

CONFERENCIAS MAGISTRALES
TEMAS DE LA DEMOCRACIA

Alfonso Ruiz Miguel

Los límites de la democracia:
paradojas y tensiones

23

Alfonso Ruiz Miguel

Los límites de la democracia:
paradojas y tensiones

Alfonso Ruiz Miguel

Los límites de la democracia:
paradojas y tensiones

23

Instituto Nacional Electoral

Consejero Presidente

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Consejeras y Consejeros Electorales

Mtra. Norma Irene De la Cruz Magaña

Dr. Uuc-Kib Espadas Ancona

Dra. Adriana Margarita Favela Herrera

Mtro. José Martín Fernando Faz Mora

Dra. Carla Astrid Humphrey Jordan

Dr. Ciro Murayama Rendón

Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas

Mtro. Jaime Rivera Velázquez

Dr. José Roberto Ruiz Saldaña

Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

Secretario Ejecutivo

Lic. Edmundo Jacobo Molina

Titular del Órgano Interno de Control

Lic. Jesús George Zamora

Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto

Los límites de la democracia: paradojas y tensiones

Alfonso Ruiz Miguel

Primera edición en este formato, 2020

D.R. © 2020, Instituto Nacional Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur

Col. Arenal Tepepan, 14610, México, Ciudad de México

ISBN obra completa impresa: 978-607-8711-78-9

ISBN volumen impreso: 978-607-8772-01-8

ISBN obra completa electrónica: 978-607-8772-55-1

ISBN volumen electrónico: 978-607-8772-77-3

El contenido es responsabilidad del autor y no necesariamente representa el punto de vista del INE

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Distribución gratuita. Prohibida su venta

Contenido

7 Presentación

Conferencia Magistral

Los límites de la democracia: paradojas y tensiones

9 Introducción

11 La paradoja del demócrata puro

17 La paradoja del verdadero liberal

25 El dilema del perfecto demócrata liberal

35 Los límites de la democracia liberal

41 Apéndice

Mediciones de la democracia

47 Sobre el autor

| **Presentación**

¿Qué es el liberalismo y cuál debería ser la posición del “verdadero liberal”? ¿Qué es la democracia en un sentido amplio y cuál debería ser la postura de un “demócrata puro”? ¿Cuáles son las paradojas a las que dichos personajes se enfrentan? Partiendo de las respuestas a estas interrogantes que desde un análisis de la filosofía política ofrece el doctor Alfonso Ruiz Miguel, en este número de la colección Conferencias Magistrales el autor invita a la reflexión acerca de lo que él llama el “dilema del demócrata liberal perfecto” o, en otros términos, sobre los dilemas que enfrentan las democracias liberales desde su concepción.

En un contexto mundial donde las democracias reales adoptan formas muy diversas, el estudio del liberalismo y la democracia desde sus raíces filosóficas es relevante para entender por qué las democracias liberales pueden tomar caracterizaciones y gradualidades tan distintas. Con

ello, el autor de la conferencia magistral *Los límites de la democracia: paradojas y tensiones* aporta elementos para el análisis sobre las diferencias que se expresan en los diversos índices y mediciones de la democracia, tan comunes hoy en día.

La conferencia que se presenta fue dictada por el doctor Alfonso Ruiz Miguel en el auditorio del Instituto Federal Electoral el 9 de marzo de 2010, participando como comentarista el maestro Luis Javier Vaquero Ochoa, Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto.

La publicación de esta conferencia se realiza en cumplimiento de la tarea fundamental de contribuir a la reflexión sobre temas relativos a la democracia, la cultura democrática y la educación cívica, con el objetivo de enriquecer el debate en estos ámbitos.

Instituto Federal Electoral

| Introducción*

La pregunta por los límites de la democracia es compleja porque la democracia es un ideal complejo, al menos entendida como democracia liberal. Por ello, para contestar cabalmente a la pregunta no basta remitirse al modelo de la democracia ateniense y apelar al gobierno del pueblo, una idea genérica que puede realizarse de muchas maneras diferentes, no todas igualmente aceptables. Se trata de intentar poner de relieve los principales rasgos que caracterizan y, a la vez, justifican el sistema democrático de gobierno tal y como hoy lo entendemos y –siempre con

* Agradezco los comentarios y críticas de los compañeros de Filosofía del Derecho de las universidades de Gerona y Alicante, así como de Francisco J. Laporta, que me han permitido repensar y mejorar varios puntos de este texto, que en sus tres primeros apartados recoge el contenido de un artículo algo más amplio, todavía pendiente de publicación sobre “Democracia y relativismo”.

Conferencia magistral dictada en el Instituto Federal Electoral el 9 de marzo de 2010, y en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 5 de marzo del mismo año.

mayores o menores traiciones o recortes del ideal— lo practicamos. Para llegar a ese objetivo les propongo recorrer conmigo un camino que pasa, primero, por el comentario de dos paradojas y de un dilema (que anuncio, ya que al fin y al cabo se revelarán meramente aparentes): la paradoja del demócrata puro, la paradoja del verdadero liberal y el dilema del demócrata liberal perfecto. Después de ese recorrido, será el momento de ir concluyendo con una reflexión sobre las distintas clases de derechos que el sistema democrático-liberal ha de poner en juego y, a la vez, también en una cierta tensión entre ellos.

