

# ¿Elecciones sin democracia? ¿Democracia sin elecciones? Sobre las formas de la participación política<sup>1</sup>

*¿Elections without democracy?  
¿Democracy without elections?  
About the forms of the political participation*

Michelangelo Bovero (Italia)\*

Fecha de recepción: 18 de mayo de 2012

Fecha de aceptación: 30 de agosto de 2012

## RESUMEN

La identificación bobbiana entre la democracia de los modernos y la institución de las elecciones requiere de muchas revisiones y precisiones. Pero considerar el sufragio universal como un fierro viejo, abandonarlo a su destino para buscar otras formas de “participación ciudadana”, es un camino que involucra peligros, incluso antidemocráticos. El desafío, muy difícil, que propongo es otro: intentar en todo modo restaurar las condiciones de la democracia de los modernos. Para volver a acercar a nuestras democracias aparentes con la democracia efectiva.

**PALABRAS CLAVE:** Norberto Bobbio, democracia, elecciones, participación política.

<sup>1</sup> Traducción del italiano de Lorenzo Córdova y Paula Sofía Vásquez Sánchez.

\* Profesor de la Universidad de Turín. michelangelo.bovero@unito.it.

## ABSTRACT

Identification bobbiana between modern democracy and the institution of elections requires many revisions and clarifications. But consider universal suffrage as an old iron, leave him to his destination to search for other forms of “citizen participation” is a journey that involves dangers, even undemocratic. The challenge, very difficult, I propose is another: try in every way to restore the conditions of modern democracy. To return to our democracies apparent approach to effective democracy.

**KEYWORDS:** Norberto Bobbio, democracy, elections, political participation.

## *La democracia de los modernos*

Cuando nosotros hablamos de democracia, la primera imagen que se nos viene a la cabeza es el día de las elecciones, largas filas de ciudadanos que aguardan su turno para depositar su voto en las urnas. Al caer una dictadura ¿se ha instaurado un régimen democrático? ¿Qué es lo que nos muestran las televisiones de todo el mundo? Una mesa electoral y un hombre cualquiera, o el primer ciudadano, que ejerce su derecho o cumple con su deber de elegir a quien lo representará (Bobbio 1987, 323).

**A**sí escribía Bobbio en un ensayo de 1987, dedicado a confrontar la democracia de los antiguos y la democracia de los modernos. La democracia de los modernos es la democracia representativa; la institución característica de la democracia representativa es la elección por parte de los ciudadanos de sus representantes para las sedes en las que son asumidas las decisiones políticas.

Según Bobbio, el sufragio universal constituye el requisito indispensable que un régimen político moderno debe poseer para poder ser reconocido como uno democrático.<sup>2</sup> Pero la institución de las elecciones con sufragio universal puede servir como prueba de que un régimen es (ha devenido) democrático sólo a condición de que el juego político en su conjunto —y en particular la dimensión eminentemente conflictual del juego político moderno, es decir, la competencia electoral— se desarrolle de acuerdo con determinadas reglas. Como he sostenido en otras ocasiones, las reglas del juego tienen el significado y el valor de condiciones (en sentido lógico) de la democracia: *si tales reglas son violadas o aplicadas incorrectamente, entonces el juego no puede llamarse democrático*. En una extrema síntesis, se puede decir que la democracia es las

<sup>2</sup> En una nota al pie de página Bobbio (1981, 390) añade: “Ciò che fa della repubblica italiana uno stato almeno formalmente democratico è l’art. 48 della Costituzione secondo cui ‘sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età’”.

reglas que la componen. Es, ante todo y esencialmente, un determinado y específico conjunto de normas para la producción de normas.

Es fácil observar que todas las reglas del juego democrático enumeradas y analizadas por Bobbio en varios lugares de su obra —aquellos que he tomado como base de salida para la construcción de mi teoría— tienen que ver, en modo directo o indirecto, con las elecciones. Por lo tanto, también las condiciones de la democracia, que encuentran su expresión normativa en las reglas del juego, pueden ser útilmente reformuladas con referencia explícita (de nuevo, directa o indirecta) a la institución de las elecciones.

### *Sufragio universal, voto igual, libre selección*

Que un juego electoral pueda considerarse democrático depende, ante todo, de la satisfacción de las condiciones *formales* planteadas por las primeras cinco reglas: las que establecen *quién* participa en el juego y *cómo* debe desarrollarse éste.

En primer lugar, el sufragio debe ser *universal*, y éste lo es realmente sólo si el universo de los electores —lo que se conoce comúnmente como el “cuerpo electoral”— comprende a todos los destinatarios de las decisiones de los elegidos (de los que lo serán en el futuro). Además, el universo de los electores debe coincidir con el universo de los elegibles. Esta es la condición de inclusividad, que se ha satisfecho gradualmente en los régimenes políticos occidentales por medio de sucesivas etapas de alargamiento del sufragio, a partir de las grandes revoluciones modernas (la inglesa, la estadounidense, la francesa); se trata de un largo proceso, no casualmente llamado proceso de democratización. Hoy, con la negación del derecho de sufragio a un número creciente de residentes fijos en el territorio de muchos estados —los inmigrantes, que son verdaderos y propios “nuevos metecos”— asistimos a la regresión de facto desde el sufragio universal al sufragio restringido, o sea, a un proceso de “desdemocratización”.

En segundo lugar, el juego electoral debe ser *equitativo (fair)*, y puede ser considerado como tal sólo si cada elector dispone de un voto —uno y uno solamente— al igual que cualquier otro, y si cada uno de los votos incide, o bien “pesa”, igual que los demás en la composición del colegio de los representantes elegidos. Es la condición de la equivalencia, satisfecha cuando la elaboración de los resultados electorales (obviamente establecidos con base en el cómputo correcto de los votos válidos, y sin “trampas”), en vista de la integración de los órganos representativos, está regulada por el principio de proporcionalidad entre las cuotas porcentuales de los votos obtenidos por los varios grupos (listas) de candidatos y las de los escaños respectivamente asignados. Hoy, los sistemas electorales —o sea, los conjuntos de reglas para la transformación de votos electorales en escaños de representación— vigentes en gran parte de los estados representativos, alejándose de aquel principio, vuelven inequitativo el juego de las elecciones.

