y no particularista de los problemas sociales. Y responsabilidad, finalmente, para asumir consecuentemente las obligaciones derivadas de los pactos, compromisos y negociaciones en los que se participa. Sin esta ética de la responsabilidad, como es evidente, las libertades democráticas no pocas veces derivan en interpretaciones anarquizantes que socavan los fundamentos mismos del orden democrático, avalando y justificando, paradójicamente, nostalgias y aventuras autoritarias.

1.5.2. La igualdad política de la democracia

La igualdad jurídica y política de todos los ciudadanos es el segundo valor fundamental de la democracia moderna. Este valor no significa que se cancelen todas las diferencias o

incluso desigualdades de corte económico, social, cultural o físico, sino que ninguna de tales diferencias o desigualdades puede legitimar el dominio de unos seres humanos sobre otros y, por ende, la preeminencia política de los primeros sobre los segundos. Por eso, es un principio básico de los procedimientos democráticos que cada ciudadano tenga derecho a un voto y sólo a un voto, y que ningún voto valga más que los demás. De esta manera, en el momento de emitir los sufragios desaparecen las diferencias intelectuales, físicas o socioeconómicas, y cada votante tiene exactamente el mismo peso en los comicios, sin importar su ocupación, su sexo, su fortuna o sus capacidades personales.

Pero el valor de la igualdad política no sólo se realiza en los comicios: implica, por el contrario, que todo ciudadano goza de los mismos derechos y de las mismas obligaciones y, por consecuencia, que no existan grupos, clases o capas sociales privilegiadas con derechos políticos especiales, lo que explica que las normas jurídicas democráticas

tengan que ser universales al disponer los derechos y las obligaciones de todos los ciudadanos, y que nadie—persona o grupo— pueda pretender colocarse por encima del imperio de la legalidad. Siendo esas normas universales, su aplicación deberá ser igualitaria, sin excepción de personas o intereses específicos.

La igualdad democrática, por ende, no se opone a las diferencias sociales y culturales: tampoco impide las distinciones por mérito o por capacidades de determinado tipo. No es una igualdad *igualitarista* o uniformadora, que pretenda abolir el pluralismo y la diversidad constitutivos de las sociedades modernas. Es, por el contrario, una igualdad dentro de la libertad y para la libertad, esto es, una igualdad dentro y para el pluralismo y la diversidad. Lo único que excluye taxativamente es la pretensión de convertir las diferencias en privilegios y las desigualdades en coartada para someter a otros seres humanos, pues se basa en el supuesto esencial de que ninguna diferencia o desigualdad puede justificar una presunta superioridad

política o un pretendido derecho exclusivo de autoridad sobre los demás, y de que, por lo tanto, ningún ser humano vale políticamente más que otro. Igualdad en la libertad, en la capacidad para participar en la formación de gobierno y en la autorización de políticas, la igualdad democrática implica una ética de la equidad en el trato social, es decir, un reconocimiento y respeto estricto de los derechos civiles y políticos de todos y cada uno de los ciudadanos, independientemente de su edad, sexo, fe religiosa, ocupaciones o rango socioeconómico. En este sentido, la cultura democrática promueve un trato igualitario, equitativo, hacia todos los seres humanos, y rechaza toda ideología racista, sexista o clasista que sostenga la sedicente superioridad natural de una raza, de un género o de una clase social.

Por lo mismo, aun si la igualdad política no equivale a igualdad social, económica o cultural, es evidente que desigualdades extremas en la sociedad, sean de corte económico o en materia de acceso al conocimiento, pueden limitar o incluso

anular los derechos, o la posibilidad de ejercerlos, de muchos presuntos ciudadanos. Situaciones de pobreza extrema, de desigualdad económica flagrante, o incluso de asimetría cultural grave, favorecen el surgimiento de poderes de hecho, económicos o ideológicos, que cancelan en la práctica la vigencia de esa igualdad política, pervirtiendo gravemente los propios procedimientos democráticos. Donde los ricos son tan ricos, y los pobres tan pobres, de modo que los primeros pueden comprar el voto que los segundos se ven obligados a vender por necesidad, no es difícil comprender que las elecciones se vean gravemente deformadas como expresión efectiva de la voluntad popular. O donde desigualdades culturales extremas favorezcan liderazgos *carismáticos*, irracionales, basados en la superstición o en pasiones primarias, tampoco es complicado esperar una deformación similar.