La paradoja del demócrata puro

La paradoja del demócrata puro afecta a cualquiera que esté dispuesto a resolver las controversias de carácter público mediante el procedimiento de la deliberación democrática, que tras un debate sobre los argumentos en favor de las distintas posiciones en juego deben ser decididas por mayoría de votos. Antes de entrar en la paradoja, ha de hacerse notar que el demócrata puro da una importancia sustantiva y especial a ese procedimiento democrático, que no es un mero método de decisión como cualquier otro, como el sorteo, la decisión por una minoría de sabios o el consenso que expresa la unanimidad por parte de todos. El procedimiento democrático se caracteriza en principio por dar a todos iguales posibilidades de expresar sus convicciones y de hacerlas valer mediante su voto igual (sea para decidir directamente en la materia o materias de que se trate o sea, indirectamente, para elegir representantes competentes para decidir por todos). El propio

Kelsen ofreció el argumento de principio más sólido en favor del criterio de mayoría: que decidir conforme a la regla de la mitad más uno es la mejor forma de garantizar el mayor respeto posible a la autonomía de cada ciudadano, entendida como su igual capacidad de participar en los asuntos colectivos. Porque, en efecto, establecer una regla que exija mayorías superiores a la mitad más uno (de tres quintos o de dos tercios, por ejemplo) otorga un poder de veto equivalente a establecer una regla por la que puede decidir una minoría. En el límite, cuando se exige la unanimidad para adoptar una decisión, lo que se hace es dar a una sola persona el poder de veto, es decir, dar más peso a la autonomía de esa persona que a la suma de la autonomía de todos los demás. Como luego diré, esto no significa necesariamente que todo en democracia deba ser decidido sólo por mayoría, pero sí que la regla de mayoría debe ser el régimen ordinario para permitir la decisión que confiera a cada ciudadano la mayor autonomía posible en la adopción de las decisiones colectivas.

Pues bien, el demócrata puro acepta como mejor fundado el anterior razonamiento sustantivo y, por tanto, el criterio de mayoría como procedimiento de decisión, pero a la vez que defiende ese procedimiento, prácticamente ningún demócrata deja de tener y mantener posiciones políticas sustantivas en cada decisión o competición electoral.

Supongamos que un demócrata semejante vota contra la energía nuclear en un referéndum en el que vence la opción favorable a ella, y que en unas elecciones generales opta por un partido minoritario que debe quedar en la oposición, y supongamos también que adopta sus decisiones no por mero interés, y todavía menos por capricho, sino porque está sinceramente convencido de que son las mejores para todos. En tales circunstancias, en las que la inmensa mayoría de los votantes puede verse más de una vez en la vida, el demócrata puro debe experimentar la paradoja de que, por su aceptación del procedimiento democrático, debe querer que se sigan y obedezcan políticas o programas que por su contenido son opuestos o en todo caso distintos a lo que él mismo juzga que debe hacerse.¹ Aunque se ha dicho que esta paradoja no es tal, e incluso que es una “idea particularmente estúpida”,² esa observación da demasiado rápidamente por resuelto que la adhesión al procedimiento debe ser el criterio prioritario del demócrata y que, por tanto, domina y debe dominar sobre sus propias posiciones sustantivas.

¹ Richard Wollheim, “A Paradox in the Theory of Democracy”, en Peter Laslett y W. G. Runciman (comps.), *Philosophy, Politics and Society (Second Series)*, Basil Blackwell, Oxford, 1967, pp. 70-87.

² Así, Brian Barry, *A Treatise on Social Justice, vol. II, Justice as Impartiality*, Clarendon Press, Oxford, 1995, p. 282, n. 24; véase también su “Wollheim’s Paradox: Comment”, en *Political Theory*, 1, 1973, pp. 317-322.

En realidad, aunque en último término creo que aceptar esa prioridad del procedimiento resulta ineludible para el demócrata, al menos en condiciones normales –es decir, en tanto que las decisiones democráticas no pongan en cuestión la propia democracia o algunos de los derechos individuales esenciales para la justicia básica del sistema político–, hay sin embargo dos consideraciones que han de matizar esa sencilla respuesta. Ante todo, el sistema democrático no se configura sólo como mera aceptación de los resultados del procedimiento, sino que en él también resulta esencial que las minorías, y en general todas las opciones perdedoras, puedan seguir abogando lealmente por sus posiciones sustantivas, de modo que resulte perfectamente normal que sigan intentando convencer a los ciudadanos para que cambien de criterio. Esto no es en realidad un reto para el procedimiento democrático, que puede seguir siendo prioritario y, por tanto, exigir lealtad y obediencia a lo decidido por mayoría, pero precisamente porque no obliga ni mucho menos a aceptarlo como único y último criterio moral en una abdicación completa de los criterios sustantivos de los ciudadanos, sino que incorpora la posibilidad de mantener estos criterios e intentar establecerlos mediante una nueva decisión mayoritaria.

La segunda consideración, que propone una comprensión más compleja del procedimiento democrático y replantea

de nuevo la paradoja, se refiere a la defensa de formas de objeción de conciencia ilegal y de desobediencia civil ante ciertas normas o decisiones democráticas consideradas injustas o inmorales. Para quienes mantienen la legitimidad de tales formas de oposición –y no son pocos ni están sólo en uno de los lados del espectro político– lo dominante son sus criterios sustantivos que, al menos en ciertos casos concretos, consideran que les permiten pasar por encima de lo democráticamente decidido (aunque siempre sin violencia ni resistencia frente a las sanciones previstas por la ley). Esté o no legitimada la desobediencia civil –cuestión en la que ahora no puedo entrar– tanto sus practicantes como sus defensores pueden ser un buen ejemplo de demócratas que, al menos para ciertas circunstancias excepcionales, resuelven la paradoja en una dirección opuesta a la más obvia y común de dar prioridad a los resultados del procedimiento democrático. Y no por casualidad, uno de los argumentos esenciales, concluyente o no, de los defensores de la desobediencia civil es que ella propicia un debate público que sirve a la depuración, la mejora y la mayor calidad del propio sistema democrático. En todo caso, para simplificar la discusión posterior, tomaré como hipótesis aceptada que la paradoja del demócrata se resuelve en principio dando prioridad al procedimiento sobre las posiciones sustantivas perdedoras, que en general deben someterse lealmente a lo decidido sin perjuicio

de sus libertades de criticarlo y de intentar cambiarlo en una ulterior decisión democrática. Según este punto de vista, la democracia puede ser la “última referencia moral de los ciudadanos”, por recordar la expresión de nuestros obispos, en el sentido de servir de criterio en principio dominante, aunque no en el sentido de que proporcione un criterio supremo ni, sobre todo, definitivo o irrevisable sobre los asuntos decididos.³

³ Es cierto, como me indica Francisco J. Laporta, que parece haber decisiones fácticamente irreversibles (por ejemplo, cuando se actúa contra el medio ambiente o contra las generaciones futuras) para las que no podría rezar el criterio defendido en el texto. Con todo, conceptualmente al menos, cabe distinguir entre la irreversibilidad de las decisiones y la de los efectos de las decisiones, lo que en ocasiones puede tener relevancia empírica, y en ambas direcciones, pues tanto puede haber decisiones irreversibles cuyos efectos pueden ser revertidos en formas simbólicas o indemnizatorias (una pena de muerte demostrada injusta) y decisiones reversibles con efectos sólo para el futuro (el cese de la producción de energía y residuos nucleares).