En tercer lugar, el juego electoral debe ser *libre*, ante todo en el sentido de que la decisión del voto —la selección política— de cada elector debe poder madurar al reparo de interferencias distorsionadoras, es decir, en un contexto que permita hacer un examen comparativo equilibrado de las opiniones, propuestas, programas de los diversos grupos de candidatos. Se trata de la condición de libertad subjetiva del ciudadano elector, que no puede ciertamente considerarse satisfecha si no está, al menos, garantizada la pluralidad de las (y el pluralismo en las) fuentes de información política, así como el libre acceso a éstas. Hoy, ante las situaciones de monopolio u oligopolio, y en todo caso frente al desequilibrio en el control de los medios de comunicación, las selecciones políticas de los electores son, en gran medida (en algunos lugares más que en otros), manipuladas y heterodirigidas.

En cuarto lugar, el juego debe ser *libre* también en el sentido de que la selección del elector debe poderse ejercer respecto de alternativas realmente diferentes entre sí, entre un abanico de opciones suficientemente

amplio como para permitir a cada uno el reconocerse en una orientación política precisa. Se trata de la condición de libertad objetiva, que no puede considerarse como satisfecha sino cuando esté protegido y favorecido por el ordenamiento jurídico, y esté efectivamente presente en la arena pública, el pluralismo de los partidos y de los movimientos políticos. En abstracto, puede decirse que la selección del elector es tanto menos libre cuanto más limitada está la gama de las alternativas; en concreto, ahí, en donde el número de las alternativas es exiguo, frecuentemente el elector se encuentra en la situación de tener que escoger entre votar por una orientación política que resulta deforme respecto a sus preferencias, o bien, abstenerse; una situación que, si lo pensamos un poco, no es muy diferente de la que ocurre en los regímenes de partido único, en referencia a los cuales sería insensato hablar de elecciones libres. Hoy, la tendencia hacia la simplificación de los sistemas políticos, frecuentemente reducidos a un formato dicotómico —bipolarismo, bipartidismo y, en los hechos, biliderazgos—, en ciertos casos favorecida por las intervenciones sobre las leyes electorales que inducen a los partidos y a los movimientos a converger en coaliciones heterogéneas o incluso en fusiones artificiosas, distorsiona y contrae la dimensión objetiva de la libertad electoral, hasta casi anularla. De ahí se deriva también el crecimiento del abstencionismo y de la desafección por las instituciones y por la política en general.

### *Elecciones y principio de mayoría*

Mucho más problemático resulta el caso de la quinta regla del juego, considerada por muchos (también por Bobbio en algún texto) como la “regla madre” de la democracia. Se sostiene comúnmente que el juego democrático debe resolverse determinando “quién ganó” y “quién perdió”, mediante la aplicación de la regla de mayoría. Pero debemos entender bien el significado, el alcance y los límites de esta regla en el ámbito específico del juego electoral. Confusiones y errores, muy frecuentes, derivan de la identificación genérica y simplificadora del núcleo esencial

del régimen democrático con el “poder de la mayoría”; una identificación que frecuentemente es afirmada o asumida tácitamente como un axioma, sin ni siquiera preguntarse si aquella de la que se habla sea la mayoría de los electores o bien de los elegidos, o presuponiendo que existe o que deba existir una correspondencia natural y automática entre la una y la otra. Pues bien, estamos frente a un conjunto de equívocos.

Dado que estoy consciente de confrontarme con convicciones difundidas y enraizadas, que yo considero prejuicios, formulo ante todo una tesis general, presentando una primera y sumaria ilustración: la “cracia” de la mayoría *no es*, en cuanto tal, democracia. Imaginemos un régimen político en el que se realizan elecciones con sufragio universal para designar a los miembros del parlamento, pero la ley electoral establezca que *todos* los escaños parlamentarios serán asignados a la agrupación de candidatos —partido o coalición— que obtenga la *mayoría* de los votos. No muchos, creo, estarían dispuestos a reconocer sin dudarlo a dicho régimen como democrático. Ahí en donde el supremo poder de decisión colectiva —el Poder Legislativo, que corresponde a los parlamentos— le fuera atribuido a los representantes de *una parte del demos*, es decir, del universo de los ciudadanos, aun cuando ésta fuera la parte *mayor*, mientras que la otra, la parte *menor*, estuviera excluida de la formación de la voluntad general, por no tener representantes en el órgano en el cual son elaboradas y asumidas las normas vinculantes para *todos*, el proceso decisional sucesivo a las elecciones estaría privado de la confrontación dialéctica, precisamente, democrática entre las opiniones diversas.

Si quisiéramos expresar la naturaleza de este régimen hipotético con un nombre adecuado, sugeriría designarlo como una forma —muy descarada— de *pleonocracia*. Con este término pretendo indicar una suerte de “oligarquía mayoritaria” (una oligarquía ya no de los pocos sino de los muchos),<sup>3</sup> es decir, una especie política que encaja en el género “autocracia”, una

<sup>3</sup> Si los “muchos” (*pleones*) que tienen representantes en el parlamento son menos que “todos”, entonces, desde el punto de vista democrático, son “pocos” (*oligoi*).

no-democracia y, por ende, opuesta al género democracia. El que sugiero no es un ejercicio teórico abstracto: existen regímenes políticos reales en los que la ley electoral otorga un premio de mayoría capaz de transformar la mayoría *relativa* de los votos en mayoría *absoluta* de los escaños, como ocurre en Italia hoy; o bien, instituye umbrales que excluyen de los órganos representativos a grupos políticos relevantes. Estos son regímenes en los que las reglas y las condiciones de la democracia resultan dañadas por grados más o menos elevados de *pleonocracia*. Se dice comúnmente: en democracia la mayoría gana; pues bien: ¿qué cosa gana?, ¿cuánto gana?

En un juego electoral democrático, esto es, respetuoso de la igualdad política de todos los ciudadanos (de la igual dignidad de todas las opiniones políticas), el principio de mayoría no tiene la tarea de otorgarle (todo) el poder a la mayoría, sino que desempeña solamente la función de un criterio muy general, con base en el cual —dicho en palabras de Bobbio— “se considera electo al candidato que obtiene el mayor número de votos” (Bobbio 1999, 381). Puede decirse, en modo genérico, que en un régimen democrático los electos son aquellos candidatos que han obtenido un número mayor de votos respecto de sus competidores. Sin embargo, este criterio no puede fácilmente traducirse en una regla rigurosa. Invito ante todo a observar que una regla semejante sí encuentra una aplicación rígida ahí donde rige un sistema electoral mayoritario por colegios uninominales, pero esto ocurre solamente en cada uno de dichos colegios; en cambio, el potencial distorsionador de este tipo de sistema lleva con frecuencia a una composición desequilibrada del colegio de los electos (o sea, del parlamento), asignando la mayoría de los escaños a un partido o coalición que *no* obtuvo la mayoría de los votos en su conjunto. La historia de las elecciones en Inglaterra ofrece muchísimos ejemplos de esto. Por lo tanto, no se debe, ante todo, confundir la regla de mayoría con el sistema electoral mayoritario, ya que los resultados finales de la aplicación de este sistema violan a menudo la propia regla.