Por todo ello, las democracias políticas modernas estables parecen suponer un compromiso social para

promover una equidad económica y cultural creciente, capaz de servir de base para un ejercicio efectivo de la igualdad ciudadana. Y a la inversa, los procedimientos democráticos favorecen a su vez, cuando son respetados, la promoción de una mayor justicia social y de una mejor integración cultural.

1.5.3. La fraternidad como valor democrático

Afirmar el valor de la fraternidad, es decir, afirmar que todos los seres humanos deben tratarse como hermanos significa, en primer lugar, enfatizar los valores antes mencionados de la libertad y la igualdad de los ciudadanos. Pero significa algo más, que resulta importante para el buen funcionamiento de los procedimientos democráticos. A saber, que a pesar de sus diferencias y conflictos de intereses o de opinión, los miembros de una sociedad no deben verse como enemigos, es decir, como divididos en bandos contrapuestos e irreconciliables, sino, en todo caso, como copartícipes parcialmente conflictivos

en la formación de la voluntad política nacional. En otras palabras, la democracia requiere, para funcionar correctamente, que los conflictos no excluyan la cooperación, y que la cooperación no excluya los conflictos. Por ello es éste, quizás, el valor más difícil de entender y asumir dentro de las democracias modernas, pues supone dejar atrás tradiciones y actitudes no sólo autoritarias sino beligerantes, fuertemente arraigadas en la historia de la humanidad, y pasar a concebir y practicar la política de un modo distinto, tolerante y racional.

Asumir entonces el valor democrático de la fraternidad supone reconocer que las contradicciones sociales, los conflictos entre grupos de interés o de opinión, o entre partidos políticos, no son contradicciones absolutas, antagónicas, que sólo puedan superarse mediante el aplastamiento, la exclusión o la aniquilación de los rivales, sino contradicciones que pueden y deben tratarse pacífica y legalmente, es decir, mediante procedimientos capaces de integrar, negociar y concer-

tar soluciones colectivas legítimas y aceptables para todos. Por ello, la democracia política es prácticamente imposible cuando la sociedad se encuentra desgarrada por polarizaciones extremas, cualquiera que sea su naturaleza, pues entonces no existe la posibilidad de llegar a acuerdos y compromisos y sólo queda la “solución” de fuerza, la exclusión, el aniquilamiento, el sometimiento absoluto de los derrotados, situaciones todas radicalmente incompatibles con los valores democráticos en su conjunto.

En este sentido, la instalación y consolidación de un sistema democrático parece exigir un aprendizaje colectivo de los valores de la estabilidad, de la paz, de la legalidad, de la autolimitación, de la cooperación y de la tolerancia. Un aprendizaje que lleva a reconocer derechos y obligaciones recíprocos, a asumir el valor de la pluralidad y la diversidad, y a renunciar a dogmas y maniqueísmos políticos. Un aprendizaje, además, que conduce a la formación de partidos y tendencias

políticas conscientes de los alcances y las limitaciones de la competencia propiamente democrática, en la que nadie puede colocarse por encima de la legalidad, en la que nadie puede pretender tener privilegios contra la mayoría, en la que, incluso, las mayorías eventuales han de asumirse siempre como parte y no como todo, y en la que, por consiguiente, deben respetarse plenamente los derechos de las minorías, incluido su derecho a volverse mayoría.

En esta perspectiva, la tolerancia es más que una actitud o valor negativo, más que un principio de no agresión o no exclusión de los contrarios. Aun si históricamente puede haber surgido de un cierto equilibrio o empate de fuerzas, en el que ninguno de los oponentes pudo imponerse a los demás y tuvo que reconocerles, por ende, legitimidad y derechos, lo cierto es que la tolerancia democrática es también, y sobre todo, un valor sustentado en la racionalidad moderna. Sustentado en la conciencia primero de que es el pueblo, la ciudadanía, el mejor juez de las políticas y de los gobiernos.

En la conciencia, en segundo lugar, de que en política nadie tiene nunca toda la razón, y de que toda política, por consecuencia, debe estar abierta a la crítica y a la rectificación. En la conciencia, en fin, de que sólo la discusión y el enfrentamiento pacífico y racional con otros puntos de vista y con otros intereses permite aprender y mejorar las propuestas de gobierno y de orientación política de la sociedad y, por ende, promover verdaderas soluciones para los agobiantes y complejos problemas sociales.