La paradoja del verdadero liberal

Paso ahora a la paradoja del verdadero liberal, que tiene algún paralelismo con la anterior pero que es en realidad bastante diferente. Antes debo explicar brevemente lo que entiendo por liberalismo o, mejor dicho, por *verdadero* liberalismo.⁴ Entiendo por tal la posición de quien cree tan

⁴ El adjetivo “verdadero” es ambiguo y en tal medida disputable en su alcance conceptual. En el significado aquí adoptado se refiere al núcleo básico y mínimo de la concepción liberal, que puede ser compartida por diversas ideologías políticas y, en concreto, por las dos corrientes más importantes del pensamiento político contemporáneo occidental: la liberal en sentido estricto, que conecta en buena medida con el conservadurismo, y la socialdemócrata, en la que también ha venido a converger con algunos matices la ideología comunista. Confirmando la ambigüedad que comento, en ambas corrientes hay partidarios que reivindicar que el verdadero liberalismo es el propio, apelando a distintas nociones de libertad, una más densa y exigente que otra. Aunque personalmente defiendo la noción más densa de libertad propia del pensamiento socialdemócrata, que insiste en la importancia de una cierta igualdad cultural y material como condición de la autonomía individual, y, por tanto, creo que esta posición expresa la mejor versión del liberalismo, eso no excluye que reconozca el carácter esencial y genuinamente liberal de la posición alternativa, respetuosa como la mía de un pluralismo político que incluye a ambas posiciones como políticamente razonables. Y tal es el limitado significado del “verdadero liberalismo” que desarrollo en el texto.

firme y profundamente en la libertad de conciencia, creencia y opinión que considera esencial defender un régimen político en el que puedan expresarse y defenderse las plurales posiciones religiosas, ideológicas, filosóficas y políticas existentes de hecho, siempre que respeten los derechos básicos. Este pluralismo ideológico se basa en último término en el principio del respeto a la inviolabilidad de los individuos (su vida e integridad, su dignidad e igualdad esencial y su seguridad personal y jurídica) en el marco del imperio de la ley.⁵

Me importa advertir enseguida que un verdadero liberal en el anterior sentido no está comprometido a admitir como jurídicamente permisible *toda* expresión de opinión, como si no fuera posible castigar las calumnias o las injurias, las mentiras propias de la estafa o de la competencia desleal, o las incitaciones al odio racial o a la violencia contra los adversarios políticos. Lo esencial es que defienda como valioso en algún sentido el pluralismo ideológico y político, al que puede justificar por muy distintas razones, no siempre convergentes entre sí ni todas necesariamente suscribibles: por enumerar las principales en la escala que, bajo mi criterio, las formula de mayor a menor persuasión,

⁵ Sobre este punto, véase Francisco J. Laporta, *El imperio de la ley. Una visión actual*, Trotta, Madrid, 2007.

piénsese en el respeto a la dignidad y la libertad de los seres humanos aunque los creamos equivocados, en el valor del debate entre diferentes puntos de vista para el enriquecimiento de la argumentación, en los beneficios del conflicto como factor de progreso social, en el carácter complejo y poliédrico de la verdad en materias humanas o, en fin, en la mayor riqueza y amenidad que produce por sí misma la variedad de criterios y opiniones.

Sea cual sea su justificación, al verdadero liberal se le reconoce porque considera no sólo inevitable sino en alguna medida valiosa la distinción entre izquierda y derecha, entre quienes propugnan ideales sociales de cambio para la experimentación de nuevas políticas y una mayor igualdad y quienes se inclinan por mantener sobre todo el orden, la autoridad y las tradiciones. De nuevo aquí, el liberal no está obligado a considerar como aceptable cualquier posición y extensión del espectro político, pudiendo excluir sin merma de su liberalismo el valor de las imposiciones violentas, autoritarias o totalitarias, que en los dos extremos niegan la esencia misma de la libertad y el pluralismo político. Así pues, tal y como la entiendo, esta forma de liberalismo es ampliamente comprensiva y no se debe confundir con la defensa del liberalismo económico, siendo compatible con muy diversas posiciones ideológicas, desde el neoliberalismo al socialismo, pasando por las distintas ideologías

conservadoras, democristianas, socialdemócratas, nacionalistas (en algunas de sus versiones, al menos) y demás variantes, con tal de que respeten genuinamente el pluralismo político. Es, así, un liberalismo suprapartidario que se coloca, por así decirlo, en un plano superior.

Pues bien, la paradoja del verdadero liberal se produce cuando, con el trasfondo de su defensa del pluralismo político como valioso desde un punto de vista suprapartidario, para el que todos los partidos leales son legítimos, el liberal da el paso de entrar de lleno en la contienda concreta para tomar partido, esto es, para defender una posición como preferible, y en ocasiones como la única moralmente aceptable. Desde ese diferente plano, las posiciones alternativas son para él erróneas y su objetivo debe ser el derrotarlas, de modo que sólo se lleven a cabo las políticas del propio partido. Pero una vez aceptada la validez de la propia posición partidista frente a las demás parecería quedar en entredicho el criterio suprapartidario que da valor a la variedad de posiciones. Esto resulta bien claro al menos en algunos temas considerados esenciales: así, para quien considera que el aborto es un asesinato, su despenalización en determinados casos es un despropósito tan inadmisibile como su punición absoluta lo es para quien defiende la libertad de elección de las mujeres; o para quien la libertad privada y de empresa es esencial

a la libertad, un sistema impositivo expansivo es tan injusto como lo es un sistema impositivo mínimo para quien defiende que los derechos sociales son garantías necesarias de la libertad.