Agrego, incluso quienes —a mi juicio, sin razón— tienden a reducir la democracia al *principio* mayoritario deberían desconfiar del *sistema* mayoritario.

Por otra parte, ni siquiera el tipo de sistema electoral opuesto al mayoritario, o sea, el sistema proporcional —mejor dicho, la clase de los sistemas electorales que se inspiran en el principio de proporcionalidad entre votos y escaños—, garantiza que cada uno de los candidatos electos al parlamento haya obtenido un número de votos mayor respecto de todos y cada uno de los excluidos. Esto, ante todo, porque es difícil, si no es que imposible, reconocer como destinados a un candidato específico los votos electorales que no son expresados en colegios uninominales (o sea, ahí donde se votan listas y no individuos). Pero no solamente por eso. Consideremos el caso de un sistema en el cual rige el voto de lista, pero al elector le está permitido también expresar su preferencia por (uno o más) candidatos individuales (sistema de listas abiertas). Ahora bien, es del todo posible que un candidato electo con base en el cálculo proporcional en un cierto colegio haya obtenido un número de preferencias menor respecto de un candidato excluido en otro colegio, y hasta en el mismo. En cambio, el tipo de sistema electoral proporcional garantiza —por su propia naturaleza— que a una cuota mayor de votos electorales en su conjunto para un cierto grupo de candidatos respecto de otro grupo, corresponderá una cuota mayor de escaños parlamentarios. Pues bien, lo que determina este resultado no es ya la aplicación de la regla de mayoría —en el sentido literal esclarecido por Bobbio (1999, 381): “es electo el candidato que obtiene el mayor número de votos”—, sino el respeto del principio de proporcionalidad.

### *La regla de mayoría en el juego democrático*

En suma, la regla de mayoría no es la *regla soberana* de las elecciones democráticas. No lo es, de hecho, en gran parte de los régimenes de democracia real. No logra serlo, es decir, no logra determinar una correspondencia no distorsionada entre mayoría de votos y de escaños, ni siquiera —yo

Michelangelo Bovero

diría, aún menos— ahí donde rige un sistema electoral mayoritario uninominal. Pero el punto es que, para asegurar el carácter democrático de las elecciones, no *debe* serlo. Cuando se pretende que la regla de mayoría sea o se vuelva la regla soberana, la que determina la vida política de un país, y se intenta imponerla como tal mediante sistemas inspirados en la lógica de la llamada *democracia mayoritaria*, que apuntan a estructurar el juego electoral de manera que éste desemboque necesaria e inmediatamente en la identificación de una mayoría política de electos, preconstituida y blindada, no modificable a lo largo de la entera legislatura, en estos casos el juego político se desnaturaliza violando las condiciones de la democracia. En mi lenguaje, las elecciones ya no son democráticas sino *pleonocráticas*, instituyen una suerte de tiranía electiva de la mayoría. *Todo el poder a una parte del pueblo* no es un principio democrático. En una democracia —de acuerdo con mi concepción de la misma— la función de las elecciones no es la de otorgarle directamente el poder de decisión colectiva a (los representantes de) *una parte* de los ciudadanos; sino la de determinar la composición del órgano autorizado a tomar las decisiones colectivas de manera que *todas* las opiniones de los ciudadanos encuentren representación política, sin excluir ninguna y en sus respectivas proporciones.<sup>4</sup>

Ahora bien, esta función puede cumplirse aplicando el criterio de proporcionalidad, no la regla de mayoría.

Esto no significa, para nada, que carezca de sentido preguntarse, como todos hacemos habitualmente: “¿Quién ganó? ¿Quién perdió las elecciones?”, y buscar la respuesta en el cálculo de los votos, para establecer cuál partido o coalición obtuvo la mayoría absoluta o relativa de los sufragios, y si ésta le permite (con base en la ley electoral vigente) alcanzar la mayoría de escaños en el parlamento. Pero preguntémonos de nueva cuenta: *¿qué*

---

<sup>4</sup> El parlamento puede ser considerado como el órgano de la representación democrática sólo en la medida en la que reproduce, refleja, o sea, ofrece una representación (en el sentido análogo al teatral del término) adecuada y no distorsionada de la identidad política plural de la sociedad entera.

cosa gana el partido o coalición que triunfa en las elecciones? En una democracia —en un régimen que satisfaga las condiciones de ella—, el partido o coalición de mayoría (electoral y, por medio de ésta, parlamentaria) “gana” el poder de orientación política, o sea, la fuerza numérica para determinar el rumbo de la legislación. Pero esto no implica, de ninguna manera, que el partido o la coalición haya sido “investido”, sin más, del poder de decisión política, y que éste deba entenderse como indiscutible y no modificable por toda la duración de una legislatura, ya que ganó las elecciones, o sea, obtuvo la mayoría de los votos electorales. Prueba de ello es el hecho de que la mayoría parlamentaria (de votos decisionales) indispensable para aprobar o rechazar una propuesta de ley no tiene que coincidir necesariamente con la “mayoría” indicada por las urnas (o determinada por las alquimias de los sistemas electorales). Por ejemplo, cuando en el parlamento una propuesta de la “mayoría” es rechazada, o bien, es aprobada una propuesta presentada por la oposición, ciertamente no se considera como inválida la votación por esa razón, o sea, por el hecho de que el voto *parlamentario* ha puesto en minoría a la mayoría *electoral* (o, como dicen los demagogos, la mayoría querida por el pueblo). Esto puede ocurrir por varias razones contingentes, pero también en virtud de la norma constitutiva que en las democracias representativas prohíbe el mandato obligatorio. Pretender que esto no deba ocurrir, hacer (mediante normas *ad hoc*) que no pueda pasar nunca o que si ocurre y se repite no sólo se verifique una crisis de gobierno, sino que el parlamento mismo decaiga automáticamente y la legislatura se interrumpa, significa cambiar las reglas del juego, alterar el juego democrático, instituir otro juego. Transformar la democracia en *pleonocracia*, la cual es una forma de autocracia electiva.

### *Decidir, no elegir, por mayoría*

La regla de mayoría tiene un rol esencial, ya no en las elecciones, sino en las decisiones de los elegidos, es la regla de procedimiento que el parlamento, en tanto órgano colegiado, adopta para desempeñar su propia función, la de tomar decisiones colectivas.