Lo anterior no significa, naturalmente, que la fraternidad democrática anule o supere la inexorable conflictividad de las sociedades modernas. En la medida en que se trata de sociedades plurales, diversificadas, crecientemente complejas, sus políticas sólo pueden ser esencialmente conflictivas, esencialmente competitivas. Pero existen dos modos totalmente opuestos de entender el conflicto y la competencia: como guerra, y por lo tanto como lucha a muerte contra un enemigo irreconciliable, o como lucha civilizada

y pacífica entre adversarios capaces de convertir sus propias contradicciones en motor de un debate abierto y racional y, por lo tanto, como una posibilidad inagotable de efectivo progreso social.

1.6. DEMOCRACIA, RACIONALIDAD Y COOPERACIÓN

La democracia política se sustenta axiológicamente en los valores de la libertad, la igualdad y la fraternidad. Que el pueblo deba ser soberano, que la voluntad política se construya de abajo hacia arriba, significa no el fin de la política y de la autoridad en tanto medios decisivos de organización social, sino un modo diferente de entender tanto a la política como a la autoridad. Un modo opuesto al del pensamiento autoritario o dictatorial, donde la política es concebida como dominio y sometimiento de los más por los menos, y donde la autoridad aparece como posesión exclusiva de unos pocos por oscuras razones metafísicas. La política democráticamente comprendida es una orientación colectiva del desa-

rollo social elaborada y aplicada con la participación y el consenso de la ciudadanía; es la producción de lineamientos generales mediante el debate, la confrontación civilizada y el reconocimiento del principio de la mayoría y de los derechos de las minorías. La autoridad democrática, por lo mismo, es la que surge de los debates y consentimientos mayoritarios, con capacidades legalmente determinadas y competencias fijas; es la autoridad delegada por el pueblo para el beneficio de los intereses del propio pueblo, y sometida, por ende, a la vigilancia ciudadana y a la sanción del voto popular.

Ahora bien, la realización institucional y la consolidación productiva de la democracia, precisamente por la naturaleza de sus principios y valores constitutivos, exige fuertes dosis de racionalidad y responsabilidad tanto de los políticos como de los ciudadanos. Como es evidente, el fanatismo, la intolerancia, el dogmatismo y el pensamiento mágico son contrarios a las prácticas democráticas, y su surgimiento pone en grave riesgo el mantenimiento de las mis-

mas, al igual que el autoritarismo, el abuso del poder, la discrecionalidad o la transgresión de la legalidad. Por ello, la democracia es difícil, pues los procedimientos democráticos requieren de una cultura ciudadana que sólo puede consolidarse mediante la práctica misma, mediante el ejercicio efectivo y transparente de los derechos democráticos.

Pero esta cultura requiere, además, de una educación para la democracia, esto es, de información y discusión sistemáticas y permanentes tanto acerca de los valores y principios de la democracia como acerca de sus formas de realización institucionales. Se trata de una labor a realizar no sólo por y en las escuelas públicas y privadas, sino también por y en los partidos políticos, por y en las instancias gubernamentales y por y en las organizaciones sociales en su conjunto.

A fin de cuentas, aun si la democracia es esencialmente política, sólo la generalización de los valores democráticos en el conjunto de la so-

iedad permite un ejercicio pleno y funcional de la misma.

Un ejercicio basado en la autonomía de las organizaciones sociales, de la sociedad civil, así como en el respeto irrestricto de los derechos civiles y políticos de la población, condiciones indispensables para que la cooperación y la solidaridad implicadas en el valor democrático de la fraternidad se conviertan en verdaderos principios de organización consciente y voluntaria de una sociedad libre e igualitaria, propiamente civil, y de un Estado y un gobierno democráticos, es decir, efectivamente capaces de expresar, representar y articular las orientaciones ideológicas y los intereses legítimos de esa sociedad.

En sentido estricto, ninguna democracia real, ningún Estado existente, puede verse como la realización plena de los principios y valores señalados. Las instituciones y los procedimientos que podemos observar empíricamente son siempre realizaciones necesariamente imperfec-

tas, y por ende perfectibles, de esos principios y de esos valores. Por ello las reglas del juego democrático son reglas abiertas, es decir, reglas que exigen un debate y una crítica permanentes, en los que se evalúe su funcionamiento y se sugieran y

aprueben sus modificaciones, pues si algo institucionalizan estas reglas es la posibilidad de los cambios y, con ellos, de los progresos, es decir, la posibilidad de una siempre inacabada e inacabable (re)construcción del orden social deseable.