Obsérvese que la paradoja no la ofrece sólo el liberal suprapartidario que luego se adhiere al correspondiente partido liberal, que puede ser más o menos moderado o radical, sino también el que se adhiere a cualquier partido o posición concreta dentro del plural espectro político.⁶ El gran poeta americano Robert Frost sugirió que el verdadero liberal no debe dar ese paso, y lo formuló de esta forma paradójica: "A liberal is a man too broad-minded to take his own side in a quarrel".⁷ En realidad, tal vez Frost va

⁶ La paradoja entre el liberalismo como suprapartido ya fue claramente vista por Guido De Ruggiero (e inmediatamente destacada por Benedetto Croce) en su *Storia del liberalismo europeo* (1925), Laterza, Bari, 1962 (cf. también la "Prefazione" de Eugenio Garin a esta edición, p. XXIII). Allí afirma De Ruggiero con clarividencia que "los partidos liberales no pueden contener en sí todo el espíritu del liberalismo" porque, aun reconociendo la importancia de la lucha, no pueden contener en sí las razones del adversario: "Ser parcial es su fuerza pero también su límite", de modo que desde el liberalismo en sentido amplio "el desarrollo de la lucha entre conservadores y liberales, lejos de representar una alternativa de libertad y de antilibertad, de luces y de tinieblas, representa en cambio el ritmo de un movimiento interrumpido" (p. 348).

⁷ "Un liberal es alguien demasiado amplio de miras como para tomar su propio partido en una disputa", cit. por Jon Mandle, "Tolerating Injustice", en Gillian Brock y Harry Brighouse, *The Political Philosophy of Cosmopolitanism*, Cambridge University Press, Nueva York, 2005, p. 219.

demasiado lejos porque, literalmente leído, viene a impedir al liberal –en sentido suprapartidario incluso– defender el sistema de libertades frente al totalitarismo, en lo que es discutible que haya paradoja alguna porque, en mi opinión al menos, el verdadero liberalismo no tiene por qué transigir con los enemigos del régimen de pluralismo político, que no nace de la nada ni se mantiene por sí solo. Y se trata de enemigos que exigen argumentos, oposición y, si no hay más remedio, hasta resistencia por todos los medios por parte de todos los defensores del liberalismo suprapartidario. Pero la paradoja parece subsistir entre ese liberalismo y toda toma de partido dentro del espectro vigente en cualquier sistema político pluralista.

A mi modo de ver, sin embargo, también la paradoja del verdadero liberal, si se analiza bien, resulta aparente. Y se disuelve en cuanto se cae en la cuenta de que ese liberal puede ser un defensor del sistema plural de libertades en el que deben caber distintas opciones partidistas y, a la vez, un participante comprometido en favor de alguna de esas opciones. La única condición es que, en cuanto participante, no deje de mantener su punto de vista suprapartidario de defensor del sistema, de modo que su posición partidista no le ciegue hasta el punto de descalificar el valor del propio sistema pluralista. Con su punto de exageración, ése es el sentido de la famosa frase atribuida

a Voltaire pero al parecer apócrifa: "Monsieur l'abbé, je déteste ce que vous écrivez, mais je donnerai ma vie pour que vous puissiez continuer à écrire".⁸ A fin de cuentas, pues, la paradoja es aparente si, en caso de conflicto decisivo, el liberal se toma más en serio como defensor del sistema que como participante, es decir, da prioridad a la defensa del sistema político pluralista sobre sus posiciones partidistas. Lo que, bien mirado, no exige abandonar éstas y ceder a las opuestas a ellas, sino únicamente respetar el marco jurídico y político en el que ambas puedan ser libremente defendidas y llevadas a la contienda política para su resolución por un procedimiento aceptable para todos. Aunque hasta ahora había evitado mencionarlo para que la paradoja del liberal quedara bien deslindada de la del demócrata, en este punto es ya inevitable concluir que el procedimiento aceptable de decisión para las cuestiones partidarias no puede ser otro que el democrático, que culmina la deliberación con una decisión por mayoría.

⁸ "Señor abad, detesto lo que escribís, pero daría mi vida para que pudiérais continuar escribiendo".

El dilema del perfecto demócrata liberal

La conclusión anterior no tiene nada de particular porque el verdadero liberalismo –y hoy lo tenemos más claro que en el siglo XIX– es también democrático, al igual que lo que hoy consideramos verdadera democracia no puede ser más que liberal, en el sentido del liberalismo suprapartidista que he venido comentando. Pero esa combinación de liberalismo y democracia en la que ha confluído el criterio de legitimidad hoy dominante, da lugar al tercer punto que anuncié al comienzo: el dilema del demócrata liberal perfecto, una figura puramente ideal e hipotética, pero que sirve para ilustrar cómo la democracia liberal es un combinado complejo, variable y que sufre una seria tensión interna que es necesario tener presente. Esa tensión, que no surge de la suma de las dos anteriores paradojas, sino que procede de la distinta fundamentación y naturaleza del principio liberal y del principio democrático, pone de

manifiesto la dificultad de encontrar un modelo perfecto de democracia liberal, tanto en su diseño teórico como, en especial, en su funcionamiento en la práctica.

El principio liberal tiene como fundamento y objetivo básico la protección de una esfera de libertad individual en la que cada cual pueda desarrollar sin interferencias ajenas sus propias opiniones, deseos y potencialidades. Apenas hace falta añadir que se trata de una esfera limitada. Por lo pronto, ha de respetarse la misma esfera de libertad para todos, esfera que es fácilmente reconocible en los derechos civiles defendidos por la tradición liberal como diferentes, e incluso como superiores, de los derechos políticos: la igualdad ante la ley, la libertad de religión e ideológica, la libertad de expresión y de movimiento, el derecho a la integridad física, la seguridad ante detenciones arbitrarias y condenas injustas, el derecho a la propiedad y a la libre contratación, etc.; en suma, los derechos que para John Stuart Mill dibujaban un círculo sagrado alrededor de cada individuo.⁹

⁹ *Principles of Political Economy with some of their Applications to Social Philosophy* (1848), libro V, cap. XI, § 2, trad. cast., *Principios de economía política con algunas de sus aplicaciones a la filosofía social*, Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., México, 1951, p. 806.