Michelangelo Bovero

Preguntémonos ahora: ¿esta regla es democrática en sí misma? ¿Las decisiones políticas deben considerarse democráticas *en tanto que* fueron tomadas por la mayoría? Me temo que también esto sea un prejuicio difundido, que refleja o que resulta de aquel más general de identificar inmediatamente democracia y poder de la mayoría. Es decir —en mi lenguaje—, confundir democracia y *pleonocracia*.

Para darse cuenta de que se trata justamente de un prejuicio, es útil retomar algunas consideraciones de Bobbio contra la opinión común de que un sistema democrático estaría caracterizado por la regla de mayoría respecto de los sistemas autocráticos, como si democracia y principio mayoritario fueran dos conceptos de la misma extensión. Dicha opinión está equivocada, ya que “existen sistemas políticos no democráticos que adoptan la regla de mayoría [...] para la formación de las decisiones colectivas supremas” (Bobbio 1999, 383). Bobbio plantea muchos ejemplos históricamente relevantes, como el senado romano, el Consejo Mayor de la República de Venecia o el cónclave para la elección del papa, todos éstos órganos aristocráticos, no democráticos, en los que se decidía (o todavía se decide) por mayoría, y agrega el ejemplo más significativo:

Mussolini cayó por un voto de censura expresado según la regla de la mayoría por parte del Gran Consejo del Fascismo, que no era un órgano de un régimen democrático, sino el órgano fundamental de un régimen que había hecho de la lucha contra la democracia una de las razones principales de su existencia y de su éxito (Bobbio 1999, 384-5).

La secular y recurrente discusión en torno a la regla de mayoría no concierne al problema de las formas de régimen, como si dicha regla pudiera asumirse como criterio de distinción entre democracia y no-democracia; en cambio, se refiere, desde siempre, al tema “de la naturaleza, función y modos de funcionamiento de los cuerpos colegiados, cuya existencia no está para nada conectada con la forma del régimen político, y es del

todo compatible con regímenes antidemocráticos". La virtud de esta regla no es la de volver democrática una decisión, sino de "permitir que se llegue a una decisión colectiva entre personas que tienen opiniones diversas". Dicha regla es, en suma, "un útil, más aún, indispensable expediente técnico" que debe adoptarse como remedio a la dificultad de alcanzar la unanimidad (Bobbio 1999, 386-7). Por eso, en mis trabajos anteriores, he afirmado que la regla de mayoría corresponde a una condición formal de simple eficiencia de la democracia. Agrego ahora que tal condición de eficiencia vale igualmente para cualquier órgano decisional colegiado y, por lo tanto, también para todos los regímenes no democráticos en los que se toman decisiones colegiadas. Hasta para el fascismo —según el ejemplo de Bobbio—.

Por lo tanto, la regla de mayoría *no es*, como tal, más democrática que autocrática.

A quien quisiera objetar, anclado al prejuicio inicial, que la regla se vuelve democrática si y en tanto que la mayoría a la cual se refiere es la mayoría del pueblo, del *demos*, o (mejor) de sus representantes electos mediante sufragio universal, yo contestaría en síntesis:

- a) La mayoría no es el pueblo, la voluntad de la mayoría no es la voluntad del pueblo, del mismo modo que una parte no es el todo.
- b) Cuando el (colegio de representantes del) pueblo no es unánime, se estipula considerar como "voluntad general" la voluntad de la mayoría.
- c) Esto no desmiente sino que, por el contrario, confirma que la regla de mayoría es un expediente técnico para solucionar el conflicto de opiniones, evitando la parálisis decisional que resulta de la búsqueda de la unanimidad.

En tanto que expediente técnico, la regla de mayoría ya no es democrática (en algún sentido misterioso), sino que sencillamente es "racional

respecto del fin” que todo colectivo debe alcanzar, de tomar decisiones válidas *erga omnes*. Incluso porque, se podría agregar como prueba a *contrario*, sería irracional, y más aún absurda una hipotética regla opuesta: una “regla de minoría”. No tendría ningún sentido establecer que una propuesta de decisión se considera aprobada cuando obtiene la minoría de los votos. Sería como afirmar que prevalece la opinión no prevaliente; que vale más la suma de votos que vale (en sentido numérico) menos. De ser así, por lo demás, toda propuesta sería automáticamente aprobada y volvería absurdo el acto de votar para decidir.

En todo caso, lo que vuelve *democrática* una decisión no es el hecho de que haya obtenido el consenso de la mayoría, sino que en el procedimiento decisional en su conjunto hayan participado todos los miembros del *demos*, de manera directa o por medio de sus representantes.

Más bien, podemos preguntarnos *cuál* regla de mayoría es compatible con las condiciones (en sentido lógico) de la democracia, o incluso es exigida por aquéllas. La respuesta no es difícil. Manteniendo firme que la decisión por mayoría es indispensable (para evitar la parálisis), y que para determinar si una propuesta encuentra el consenso de la mayoría es preciso sencillamente contar los votos, la única mayoría compatible con el principio de la igualdad democrática (de la igual dignidad de cada opinión política) es la mayoría *absoluta* equivalente a la mitad de los votos más uno. Como ha demostrado Kelsen, una regla decisional distinta, que demandase una mayoría superior a la absoluta —aunque fuera la de la mitad de los votos más dos— para declarar aprobada una propuesta de decisión, otorgaría valor desigual a los votos individuales y terminaría por instaurar un irrazonable “principio de minoría”.

Obviamente, existen muchas materias de decisión para las cuales se requieren mayorías calificadas, superiores a la absoluta; pero éstas se presentan como excepciones a la regla general, y, por lo tanto, necesitan de una justificación especial.

Aquí no pretendo ni siquiera tocar de pasada el conjunto de enigmas y paradojas que acompañan desde siempre las discusiones sobre el principio de mayoría. He dedicado amplia atención al principio en sí mismo para ofrecer argumentos contra la peligrosa visión, hoy muy difundida, de la democracia que tiende a reducirlo al poder de la mayoría, de los electores, o de los electos, o de ambos.

Sin embargo, por ello mismo, me parece oportuno al final de este apartado subrayar que en una democracia el poder de la mayoría no es (no debe ser) omnipotente, como en cambio tienden a creer los sostenedores de una interpretación *pleonocrática* de la democracia (los que llaman democracia a la *pleonocracia*). Pero con este argumento pasaríamos al análisis de las condiciones, ya no formales, sino sustanciales de la democracia.

### *¿Elecciones sin democracia?*

La imagen simple y simbólica de la democracia de los modernos, el día de las elecciones, examinada con una mirada analítica se revela como sumamente compleja.