2. Del Pluralismo al Gobierno con Apoyo

Lo antes dicho también se puede abordar de otra manera. A partir de la pluralidad política que existe en las sociedades modernas se puede realizar un recorrido conceptual hasta observar cómo se construye un gobierno con el consentimiento ciudadano.

2.1. PLURALISMO

Las sociedades modernas están cruzadas por una diversidad de intereses, concepciones, puntos de vista, ideologías, proyectos, etc. Las diferencias de oficio, de riqueza, de educación, de origen regional, etc., construyen un escenario donde coexisten diferentes corrientes políticas.

Para quienes piensan que un grupo social, un partido o una ideología encarna todos los valores positivos, y que sus contrarios o antagonistas de igual forma encarnan todos los valores negativos, el tema de la pluralidad solamente puede observarse

como algo indeseable, que reclama su supresión para organizar a la sociedad bajo una sola concepción del mundo, una organización y unos intereses igualmente monolíticos.

Puede afirmarse que, desde esa óptica, el pluralismo es entendido como un mal que debe ser conjurado agrupando a la sociedad bajo un solo mando. Tanto las concepciones integristas religiosas como las revolucionarias dogmáticas coincidirían en la necesidad de *superar* el pluralismo, construyendo la unidad monolítica del pueblo-nación.

Por el contrario, la fórmula democrática parte de reconocer ese pluralismo como algo inherente y positivo en la sociedad que debe ser preservado como un bien en sí mismo. No aspira a la homogeneización ni a la unanimidad porque sabe que la diversidad de intereses y marcos ideológicos diferentes hacen inde-

seable e imposible –salvo con el recurso de la fuerza– el alineamiento homogéneo de una sociedad.

Ese pluralismo, además, permite no sólo relativizar las *certezas* políticas, sino que teóricamente obliga a un procesamiento más cuidadoso y racional de los asuntos públicos. De tal suerte que el pluralismo, de suyo, es evaluado como un valor positivo.

2.2. TOLERANCIA

Al reconocer como algo positivo la coexistencia de la pluralidad política, el trato entre las diferentes corrientes y organizaciones políticas tiende a modificarse. Si bajo un esquema *integrista* los *otros* aparecen como los enemigos a vencer o a aniquilar y el código de comportamiento beligerante aparece como el más propio y ajustado a los fines de esa política, el código democrático obliga a la tolerancia, a la coexistencia, al trato cívico, a intentar apreciar y evaluar en los *otros* lo que puede ser pertinente y valioso para todos.

El derecho a expresar puntos de vista diferentes, a iniciar debates y a elaborar iniciativas en todos los campos es una conquista para la naturaleza pluralista de la sociedad moderna, y la democracia intenta no sólo preservar esos derechos sino ampliarlos y hacerlos efectivos.

Si ello es así, la aceptación de los *otros* –de los que piensan distinto, tienen otros intereses, se agrupan para hacerlos valer– es una de las condiciones de la democracia que se transforma en valor positivo que ofrece garantías a la pluralidad.

2.3. COMPETENCIA REGULADA

Pero la tolerancia o la convivencia de la diversidad en un sentido democrático no es la capacidad de que cada quien diga y haga lo que quiera en el espacio público sin importar la opinión y necesidades de los demás. Esa *tolerancia* solamente conduciría al desgobierno de la sociedad y por su propia naturaleza sería una coartada, porque seguramente en otros

espacios se tomarían las decisiones que la comunidad requiere.

Por el contrario, toda iniciativa, toda propuesta, puede y debe ser confrontada racionalmente con otras. La democracia asume la pluralidad y la tolerancia, pero reconoce que dada la necesidad de gobernabilidad que requiere una sociedad es necesario optar por las diferentes propuestas que se encuentran en juego.

De esa manera, los diagnósticos e iniciativas de las diferentes corrientes organizadas no sólo tienen el derecho de expresarse sino la necesidad y la obligación de competir entre ellas, para establecer cuál resulta la más pertinente de acuerdo con el criterio de la mayoría.

Pero se trata de una competencia regulada de forma tal que reproduzca la pluralidad, se desarrolle a través de fórmulas civilizadas, evite la violencia, se apegue a normas, es decir, que sea capaz de reproducir la coexistencia en la diversidad sin desgarrar el tejido social y permitiendo que individuos y agrupacio-

nes puedan ejercer sus respectivos derechos.