Por su parte, el principio democrático tiene como fundamento y objetivo básico que el procedimiento para la adopción de las decisiones colectivas garantice en la mayor medida posible la participación de todos los afectados. Ese principio supone, ante todo, la mayor extensión posible de los llamados a votar, y de ahí el sufragio universal como batalla de todo el siglo XIX y parte del XX frente a un liberalismo que lo restringía; pero implica también, y como mínimo, la organización de un sistema de representación política en el que los ciudadanos puedan ejercer periódicamente el control de los gobernantes a través de las elecciones y, por tanto, de todos los derechos específicamente políticos que garantizan un sufragio libre, como la libertad de partidos o las libertades de prensa y expresión, reunión y manifestación.

Entre el principio liberal y el democrático subsisten dos diferencias: no sólo una preferencia opuesta por los derechos civiles o por los políticos, sino también la separación que subsiste entre contenidos y procedimiento. Mientras al principio liberal le preocupa preservar sustantivamente la esfera en la que cada individuo pueda decidir conforme a su propio criterio, el principio democrático responde sobre todo a la pregunta de cuál es el procedimiento adecuado para decidir en los asuntos colectivos. Que uno

y otro principio pueden entrar en grave tensión es un lugar común repetido por los escritores liberales, de James Madison¹⁰ a Immanuel Kant,¹¹ de Thomas Paine¹² a Benjamin Constant,¹³ de Alexis de Tocqueville¹⁴ a John

¹⁰ “La acumulación de todos los poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en las mismas manos, sean de uno, de pocos o de muchos, y sea hereditaria, autonómica o electiva, puede proclamarse justamente como la verdadera definición de la tiranía” (Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *The Federalist or, the New Constitution* [1780], Dent, Londres, 1971, núm. 47, p. 245; en la trad. cast. de Gustavo R. Velasco, *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., México, 2001, pp. 204-205).

¹¹ “De las tres formas posibles del Estado, es la democracia –en el sentido estricto de la palabra– necesariamente despotismo, porque funda un poder Ejecutivo en el que todos deciden sobre uno y hasta a veces contra uno –si no da su consentimiento–; todos, por tanto, deciden, sin ser en realidad todos” (*La paz perpetua* [1795], trad. cast. de F. Rivera Pastor, Espasa-Calpe, 5ª ed., Madrid, 1972, “Primer artículo definitivo de la paz perpetua”, p. 105).

¹² “El hecho de que una parte del gobierno sea electiva no lo hace menos despótico, si la persona así elegida posee después, como parlamento, poderes ilimitados” (*Los derechos del hombre* [1792], en *Escritos políticos de Paine*, Ed. Gernika, México, 1991, II, p. 201).

¹³ “Lo que a nosotros nos importa no es que *nuestros derechos* no puedan ser violados por tal poder sin la anuencia de tal otro, sino que dicha violación le sea impedida a todos los poderes”, “La voluntad de todo un pueblo no puede hacer justo lo que es injusto” (*Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs et particulièrement à la Constitution actuelle de la France* [1815], trad. cast. en *Escritos políticos*, ed. de María Luisa Sánchez Mejía, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, pp. 15 y 17; cursivas del autor).

¹⁴ “Cuando me niego a obedecer una ley injusta, no niego a la mayoría el derecho a mandar, apelo solamente a la soberanía del género humano contra la soberanía del pueblo” (*La democracia en América* [1835-1840], ed. crítica de Eduardo Nolla, Aguilar, Madrid, 1988, tomos I, II, VII; p. 246).

Stuart Mill;¹⁵ para todos ellos lo que importa es que los derechos básicos no sean invadidos o limitados por ningún poder, porque si el procedimiento de decisión, por democrático que sea, carece de límites, la mayoría puede ser tan tiránica como cualquier déspota.

Y, ciertamente, dejado en total libertad, el procedimiento democrático permite decidir sobre todos los derechos, incluidos los políticos, por lo que su mal uso podría llegar a producir el suicidio mismo del sistema democrático-liberal. Pero, por otra parte, en la medida en que es necesario decidir también sobre el alcance y la respectiva delimitación de los distintos derechos, incluido el propio ámbito privado, en el que el individuo no debe verse afectado por las decisiones colectivas, no parece que haya un procedimiento que respete en mayor medida los esenciales derechos

¹⁵ “El ‘pueblo’ que ejerce el poder no siempre es el mismo pueblo sobre el cual es ejercido; y el ‘autogobierno’ [*self-government*] de que se habla, no es el gobierno de cada uno por sí mismo sino de cada uno por todos los demás. Además, la voluntad del pueblo significa en la práctica la voluntad de la *parte* más numerosa o de la más activa del pueblo, de la mayoría o de aquellos que logran hacerse aceptar como tal; el pueblo, por consiguiente, *puede* desear oprimir a una parte de sí mismo y las precauciones contra esto son tan necesarias como contra cualquier otro abuso del poder. [Por ello] en las especulaciones políticas se incluye ahora generalmente ‘la tiranía de la mayoría’ entre los males frente a los cuales debe guardarse la sociedad” (“On Liberty” [1859], en *Three Essays. On Liberty. Representative Government. The Subjection of Women*, ed. de Richard Wolheim, Oxford University Press, Oxford, 1975, I, pp. 8-9, trad. cast. de Pablo de Azcárate, *Sobre la libertad*, Alianza, 2ª ed., Madrid, 1979, pp. 58-59).

individuales a la participación política que el procedimiento democrático. De ahí el dilema del perfecto demócrata liberal, que en la tensión entre el principio liberal y el democrático está obligado a elegir el mejor punto de equilibrio posible entre dos extremos: por un lado, dar libre cauce a los derechos de participación, con el riesgo de que con ello se recorten o se anulen algunos o incluso todos los derechos básicos (incluidos los políticos), y, por otro lado, blindar algunos derechos, con el consiguiente sacrificio de los derechos de participación democrática.