La democracia es un régimen exigente. Requiere que se adopten reglas del juego específicas, que se refieren antes que nada a las elecciones. No es suficiente que se realicen elecciones para poder afirmar que se instauró una democracia. No toda elección es democrática, es preciso que el sufragio sea universal, igual y libre; es necesario que la formación de los órganos de decisión pública con base en los resultados electorales respete la igual dignidad de cada opinión, o sea, que no discrimine ni privilegie ninguna de ellas, y, además, que la “mayoría” política en las asambleas representativas, sancionada por las urnas, no se apodere, de manera monopólica, del poder decisional. Éstas son —en mi teoría— las condiciones formales de la democracia.

Pero tampoco esto es suficiente, la democracia exige, en todo caso, que el poder de los órganos electivos no sea ilimitado. No cualquier de-

Michelangelo Bovero

cisión de los representantes resulta compatible con la democracia. No es lícito que cualquier cosa sea decidida o no decidida, si se quiere instaurar y preservar un régimen democrático. Es preciso, ante todo, que los órganos de decisión pública no alteren las propias reglas del juego, “suicidando” a la democracia. Es necesario también que se garanticen los derechos fundamentales de libertad y algunos determinados derechos sociales para no volver *aparente* la democracia misma. Es preciso, de igual manera, que se mantenga el equilibrio de los poderes institucionales para no volverla atacable desde su interior, y que se respete la prohibición de concentración de los poderes sociales —político, económico, ideológico (mediático)— para no volverla vulnerable también desde el exterior del sistema político, por parte de los que Luigi Ferrajoli llama “poderes salvajes”. Éstas son —en mi teoría— las condiciones sustanciales de la democracia.

De esta manera he identificado las condiciones, formales y sustanciales, que un régimen político tiene que satisfacer para poder ser reconocido como democrático, es decir, como un régimen de igualdad y libertad políticas, y como tal, un régimen que permite la autodeterminación colectiva. Difícilmente encontraremos un régimen político concreto que satisfaga de manera rigurosa todas las condiciones de la democracia. Los regímenes políticos reales pueden juzgarse como más o menos democráticos, según el grado en el que satisfacen aquellas condiciones.

Pero hoy, si sometemos a este criterio de juicio a los regímenes que acostumbramos llamar democracias, muestran ser muy poco democráticos, yo diría incluso que cada vez menos. Un libro reciente de Massimo L. Salvadori (2009) lleva un título significativo: *Democracias sin democracia*. Vivimos en democracias frágiles, dañadas, aparentes. Y como máxima paradoja, lo que otorga a estos regímenes la apariencia de ser democráticos es, justamente, la institución que Bobbio indicaba como característica de la democracia de los modernos: las elecciones. En efecto, se realizan elecciones periódicas con sufragio universal, se atribuyen poderes a órganos electivos, los ciudadanos son contados, pero no tienen la percep-

ción de contar y se alejan cada vez más de la participación política. Las propias reglas del juego parecen vacías de todo sentido democrático, se aplican pero no sirven, no producen democracia. Algunos movimientos de opinión y corrientes de pensamiento, tomando distancia de la democracia representativa de los modernos, juzgada ya como obsoleta, como una democracia que ya murió, han emprendido la búsqueda de formas políticas nuevas, más participativas, es decir, de una democracia que todavía no ha nacido.

Entonces, ¿se está disolviendo, o incluso ya se disolvió, la relación indicada por Bobbio entre elecciones y democracia?

Para tratar de contestar, sugiero que volvamos a analizar los conceptos fundamentales. Preguntémonos de manera sencilla y rigurosa: ¿cuál es el nexo entre elecciones y democracia? ¿Se trata de un nexo de implicación recíproca, con base en el cual debemos decir que ahí en donde hay democracia hay elecciones, y donde hay elecciones (obviamente “regulares”, sin fraudes, etcétera) hay democracia? Intentemos invertir la perspectiva y cuestionémonos: ¿no es posible concebir una democracia sin elecciones, o sea, una democracia no-electoral? Y al revés: ¿no existen regímenes que sí se fundan sobre la institución de las elecciones, pero con toda evidencia no son democráticos? Éstas no son interrogantes puramente escolásticas en el sentido más reduccionista. La noción de “democracia sin elecciones” no remite solamente a la clásica distinción entre democracia directa y democracia representativa, o entre democracia de los antiguos y de los modernos, sino que evoca cuestiones actuales y controvertidas como la de la democracia electrónica, o la de la democracia participativa o deliberativa, o también de la *gobernanza*. De antemano me declaro crítico hacia esta constelación de orientaciones teóricas y prácticas, hoy de gran moda, que tienden a exaltar las virtudes democráticas de ciertas formas de participación directa a los procedimientos deliberativos y decisionales, considerando irremediablemente descompuestas las instituciones de la representación moderna. Abordaré brevemente estas cuestiones en la última parte de mi ensayo.

Más estrechamente vinculada con el argumento que pretendo desarrollar ahora, es la noción de “elecciones sin democracia”, que contradice la habitual identificación entre los dos términos. Desde hace tiempo una corriente de estudios politológicos ha puesto en circulación la expresión “democracia electoral”, contraponiéndola a “democracia liberal”. Más allá de las fórmulas poco perspicuas, y por ello criticables, es que el recurso a la legitimación electoral es insuficiente para definir a un régimen como democrático; en ausencia de otras condiciones, una democracia electoral es sencillamente una democracia aparente, que reviste y disfraza una autocracia efectiva. Ejemplos clamorosos de ello en el mundo abundan (sólo para mencionar uno: Rusia). Pero es preciso saber reconocer también los casos menos vistosos. ¿Hay muchos? Mi respuesta es bastante radical, sostengo que todas, o casi todas, las democracias reales contemporáneas están volviéndose o ya se volvieron autocracias reales, es decir, regímenes a los que las elecciones políticas con sufragio universal (pero reitero una vez más, en la mayoría de los casos, no precisamente universal, ni verdaderamente libre e igual) otorgan la legitimación del consenso popular y, por lo tanto, una *apariencia* de democracia.

No se trata de una afirmación polémica ni ideológica en el sentido peor. Quiere ser, al contrario, un juicio empírico, por ello verificable o no, fundado, por un lado, en la observación y, por el otro, en una tesis teórica que ahora pretendo reformular y me preparo a argumentar: el sufragio universal *como tal* no implica necesariamente democracia. Incluso en el caso en el que fuera verdaderamente universal e igual, también si hubiera inclusión plena de todos los sujetos en el electorado pasivo y activo, y una equivalencia perfecta entre los votos individuales, y hasta en el caso de que se encontrara la medida para neutralizar por completo los efectos políticos distorsionadores de las desigualdades económico-sociales, o sea, en el caso en que fueran satisfechas todas las condiciones y precondiciones de la democracia, el sufragio universal no lleva (no es compatible con) *una* y sólo *una* forma de régimen. Sugiero entonces una integración correctiva a

las palabras de Bobbio que he citado al inicio: ahí en donde no rige el sufragio universal, ciertamente no hay democracia (de los modernos); pero si hay sufragio universal, no por ello necesariamente hay democracia: podríamos estar ante una autocracia disfrazada.