2.4. PRINCIPIO DE MAYORÍA

A primera vista más que un valor, la idea de que la mayoría decide parecería un criterio procedimental. Porque como ya se apuntó, una vez expresadas las diferentes opiniones se requiere optar por una de ellas. Y en términos democráticos, la que logre el mayor número de adhesiones es considerada como la triunfadora, la que establece la norma general.

Sin embargo, ese criterio que sirve para regular la toma de decisiones tiene el efecto de integrar y hacer parte del *todo social* a los individuos. Estos últimos, al vivir en sociedad y a partir del anterior criterio, saben que la mayoría establecerá las normas que incidan en y regulen la vida social de todos y cada uno de los miembros de la sociedad.

No obstante, el principio de mayoría democrático, a diferencia del autoritario, como se verá más adelante, permite la reproducción de las

minorías y que éstas tengan derechos consagrados.

2.5. LEGALIDAD

La mayoría no puede, en un régimen democrático, simple y llanamente desplegar su voluntad, sino que tiene que apegarse a la legalidad e institucionalidad vigentes. En otras palabras, la decisión de la mayoría tiene que cursar y expresarse a través de los mecanismos e instituciones previamente diseñados para que sus decisiones sean legales. Puede modificar las normas legales existentes, pero solamente a través del propio procedimiento legal.

Esta fórmula otorga garantías a la mayoría pero también a las minorías, porque finalmente se aspira al imperio de la ley, en cuya confección deben participar mayoría y minorías.

Ese criterio ofrece seguridades a los individuos que saben que los cambios en las orientaciones del gobierno tienen que seguir un procedimiento público antes de convertirse

en normas que obligan a todos. A lo largo de ese proceso, quienes se sientan afectados tienen recursos para intentar modificar la iniciativa que consideran contraria a sus intereses. De esta manera, la legalidad protege a los miembros de una sociedad determinada de las arbitrariedades y los tratos discrecionales.

2.6. DERECHOS DE LAS MINORÍAS

El criterio de mayoría, sin embargo, no puede imponerse de una vez y para siempre. Por el contrario, mayoría y minorías pueden modificar sus respectivos lugares, y esa es una de las características centrales de las reglas democráticas.

Las minorías tienen, por una parte, derechos consagrados, y por otra, pueden legítimamente aspirar a convertirse en mayoría. En un régimen democrático, a diferencia de uno autoritario, las minorías tienen derecho a existir, organizarse, expresarse y competir por los puestos de elección popular.

De hecho, cuando alguno de esos derechos se vulnera o lesiona, un pilar fundamental de la democracia se cancela. Quizás uno de los indicadores más claros para evaluar la existencia o no de la democracia sea precisamente el estatus jurídico y real del que gozan las minorías.

Se desprende de lo anterior que si las minorías gozan de esos derechos, al ejercerlos pueden llegar a convertirse en mayoría. La interacción entre una y otras es precisamente el sello distintivo de la democracia. Mientras en un régimen autoritario las *minorías* son proscritas y se les niegan, en términos generales, sus derechos, el régimen democrático tiende a garantizarlos.

2.7. IGUALDAD

La legalidad supone, además, en términos democráticos, la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley. La ley pretende universalizar derechos y obligaciones y normar, en este caso, la vida política. Esa igualdad ante la ley —que trasciende las diferencias de riqueza, propiedad, sexo,

religión, ideología— rompe con los privilegios estamentales y corporativos de las sociedades premodernas y predemocráticas, construyendo una nueva figura: el ciudadano.

Esa igualdad jurídica que no acaba con las desigualdades reales (y que algunas corrientes han considerado, por ello, una mera ficción), es el basamento a partir del cual se puede construir un entramado democrático soportado por hombres y mujeres que adquieren su reconocimiento como ciudadanos. Al ser iguales ante la ley y al gozar de los mismos derechos, la competencia equitativa entre las distintas agrupaciones puede ser posible, pero además garantiza que independientemente del triunfo de unos u otros, el individuo seguirá siendo tratado igualitariamente.

2.8. CIUDADANÍA

En ese marco, el presupuesto básico es que existen en una sociedad moderna hombres con capacidad de discernir racionalmente entre las ofertas que se les presentan, que pueden contribuir con su opinión a la

toma de acuerdos, que ellos mismos pueden agruparse para participar en los asuntos públicos y que como individuos gozan de una serie de derechos. En una palabra, que los individuos son considerados ciudadanos.