Uno de los cuernos del dilema ha venido ejemplificado por el llamado modelo Westminster, ilustrado por el sistema británico tradicional, en el que la delimitación de todos los derechos quedaba abierta a la decisión democrática de cada momento mediante las leyes ordinarias que se pudieran ir aprobando. En el otro cuerno se encuentra el que hoy se llama modelo "neoconstitucionalista", por el que, así como Ulises se ató al mástil para evitar la seducción de las sirenas, se propone atar previamente las manos del sistema político ante posibles decisiones futuras sobre los derechos mediante dos técnicas constitucionales de limitación del criterio democrático: ante todo, la denominada rigidez de la constitución, por la que los derechos reconocidos se pueden declarar irreformables (es el modelo extremo, adoptado por la Constitución alemana

y, en la interpretación de su Corte Constitucional, por la italiana) o, por lo menos, dificultar su reforma mediante la exigencia de mayorías reforzadas y otros mecanismos de enfriamiento y de confirmación (convocatoria de nuevo parlamento, referendos, etc.); la segunda técnica es el control judicial de constitucionalidad de las leyes, sea por el Tribunal Supremo o por un Tribunal Constitucional nombrado específicamente para la tarea. Tales técnicas admiten diversas modalidades y grados de limitación al principio democrático, lo que se ve bien claramente en la rigidez constitucional, que no sólo puede ser absoluta o relativa, sino también con mayorías más o menos reforzadas y otras ataduras más o menos difíciles de superar. Así pues, además de los modelos extremos –dejar en total libertad al parlamento o declarar irreformables los derechos básicos bajo el control y la interpretación de un tribunal–, caben diversas combinaciones que cuanto más peso pongan en uno de los platos de la balanza menos dejarán en el otro y viceversa.

La anterior tensión entre el principio liberal y el democrático plantea, pues, el dilema de la determinación del punto óptimo entre ambos, lo que suscita una compleja cuestión de diseño institucional en la que no cuenta únicamente la doctrina democrático-liberal que se defienda, sino también la complicada previsión fáctica de cómo funcionará

el diseño en la práctica dadas las múltiples variables en juego (tradiciones políticas, sistema de partidos, estabilidad del sistema democrático, calidad de la deliberación pública, pautas de interpretación judicial, etcétera). A fin de cuentas, tal vez el dilema sea aparente no sólo porque puede disolverse en último término, como de hecho se hace en la práctica, poniendo un mayor peso en uno u otro platillo de la balanza y apostando por la operatividad práctica de uno u otro diseño institucional, sino porque no cabe excluir que una de las varias soluciones pueda ser la mejor, al menos para un país concreto. En todo caso, con independencia de que exista o no un punto óptimo para resolver el dilema, creo que tanto en la práctica como en la teoría se han adoptado distintos puntos de equilibrio entre los dos extremos que pueden considerarse suficientemente razonables. Basta esa indeterminabilidad, me parece, para poner de manifiesto la relevancia del dilema o, al menos, de la fuerte tensión entre los dos principios en juego. Y precisamente porque entendemos que el sistema democrático admite diversas formas de realización sin dejar de cumplir sus requisitos esenciales, es por lo que dudamos sobre cuál es el mejor diseño institucional.

Ahora bien, es importante también caer en la cuenta de que el dilema o la tensión tienen sentido mientras permanecemos dentro del sistema democrático-liberal, es decir,

mientras no perdemos el núcleo esencial de los derechos de participación ni el de los derechos sustantivos. Aliviar la tensión dando prioridad absoluta a los derechos de participación puede conducir al espectro de la llamada “democracia totalitaria”, en la que se nos obliga a ser libres pero somos esclavos. Y romper el dilema prescindiendo de toda participación nos puede encaminar al viejo totalitarismo platónico de una pequeña camarilla de filósofos-reyes (o magistrados) cuya presunta virtud no puede controlar el pueblo. Para seguir siendo tal, la democracia liberal exige la garantía de los derechos básicos, tanto sustantivos como de participación política, que nos mantengan dentro del arco en el que se plantea el dilema que he ilustrado.

Los límites de la democracia liberal

Naturalmente, cuáles son los derechos básicos y cuál es su núcleo esencial es cuestión debatida y, en parte al menos, debatible. Si tuviera que especificar mínimamente, de forma sin duda muy gruesa, diría que estaremos dentro de los límites del sistema democrático liberal en tanto resulten garantizados, por un lado, los derechos civiles esenciales (no discriminación, integridad física, libertad ideológica y religiosa y seguridad personal y jurídica) y, por el otro, los derechos políticos básicos para que las distintas posiciones puedan participar de manera permanente en el debate político (sufragio, expresión y reunión, y asociación política). En el límite, creo que pueden ser admisibles déficits en la anterior enumeración con una doble condición, en parte interrelacionada: que se trate sólo de restricciones parciales y que tengan carácter ocasional o provisional. Aunque las dos condiciones se explican por sí solas, diré algo de cada una de ellas. De un lado, deben ser restricciones parciales

en el sentido de limitadas todo lo más a alguno o a unos pocos de los derechos citados, pero no a todos o a la mayoría de ellos; y, de otro lado, deben tener carácter ocasional, en el sentido de que tengan la posibilidad de ser salvadas y superadas mediante el ejercicio del conjunto de tales derechos, por lo que debe ser posible revisarlas mediante los procedimientos ordinarios en los sistemas constitucionales (decisión popular o parlamentaria, revisión judicial, etcétera).