### *¿Elegir a quién?*

Para sustentar mi tesis empiezo con una consideración de carácter muy general. El acto de elegir es de por sí ambiguo, no tiene un significado político unívoco. Puede interpretarse como una *modalidad del decidir* sobre las cuestiones de interés colectivo, esto es, un modo de ejercer un papel efectivo y eficaz en la formación de las decisiones políticas; o más bien como una *modalidad del no-decidir*, o sea un modo de hacerse sustituir en las decisiones. Para disolver la ambigüedad y evaluar cuál de los dos aspectos —elegir cómo decidir o elegir cómo no decidir, sino hacer que otros decidan— debe prevalecer en el caso concreto, hay que contestar las siguientes preguntas cruciales: ¿elegir a quién? ¿A qué sujetos o figuras institucionales? ¿Elegir representantes, o bien, gobernantes? ¿A miembros del Poder Legislativo o a titulares del Poder (así llamado) Ejecutivo?

Sabemos que en la generalidad de los regímenes comúnmente llamados democráticos la institución de las elecciones políticas con sufragio universal desarrolla *siempre* la primera función, la de determinar la composición del parlamento (por un cierto periodo de tiempo llamado legislatura, que media entre dos elecciones); y *en algunos casos*, pero no siempre, también la segunda, la de designar al (jefe del) gobierno. Ahora bien, esta última designación por parte del electorado puede ocurrir —cuando ocurre, pero repito, no siempre acontece— de muchas maneras distintas, que podemos agrupar en dos clases principales: de manera directa, mediante elecciones separadas y distintas de las que confiere el Poder Legislativo, o de manera indirecta y contextual a estas últimas, dado que está establecido (por normas explícitas o más frecuentemente por usos constitucionales) que será jefe del gobierno el *leader* del partido de mayoría (absoluta o relativa).

Michelangelo Bovero

Las reglas que norman la formación de los órganos Legislativo y Ejecutivo, relacionándola en varios modos con la institución de las elecciones, están entre los criterios que se usan para clasificar las así llamadas “formas de gobierno”, es decir, las subespecies institucionales de la democracia (mejor dicho, de los estados con poderes divididos en los cuales el Poder Legislativo esté conferido a un órgano electivo-representativo): la elección directa y separada del jefe del Ejecutivo caracteriza a la forma de gobierno presidencial; la designación indirecta del primer ministro, contextual a las elecciones para el parlamento, es una característica de la forma de gobierno parlamentaria del tipo inglés clásico (y también, a su manera, del tipo alemán). Pero existen, por lo menos, otras dos clases de casos: aquella en la que el electorado no designa para nada al jefe del Ejecutivo, ni siquiera de manera indirecta, porque el gobierno surge de coaliciones parlamentarias que pueden formarse incluso después de las elecciones políticas, y también cambiar a lo largo de la misma legislatura (éste es el caso del parlamentarismo puro o casi puro de la llamada “primera República” italiana, pero tal vez hoy lo es también, por lo menos en parte, el caso inglés); y aquella en la que el cuerpo electoral designa de manera directa al jefe del gobierno con el mismo acto con el cual determina la composición del parlamento, porque el (nombre del) *premier* está indicado de forma explícita en la boleta para la elección de los miembros del parlamento (éste es el caso, muy controvertido, de las últimas dos experiencias electorales en Italia). Subrayo que la diferencia entre esta forma de designación directa y la que he llamado indirecta y contextual es tenue solamente en apariencia, mientras que en el modelo inglés clásico no se excluye la posibilidad de que la mayoría parlamentaria decida cambiar al *premier* y con él la propia composición del Ejecutivo, y, por ello mismo, probablemente corregir la orientación política a lo largo de una misma legislatura, en el otro caso (¿cómo lo llamamos, neo-italiano?) se sostiene que la caída del primer ministro lleva necesariamente a la disolución de las cámaras y a finalizar anticipadamente la legislatura.

Sugiero ahora un experimento mental. Intentemos pensar en las dos posibles funciones de las elecciones políticas con sufragio universal —elegir al parlamento, elegir al jefe del gobierno—, en la forma de una alternativa neta, un *aut aut*: o se elige a uno, o se elige al otro, pero no a ambos al mismo tiempo. De esta manera hemos construido la imagen, puramente hipotética y abstracta, de dos tipos de régimen irreductibles entre sí: en el primero, un órgano colegiado, representativo de todas las orientaciones políticas presentes en la sociedad, construye las decisiones colectivas y será ley la decisión que emerge de la dialéctica parlamentaria; en el segundo, un órgano monocrático designado por una parte (no siempre, de hecho, mayoritaria) del electorado determina las decisiones colectivas y será ley *quod principi placuit*.

Sostengo que estos dos tipos ideales (en sentido neutro: modelos conceptuales, construcciones puramente racionales) no pueden considerarse como dos “formas de gobierno” en la acepción hoy normalmente adoptada de esta expresión, es decir, como *subespecies* institucionales de la especie “democracia”, sino que deben reconocerse como dos especies políticas contrapuestas; ya no como dos variantes posibles del juego democrático, sino como dos juegos políticos distintos, *aunque ambos compatibles con* (y, por decirlo así, *arrancados por*) el sufragio universal. En los dos casos, es radicalmente distinto el sentido del acto de elegir, es totalmente diversa la pregunta a la cual los electores deben responder. En el primero al elector se le cuestiona: ¿a quién quieres enviar para que te represente en el lugar en donde se discute y se delibera sobre las cuestiones de interés colectivo, las que involucran a todos? En el segundo: ¿quién quieres que sea el que decide por todos? Tratemos de pensar en la *polis* como un gran condominio, o al revés, en un condominio como una pequeña *res publica*, cada quien tiene su departamento privado, pero hay problemas comunes (públicos). Ahora bien, una cosa es participar en una asamblea de condóminos —estatutariamente autorizada para decidir sobre los problemas comunes— o delegar a alguien que te represente en ella; otra

cosa es elegir a un administrador y otorgarle todo el poder de decisión (que decida él, eventualmente estipulando un contrato con los condóminos). El administrador existe también en el primer caso, pero tiene un poder pura y literalmente *ejecutivo*, en el sentido técnico del término.