La familiaridad que esta palabra ha adquirido hace pensar que los ciudadanos siempre han existido. Sin embargo, parece necesario subrayar que la *construcción* de ciudadanos es un proceso histórico que precisamente se engarza con la modernidad y tiene su cabal expresión en un régimen democrático.

El ciudadano, piedra de toque del edificio democrático, tiene una serie de derechos y obligaciones: derechos civiles, políticos y sociales, y obligaciones en esos tres terrenos.

Los regímenes autoritarios precisamente suprimen algunos o todos los derechos ciudadanos. Así, no es raro que los golpes militares, asonadas y cuartelazos sean inmediatamente sucedidos por la supresión de algunos de los derechos ciudadanos

básicos, por ejemplo, el derecho de reunión, de asociación, de publicación, etcétera.

A diferencia de otros regímenes, donde los individuos son considerados simples engranajes para la reproducción del orden imperante, en la democracia éstos gozan de una serie de garantías que son consustanciales a la forma de organización democrática.

2.9. SOBERANÍA POPULAR

Es en el conjunto de los ciudadanos donde reside la soberanía. La democracia moderna da un vuelco de 180 grados a las concepciones que sitúan la soberanía por encima del conjunto de los hombres, ubicándola en un ente metafísico o en algún poder terrenal selectivo. Para la democracia moderna la fuente de todo poder político emana de la voluntad popular, que es la soberana.

De esa voluntad popular surgen normas e instituciones que al mismo tiempo deberán modular las fórmu-

las de expresión de esa soberanía popular.

Así, la soberanía popular es la fuente última de toda norma y de toda representación. Los gobernantes lo son porque la soberanía popular así lo ha decidido, y esa es una característica nodal de todo régimen democrático.

2.10. RELACIÓN DE DEPENDENCIA DE LOS GOBERNANTES CON RESPECTO A LOS GOBERNADOS

Por lo anterior es que precisamente los gobernantes dependen de la voluntad de los gobernados. Los primeros emanan de los segundos y a ellos deben rendir cuentas.

En esta dimensión, la tradición democrática se encadena a la tradición republicana, creando una serie de instituciones encargadas de hacer que ese nexo tenga cauces institucionales.

El voto para elegir gobernantes, la existencia de *cámaras legislati-*

vas donde participen los *representantes* de la población, y la división de poderes para que no se concentre el poder político, tienen por objeto que el puente de comunicación entre gobernantes y gobernados sea fluido y los mandatos puedan revocarse.

A diferencia de los regímenes monárquicos donde la función se adquiere por herencia, de los regímenes militares donde la institución armada se convierte en la fuente e instrumento del ejercicio del poder, y de los regímenes teocráticos donde la jerarquía religiosa asume posiciones de mando gubernamental, en la democracia los puestos de gobierno y legislativos suponen la representación de la ciudadanía con su consentimiento.

2.11. REPRESENTACIÓN

De hecho, el ejercicio de una función pública se entiende en la democracia como una representación que otorga la mencionada soberanía popular.

Un presidente o un primer ministro, los diputados y los senadores, gobernadores y presidentes municipales, etc., son representantes populares y al pueblo se deben. Esta idea de la representación es la que permite, además, que la misma sea revocada.

Históricamente, la representación surge ante la imposibilidad de ejercer realmente la democracia directa en comunidades numerosas y complejas. Ante la imposibilidad de que cada ciudadano incida directamente en la política sin intermediarios, se crean las instituciones representativas, cuya fuente es la voluntad ciudadana. Pero esa necesidad se convierte en virtud porque quiere decir que gobernantes y legisladores actúan en representación de los ciudadanos y que a éstos se deben.

2.12. REVOCABILIDAD DE LOS MANDATOS

A diferencia de otras fórmulas de gobierno, donde los mandatos no emergen de la voluntad popular, en la democracia toda función estatal

está sujeta al juicio de los ciudadanos, que en su carácter de electores tienen la capacidad para refrendar o sustituir a sus representantes.

Esa fórmula para controlar a los gobernantes, el que no exista inamovilidad, permite reforzar el *poder de los ciudadanos*, pero además crea condiciones para que los cambios de gobierno se produzcan en un clima institucional y civilizado. Todo gobierno democrático está sujeto a tiempos y procedimientos a través de los cuales es juzgado.