En todo caso, las anteriores indicaciones tienden a poner de manifiesto que la democracia es, en cierto modo, un concepto gradual con un núcleo claro en el que su significado es indudablemente aplicable y una zona de penumbra intermedia dudosa que llega hasta la zona oscura en la que decididamente no es aplicable. Entre la democracia sueca y las dictaduras nazi o franquista hay lugar para muy diversas posiciones, ordenables en alguna escala gradual. Una conclusión como la anterior, por lo demás, resulta inevitable cuando se pregunta por el estado de la democracia hoy en el mundo o, lo que viene a ser lo mismo en términos cuantitativos, cuando se pregunta por cuántas democracias existen hoy. Y no es casual que tal tipo de preguntas, que exigen responder, explícita o implícitamente, a mi pregunta inicial sobre los límites de la democracia, tiendan a ser respondidas mediante criterios más o menos

complejos y graduales que presuponen un modelo ideal y unos límites relativamente difusos en la aplicación de ese ideal a la realidad.

La presuposición de tales criterios es el procedimiento que se viene siguiendo para elaborar diversos índices que pretenden evaluar la democracia en el mundo actual, como el del proyecto Polity IV, auspiciado por la Universidad de Maryland, el que elabora la fundación estadounidense Freedom House o, en fin, el del semanario británico *The Economist*. Creo que de la comparación de esos índices se pueden extraer al menos dos enseñanzas principales, una más evidente que otra.¹⁶

Ante todo, por encima de algunas diferencias en la complejidad de los criterios elegidos y en la presentación formal de los resultados, los tres índices tienden a mostrar un buen grado de homogeneidad en la jerarquización y la clasificación de los distintos países. Es verdad que, a primera vista, el índice menos exigente, el de Polity IV, considera democráticos a tres de cada cuatro Estados, mientras que el más exigente, el de *The Economist*, rebaja ese porcentaje a uno de cada dos. Sin embargo, esas discrepancias se

¹⁶ Para mayores detalles sobre sus respectivos contenidos, remito al apéndice, donde a su vez se remite a las fuentes originales.

atenúan mucho si se atiende a la baremación con la que cada índice jerarquiza a los distintos países y se comparan los datos por categorías que permiten diferenciar entre grados de mayor o menor cercanía a un criterio exigente de democracia. Tras ello, la mayoría de las discrepancias terminan reduciéndose a la diferencia de un punto, que según el número de puntos que utilice cada índice –entre 10 y 13 puntos– y el criterio de corte por el que se distinga entre unas y otras categorías puede dar lugar, por ejemplo, a que Egipto aparezca como no democrático porque está calificado con la mínima puntuación, o sea mínimamente democrático porque tiene un punto más que los peor situados, los únicos a los que el índice considera como no democráticos.

La segunda enseñanza que merece extraerse del análisis de índices como los anteriores es que, aun siendo útiles, tales estudios empíricos deben mirarse con una cierta distancia crítica. En particular, el hecho de que tomen como referencia básica a los sistemas realmente existentes no puede significar sin más que los países con los índices máximos de democracia constituyan el máximo posible alcanzable, la democracia ideal, más allá de la cual todo sería permanecer igual o, en otro caso, empeorar. Incluso las mejores democracias existentes son susceptibles de mejora si se las compara con un modelo ideal. En especial,

si entre las democracias con la máxima puntuación se incluye no sólo a los excelentes regímenes escandinavos, donde no siempre la jefatura del Estado es electiva, sino también a países como Estados Unidos, Italia o, incluso, España, que por unas u otras razones no me parecen cualitativamente equiparables a las democracias escandinavas. En todo caso, las paradojas y tensiones que antes he comentado no excusan de proponer y de tener presente un modelo ideal de democracia que, recogiendo la formulación más perfecta de los valores y derechos mejor justificados, pueda servir como guía a la siempre imperfecta realidad. Pero ése sería un tema para otra oportunidad.

Apéndice

Mediciones de la democracia

En el cuadro 1 se puede ver el resumen del índice de Polity IV, una investigación emprendida desde hace años con sede en la Universidad de Maryland, de la que he hecho una reelaboración referida a 2007, la fecha más actualizada. El índice únicamente distingue entre países democráticos y no democráticos, considerando democráticos –de menos a más, con una graduación de 1 a 10– al 64% de los Estados, y como no democráticos –con una puntuación igual o menor a cero (Somalia, China, Cuba, Guinea Ecuatorial, Irán, Kuwait, Marruecos, Arabia Saudita, Siria, etcétera)– al restante 36%.

Para facilitar la comparación con otros índices, se puede proponer una clasificación dentro de los países democráticos. Conforme a ella, serían propiamente democráticos, según el criterio de exigencia que se quiera mantener, entre un 21% y un 63% de los países, y parcialmente

o deficientemente democráticos entre un 14% y un 24%. En su contenido específico, entre los países menos democráticos (de 1 a 3 puntos) figuran Zimbabue, Egipto, Angola, Tailandia y Etiopía, y entre los medianamente democráticos (de 4 a 6 puntos) Nigeria, Armenia, Venezuela, Ecuador y Rusia. Por su parte, las dos categorías restantes integran al 53% de los Estados: entre ellos, figuran como países más democráticos (de 7 a 9 puntos) Colombia y Estonia con 7; Argentina, Bélgica, Turquía, Brasil y México con 8; Francia, India y Perú con 9 y, en fin, en el 20% de países máximamente democráticos (10 puntos) figuran además de Canadá, Japón, Uruguay, los grandes países de Oceanía y la gran mayoría de los países europeos, Estados Unidos e Israel.