Mi tesis es la siguiente. Las democracias reales contemporáneas en su conjunto evidencian una clara tendencia a converger hacia el segundo tipo de régimen, esto es, a *realizar* el segundo elemento de mi hipótesis abstracta. Se trata de un régimen que sugiero llamar (reconocer como) *autocracia electiva*. Se podría objetar fácilmente que en todas las democracias reales se elige con sufragio universal a un parlamento, y que ninguno se atrevería a reconocer como democracia a un régimen en el cual ello no aconteciera. Esto es cierto, pero es todavía más cierto que, de hecho, en muchas entre las así llamadas democracias de nuestro tiempo las asambleas cuentan cada vez menos, en la medida en la que se relega al parlamento al papel de mera Cámara de ratificación de las decisiones tomadas en el vértice por el Ejecutivo.

### *El poder del elector*

Preguntémonos ahora: ¿en cuál de los dos casos de mi hipótesis abstracta —pero el segundo caso tiende a volverse real, es más, a coincidir con las democracias reales— el poder del elector como tal, quiero decir, de *cada* elector, es mayor? ¿En cuál de los dos elegir significa decidir o, por lo menos, jugar un papel efectivo en la decisión colectiva, y en cuál significa, más bien, hacer decidir a otros? Paradójicamente, de acuerdo con una difundida visión simplista, el poder del elector sería mayor en el segundo caso, es más, sólo ahí el elector tendría un verdadero poder de decisión política.

Los que asumen esta visión están convencidos de que atribuirle a los ciudadanos el poder de elegir al gobierno equivale a “devolverle el cetro al príncipe”, o sea, al pueblo soberano, ya que, de facto, las leyes las hace el gobierno (así afirman algunos conocidos politólogos). En cambio, sostienen, cuando se eligen *solamente* representantes en el parlamento, sin

mandato obligatorio, nunca se puede saber cuál rumbo tomarán las decisiones políticas: podrán formarse, disolverse, recomponerse coaliciones de mayoría con orientaciones políticas diferentes e incluso opuestas entre sí; y, de esta manera, será muy difícil identificar al final de una legislatura a los verdaderos responsables del curso general de las cosas políticas. En un contexto institucional semejante, así dicen los que sostienen esta tesis, los parlamentarios (individuos y grupos) siempre encuentran la manera de no aparecer como imputables de lo que acontece. Al revés, dicen, un gobierno elegido directamente es el único responsable inequívoco de la política nacional, y de ello tendrá que rendir cuentas al pueblo: si puede tener un valor efectivo, si puede corresponder a un verdadero poder, elegir a alguien significa —sostienen estos polítólogos— otorgarle un mandato para gobernar. Deseablemente, con base en “pactos claros”. Y en el caso de que los pactos no fueran respetados, el “príncipe-pueblo soberano” podrá revocar el mandato al electo y atribuirselo a un candidato distinto la próxima vez.

Esta manera de argumentar tiene muchos defectos. Pero uno destaca entre ellos: los electores que no votaron por el candidato a presidente o *premier* que haya resultado ganador, aunque fueran casi la mitad (o incluso más de la mitad) del electorado, no tienen ninguna posibilidad de influir con sus propias opiniones en el proceso decisional político. Pregunto: ¿a quién le hemos “devuelto el cetro”? Ciertamente no al elector como tal, sino a quienes al final se encontraron del lado del vencedor, y no está dicho, ni siquiera, que sean la efectiva mayoría de los electores. Pero admitamos que lo sean, tenemos aquí —a mi parecer— un claro abuso del principio de mayoría, que desemboca en la institución de una *pleonocracia*. En el caso en que a la(s) minoría(s) le está impedida la posibilidad de incidir en el proceso decisional, el régimen que se nos presenta no es otra cosa más que una tiranía electiva de la mayoría; más bien, de hecho, la tiranía de un jefe o de un restringido grupo de oligarcas, sostenida por la mayoría parlamentaria (aun cuando ésta corresponda en realidad a una

minoría del electorado). En este tipo de régimen, el poder del elector se reduce a la facultad de (contribuir con su propio voto individual a) designar a un vencedor y, eventualmente, a revocarlo al término de su mandato. Y la llamada “democracia de la alternancia” no es otra cosa que la posibilidad de un cambio periódico recurrente entre tiranías de mayorías alternativas. En condiciones como éstas, podemos lícitamente preguntarnos para qué serviría todavía un parlamento. ¿Tendría sentido reconocer como democracia, o sea, como un régimen en el que rige la igualdad política entre los ciudadanos, a un sistema en el cual las elecciones llevaran exclusivamente a la designación de un gobierno autorizado para tomar decisiones colectivas sin ninguna discusión, esto es, justamente, sin “parlamento”? ¿No es precisamente esto lo que acontece de hecho en muchas democracias reales en las cuales la mayoría parlamentaria sirve simplemente para avalar las decisiones gubernamentales del vértice, volviéndolas leyes? De tal manera, ¿el parlamento no se vuelve inútil? Agrego que a mí me parece vacío y retórico el intento por justificar una función residual del parlamento recurriendo a la noción de “control”. ¿Qué significa que la minoría controla a la mayoría, o que el parlamento controla al gobierno, si el gobierno y “su” mayoría tienen el poder de imponer cualquier suerte de decisiones, incluso las más descaradamente injustas, como demuestra en abundancia el caso italiano de los años más recientes?

### *Un caso ejemplar*

¿Cómo es posible que se haya podido volver un lugar común la —para mí— extravagante concepción según la cual el poder (más grande) del elector en una democracia es el de atribuirle a alguien un mandato para gobernar? ¿Cómo es que la elección directa del (jefe del) gobierno es considerada como la realización más acabada de la democracia?

Una reflexión sobre las vicisitudes políticas de Italia podría proporcionar útiles enseñanzas. Ésta no es la ocasión para reconstruirlas con la debida atención. Aquí me limito a recordar que todo comenzó con la búsqueda de

remedios —a mi juicio, equivocados— para enfrentar las consecuencias (percibidas como) indeseadas del sistema electoral proporcional y de la forma de gobierno parlamentaria que habían sido instauradas por la Constitución de 1948: el número excesivo de partidos, su poder discrecional para establecer alianzas al margen del consenso que habían pedido a los electores, la búsqueda de coaliciones cada vez más amplias y más frágiles, la caída muy frecuente de los gobiernos. A partir de la crítica de la partidocracia y luego del consociativismo, comenzó la larga marcha de la polilla que carcome a la democracia en las cosas y en las mentes, en las instituciones y en la conciencia difusa.