La democracia es un sistema de instituciones que perviven y de representantes que cambian. Y esa cualidad tiende a conjugar estabilidad y cambio, o mejor dicho, el cambio no necesariamente produce inestabilidad.

2.13. PAZ SOCIAL

La posibilidad apuntada en el apartado anterior es sumamente importante porque permite alternancias en el poder sin derramamientos de sangre o desgarramientos sociales.

Los sistemas totalitarios o autoritarios, al suprimir (o intentar suprimir) la pluralidad, la disidencia, la competencia institucional y pacífica, fomentan en los excluidos la impotencia y la desesperación que los obliga a recurrir a métodos violentos para intentar el acceso al poder. Por el contrario, el sistema democrático presupone que las diferentes corrientes políticas podrán acceder a los puestos públicos de acuerdo con la adhesión ciudadana que hayan logrado, lo que teóricamente permite que los cambios de rumbo se produzcan en un clima de convivencia y competencia pacíficas.

En un mundo convulsionado por conflictos bélicos de muy distinta índole, preguntarse por la forma de organización política que contribuya de mejor manera a perpetuar y reproducir la paz no resulta una cuestión menor. Y todo parece indicar que en los regímenes democráticos los conflictos –que no desaparecen– encuentran un cauce institucional para resolverse.

2.14. CONVIVENCIA DE LA DIVERSIDAD

Es necesario volver al punto 2.2., el referido a la tolerancia; ya que es sin duda uno de los valores centrales. Al no hacer de los *otros* enemigos irreconciliables, al abrir un conducto institucional para su expresión, al permitir la competencia en un marco institucional, al abrir la puerta para la alternancia pacífica, la convivencia de la diversidad de puntos de vista, ideologías e intereses se hace posible. Y ante un mundo que se fragmenta por motivos étnicos, religiosos e ideológicos, nunca estará de más subrayar las posibilidades y bondades de la coexistencia de la diversidad.

Para el autoritario las naciones deben ser bloques monolíticos; para los demócratas son sociedades donde coexiste la diversidad. Hacerse cargo de ella y ofrecerle cauces de expresión siempre será más productivo, a la larga, que intentar exorcizarla, lo cual indefectiblemente lleva a la violencia.

2.15. PARTICIPACIÓN

De hecho, el régimen democrático fomenta la participación ciudadana en la esfera pública. Mientras los autoritarismos de diverso tipo esperarían que los ciudadanos se retrajeran a sus asuntos privados, dejando la esfera pública en manos de la élite que detenta *los mandos del Estado*, la institucionalidad democrática, para su propia reproducción, necesita que los ciudadanos participen en los asuntos que se ventilan en la esfera pública. Sea por la vía electoral, a través de referendos, de la participación partidista o social, o de las campañas de diferente tipo, la democracia supone una participación ciudadana recurrente. La democracia significa un espacio público dilatado, medios para la participación y condiciones para hacerla posible.

La esfera pública, según la doctrina democrática, es competencia de todos, y la participación ciudadana una condición para que el propio sistema se reproduzca.

2.16. PROCESAMIENTO DE INTERESES DIVERSOS

A diferencia de los sistemas cerrados, la democracia supone una serie de conductos a través de los cuales se pueden y deben procesar intereses distintos. De esa manera el ciudadano o la organización social o política encuentra vías para expresar sus necesidades y propuestas.

Ello —se supone— tiende a fortalecer la participación pero, sobre todo, incide en el propio apuntalamiento de las instituciones democráticas que por esa vía demuestran su pertinencia, tanto haciendo posible la expresión de la diversidad como redefiniendo los puntos de partida en un esfuerzo por hacerlos compatibles.

Cuando los diversos intereses que coexisten en la sociedad no encuentran vías para expresarse y ser atendidos, las tensiones tienden a agudizarse, mientras que cuando encuentran vía franca para transitar no resultan explosivos.

2.17. INDUCCIÓN A LA ORGANIZACIÓN

Como procesar propuestas e intereses de manera individual resulta muy poco exitoso, la participación puede resultar más venturosa si se suman esfuerzos y voluntades, de tal suerte que la organización o la agregación de intereses aparece como una vía con mayores posibilidades para la acción.

Esa *promoción* de organizaciones intermedias tiende, además, a crear un denso entramado que supone un mejor procesamiento de los asuntos públicos. Los temas y debates de interés general encuentran un escenario con múltiples organizaciones que construyen una especie de sistema de pesos y contrapesos que teóricamente evita las decisiones caprichosas y discrecionales.