Cuadro 1

| | | |
|---|------------|-------------|
| Democráticos (=>1 punto) | 125 | 77 % |
| Máximamente democráticos (10 puntos) | 34 | 21 % |
| Más democráticos (7-9 puntos) | 52 | 32 % |
| Medianamente democráticos (4-6) | 16 | 10 % |
| Menos democráticos (1-3 puntos) | 23 | 14 % |
| No democráticos (= <0 puntos) | 37 | 23 % |
| Total | 162 | |

Fuente: Elaboración propia sobre datos de "Regime Authority Characteristics and Transitions Datasets", de Polity IV, auspiciados por el Integrated Network for Societal Conflict Research (INSCR): <http://www.systemicpeace.org/inscr/inscr.htm>

Por su parte, el cuadro 2 recoge los resultados de Freedom House, una organización independiente con sede en Nueva York, que además de permitir ver la evolución favorable a la expansión de los sistemas democráticos desde hace más de 30 años, ofrece unos porcentajes relativamente homogéneos respecto de la anterior. Con una escala de 13 posiciones que en este caso puntúa, de mayor a menor democracia, entre 1 y 7 puntos (con graduación de medio en medio punto), los países con la máxima puntuación (1 punto) son esencialmente los mismos que en el estudio anterior: así, para 2008, salvo algunas leves variaciones (como Israel, Japón y Grecia, que reciben 1.5 puntos), las máximas puntuaciones tienden a coincidir en los mismos Estados, salvo el matiz de que Freedom House es menos exigente que Polity IV en la categorización de los países democráticos: así, en esta clasificación alcanzan la máxima puntuación una cuarta parte de los Estados frente a la quinta parte de la clasificación de Polity IV; en cambio, los porcentajes de los países no democráticos son similares, entre 22% y el 23%, siendo sólo digno de mención que Freedom House califique como “no libres” a países como Egipto, Angola y Rusia.

Cuadro 2

| | 1975 | | 1985 | | 1995 | | 2005 | | 2008 | |
|---------------------|------|-----|------|-------|------|-----|------|-----|------|-----|
| Libres | 40 | 25% | 56 | 33.5% | 89 | 46% | 89 | 46% | 91 | 47% |
| Parcialmente | 53 | 34% | 56 | 33.5% | 58 | 30% | 58 | 30% | 60 | 31% |
| No libres | 65 | 41% | 55 | 33% | 45 | 24% | 45 | 24% | 43 | 22% |
| TOTAL | 158 | | 167 | | 192 | | 192 | | 194 | |

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Freedom House, en <http://www.freedomhouse.org/uploads/pdf/Charts2006.pdf> y <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=25&year=2008> (sub "Combined Average Ratings: Independent Countries").

Por último, en 2008 ha aparecido una nueva edición del *Index of Democracy* elaborado por la Economist Intelligence Unit del semanario británico *The Economist*, que considera críticamente a los dos anteriores y defiende una evaluación más densa y rigurosa. Y, ciertamente, sus resultados son, en parte, algo más exigentes que los de los estudios anteriores, si bien sus diferencias no son especialmente significativas. Este estudio utiliza cinco rasgos diferentes (proceso electoral y pluralismo, funcionamiento del Estado, participación política, cultura política y libertades civiles), a los que puntúa de 0 a 10, para elaborar una clasificación de cuatro tipos de países, según puede verse en el cuadro 3. Si se suma el 18% de países considerados "democracias plenas" al 30% de democracias deficientes (*flawed democracies*), resulta que prácticamente la mitad

de los países considerados son democráticos. Según este índice, sólo reciben las mayores puntuaciones Suecia, Noruega, Islandia, Holanda y los demás países escandinavos (de 9.88 a 9.25 puntos), mientras España, Japón, Estados Unidos, el Reino Unido, Francia e Italia se sitúan en los puestos 15, 17, 18, 21, 24 y 29 (de 8.45 a 7.98 puntos). Destaca también la inclusión dentro de las democracias deficientes de Sudáfrica, Chile, India, Israel, Brasil, México, Argentina y Perú (puestos 31, 32, 35, 38, 41, 55, 56 y 70, de 7.91 a 6.31 puntos), y dentro de los regímenes híbridos, la inclusión de Turquía, Venezuela, Rusia e Irak (puestos 87, 95, 107 y 116, de 5.69 a 4.00 puntos).¹⁷ Finalmente, entre los "regímenes autoritarios" se sitúan Egipto, Nigeria y Angola (puestos 119, 124 y 131, de 3.89 a 3.35 puntos).

Cuadro 3

| | | |
|---|-----|------|
| Democracias plenas (8-10 puntos) | 30 | 18 % |
| Democracias deficientes (6-7,99 puntos) | 50 | 30 % |
| Regímenes híbridos (4-5,99 puntos) | 36 | 21 % |
| Regímenes autoritarios (0-3,99 puntos) | 51 | 31 % |
| TOTAL | 167 | |

Fuente: "The Economist Intelligence Unit's index of democracy", en http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf

¹⁷ Véase http://en.wikipedia.org/wiki/Democracy_Index

| Sobre el autor

Alfonso Ruiz Miguel es doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid, de la que además ha sido vicerrector de Investigación, secretario general y catedrático de Filosofía del Derecho. Ha sido investigador en la Universidad de Turín y profesor visitante en la Universidad de Edimburgo y en el Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Ha sido miembro de los consejos de redacción de *Doxa*, *Sistema e Isonomía*, entre otras revistas. Forma parte del Comparative Legal Research Group (Bielefelder Kreis), donde ha colaborado en la obra *Interpreting Precedents. A Comparative Study*.

Es autor y editor de diversas obras, entre ellas *Una filosofía del derecho en modelos históricos: de la Antigüedad a los inicios del constitucionalismo*; *El aborto: problemas*

constitucionales; Laicismo y Constitución (con R. Navarro-Valls); *Revisión de Elías Díaz: sus libros y sus críticos* (con J. Laporta y L. Hierro); *La justicia de la guerra y de la paz; Filosofía política II. Teoría del Estado* (con E. Díaz, eds.), y *Filosofía y derecho en Norberto Bobbio*.

23

Los límites de la democracia: paradojas y tensiones

se terminó de imprimir en noviembre de 2020 en Litográfica Ingramex, S.A. de C.V., Centeno 195, col. Valle del Sur, Alcaldía Iztapalapa, C.P. 09819, Ciudad de México.

Se utilizaron las familias tipográficas Adobe Acumin Pro, Slate Pro, Meta Pro y Seravek; papel Bond ahuesado cultural de 90 gramos y forros en cartulina Bristol de 240 gramos.

La edición consta de 1,000 ejemplares y estuvo al cuidado de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral.

23

 **CONFERENCIAS
MAGISTRALES**



Consulta el catálogo
de publicaciones del INE

 **INE**
Instituto Nacional Electoral