La expansión de la organización *de facto* hace que la presencia de los intereses que existen en la sociedad graviten en la toma de decisiones.

2.18. GOBERNABILIDAD CON APOYO CIUDADANO

Si lo anterior se cumple, entonces los gobiernos que emanan de los procedimientos y las reglas democráticas suelen contar con la adhesión de la mayoría de los ciudadanos. Esa identificación o apoyo hacia los actos de gobierno tiende a reforzar la gobernabilidad.

Aunque diversos analistas políticos han señalado en ocasiones la incompatibilidad entre democracia y gobernabilidad, se puede sostener que cuando la democracia cumple los requisitos que le dan base y sentido, las *crisis de gobernabilidad* suelen ser pasajeras, ya que el sistema democrático cuenta con los recursos institucionales suficientes para autorregenerarse.

Ejemplificando: si un gobierno parlamentario pierde el apoyo de la mayoría, el propio Parlamento puede removerlo o rehacerlo, y si un gobierno presidencial pierde el respaldo po-

pular, igualmente el horizonte de las próximas elecciones puede volver a normalizar la gobernabilidad.

2.19. DERECHOS INDIVIDUALES

Pero lo más importante para la gente común, para el ciudadano estándar es que, en interacción con la tradición liberal, la democracia presupone una serie de derechos garantizados por el Estado, para todos y cada uno de los ciudadanos.

Los derechos humanos no encuentran mejor régimen tutelar que la democracia. Así, la igualdad y la no discriminación, el derecho a la vida, la libertad y la seguridad personales, la ausencia de servidumbres, torturas y privaciones ilegales de la libertad, la igualdad ante la ley, las garantías hacia los infractores, la protección de la vida privada, el libre tránsito, la libertad de conciencia y religiosa, la de opinión y de expresión, etc., encuentran en el sistema democrático mayores probabilidades de volverse realidad.

Los pesos y contrapesos que el sistema democrático crea en el entramado estatal, y la participación plural y organizada que fomenta en la sociedad, tienden a ofrecer al ciudadano márgenes más amplios para el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales y para que la institucionalidad estatal no pueda vulnerar sus garantías como ciudadano.

Mientras que los Estados autoritarios o totalitarios, al desplegar su acción barriendo la diversidad y la disidencia, destruyen buena parte de los necesarios equilibrios de poder, la visibilidad que en la democracia adquiere la vida pública ofrece mejores garantías a los ciudadanos.

Pero más allá de los derechos humanos o cívicos básicos, los derechos políticos y sociales también pueden desplegarse de mejor manera bajo una institucionalidad democrática. Los derechos de organización, manifestación, reunión, participación política, así como aquellos que se refieren a la educación, al trabajo, al acceso a la vida cultural y a

la salud, encuentran un terreno más fértil en la democracia, porque la dependencia de los gobernantes con respecto a los gobernados y la institucionalidad política que pone en pie el sistema democrático, en todo momento tienden a evaluar el cumplimiento o no de los mencionados derechos. De hecho, la expansión progresiva de los derechos ciudadanos es uno de los hilos fuertes de la historia de los sistemas democráticos.

Hasta aquí se ha intentado presentar en forma ideal la armonía que subyace en la doctrina democrática. Esa *armonía* hace visibles los valores en los que se asienta el ideal democrático y las bondades que en teoría se desprenden del mismo.

Pero entre el ideal democrático y la realidad democrática median enor-

mes y profundas diferencias. La democracia no es ajena a patologías de múltiples tipos. Fenómenos tales como la indiferencia ciudadana, la irresponsabilidad política, la atrofia de las instituciones, la sobrecarga de expectativas, los intereses particulares que gravitan por encima de los de la mayoría, son fenómenos que se encuentran en la realidad de la democracia. Pero precisamente el ideal aquí descrito es el que permite juzgar las *desviaciones* y *contrahechuras* de la realidad.

Comoquiera que sea, este texto solamente ha querido subrayar los valores y principios del ideal democrático, el cual no puede confundirse con la realidad. La tensión entre ideal y realidad es la que precisamente previene para no esperar milagros de la democracia.

Principios y valores de la democracia
se terminó de imprimir
en la Ciudad de México en el mes de noviembre de 2012.
La edición consta de 5,000 ejemplares
y estuvo al cuidado de la



Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral
y Educación Cívica del

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