La (primera) etapa crucial la constituyó, en 1993, el cambio hacia una ley electoral de tipo prevalentemente mayoritario uninominal, del cual muchos esperaban, después del escándalo de “manos limpias”, la regeneración del sistema político, la reducción de la “fragmentación” de la representación (como es sabido, aconteció todo lo contrario), la instauración del bipolarismo y, posiblemente, del bipartidismo y, junto con ellos, el abrir la posibilidad de la alternancia en un sistema que se había mantenido bloqueado por la hegemonía democristiana.

Cómo habría terminado todo esto, lo había previsto *ante litteram* Roberto Ruffilli, un senador de la democracia cristiana que había tenido un papel activo durante una larga estación de la inagotable historia italiana de intentos por realizar reformas institucionales. En 1988 —poco antes que las Brigadas Rojas lo asesinaran—, en una de sus últimas intervenciones, Ruffilli había invitado a considerar el problema italiano en el marco de la

crisis más general de transformación de la representación política en las democracias occidentales, en relación con el crecimiento de la demanda de participación directa de los ciudadanos en la selección de hombres y programas de gobierno (Ruffilli y Capotosti 1988, 395-6).

Y al final subrayaba:

Michelangelo Bovero

Llega a incidir también entre nosotros la presión para que se reduzca el alcance de la “democracia mediada” por los partidos, en pro de una “democracia inmediata”, que fomente la posibilidad de una decisión efectiva por parte de los ciudadanos. Pero luego, en este marco aparece la inclinación hacia formas de “democracia plebiscitaria” y la disponibilidad a aceptar formas de entrega de poder a personalidades e instituciones más o menos carismáticas. [...] De esta manera se perfila una especie de círculo vicioso, en el que, por un lado, la opinión pública y los ciudadanos protestan contra el uso discrecional del poder que les ha sido concedido a los partidos y, por otro y al mismo tiempo, apuntan hacia la atribución de poderes todavía más amplios a sujetos políticos institucionales que son aún menos controlables (Ruffilli y Capotosti 1988, 395-6).

La agudeza de este análisis resulta abrumadora si pensamos que Ruffilli no podía ni siquiera imaginar que algunos años después se verificarían eventos de tal alcance y naturaleza que habrían favorecido la realización de las más negativas de sus previsiones. Sin embargo, comparada con ellas la situación actual se presenta mucho peor. Con la ley electoral aprobada en Italia en 2005, a la que Sartori denominó *Porcellum*, presenciamos una verdadera “obra de arte”: conjuntar la investidura plebiscitaria de un jefe supremo, sustentado por una mayoría numérica garantizada *a priori* (por lo menos en la Cámara de Diputados), con un poder ilimitado de las direcciones de los partidos para determinar la composición de la clase parlamentaria, nulificando cualquier poder del elector de expresar sus preferencias.

Más allá de las particularidades del caso italiano —hemos llegado al umbral de una acción de gobierno por puros decretos, trastocando todas las reglas de la dialéctica parlamentaria—, es un hecho que todos los regímenes que tercamente seguimos llamando democráticos han padecido, en tiempos y en modos diversos, un desplazamiento progresivo del baricentro del poder desde las asambleas representativas hacia los vértices ejecuti-

vos. La personalización de la vida política ha completado la transformación —yo diría aún más, la mutación genética— de las llamadas democracias reales en autocracias electivas. La retórica de la investidura popular y de la alternancia confiere a estos regímenes una apariencia de democracia, quien será el autócrata por un cierto periodo preestablecido lo decide el pueblo. No es difícil desenmascarar esta retórica: el “pueblo” como sujeto colectivo no existe y, por lo tanto, no decide nada, existen más bien sujetos individuales cuya capacidad de decisión, de selección política, está por lo demás en muchos casos ampliamente condicionada, orientada y manipulada; y quien designa al autócrata una y otra vez es una suma casual de consensos individuales, muchos de los cuales son heterodirigidos.

Pero no es éste el verdadero punto. Lo más importante es reconocer que ésta ya no es una democracia, sino otro juego político, con otras reglas. Los ciudadanos, la opinión pública, los organismos de agregación de consenso (partidos, movimientos, etcétera) han aceptado entrar en el juego de “quien gana se lleva todo”. Ésta es la fórmula coloquial con la que los polítólogos denominan al principio que regula tanto la elección de un legislador en un colegio uninominal como la de un presidente en una República presidencial. Pero cuando ésta se convierte en la regla soberana que define la identidad de un régimen político, este régimen ya no es (sensatamente identificable como) democrático. La democracia ya mutó en autocracia electiva. Esto es lo que aconteció, que sucede, que está pasando en casi todas aquellas que seguimos llamando democracias reales, con independencia de las variantes institucionales específicas, es decir, de las formas de gobierno en las cuales puede materializarse la autocracia electiva y que pueden volverla más o menos acentuada o atemperada. En un pasado reciente, he usado alguno de estos argumentos y otros similares en mi personal batalla contra la hipótesis de transformación presidencialista de la forma de gobierno en Italia. Ahora quiero agregar que el llamado “gobierno fuerte del premier”, vislumbrado por algunos “aprendices de Solón” italianos, es todavía más peligroso.

Michelangelo Bovero

Para finalizar, reformulo mis tesis. Las elecciones con base en sufragio universal no son una muestra suficiente de democracia. Esto no solamente porque la democracia es un régimen exigente, que requiere la satisfacción de muchas condiciones y precondiciones, sino más aun porque la institución del sufragio universal es compatible de por sí con el (tipo de) régimen opuesto a la democracia: la autocracia. Democracia no significa en absoluto “gobierno con el consenso del pueblo”. No debemos cansarnos de repetirlo: las autocracias que han marcado la historia del siglo xx gozaron, por largo tiempo, del más amplio consenso popular. Ciertamente, el hecho de que este consenso no se expresara y no fuera explícitamente certificado por elecciones periódicas regulares es sumamente relevante. Sin embargo, si el poder del elector se reduce en sustancia a la designación de un guía supremo (en latín: *dux*; en alemán: *Führer*; en español: *líder máximo*), entonces el nexo entre elecciones y democracia está disuelto. Se puede votar, se puede escoger, pero ya no vivimos en un régimen de democracia, sino de autocracia electiva.

Todos recordarán lo que decía Rousseau (1969, 125):

El pueblo inglés piensa que es libre y se engaña: lo es solamente durante la elección de los miembros del parlamento; tan pronto como éstos son elegidos vuelve a ser esclavo, no es nada.

Tratemos de actualizar este pensamiento: los que creen ser libres porque eligen a un jefe carismático, con este mismo acto se vuelven esclavos y no se dan cuenta de eso; la suya es una forma de servidumbre voluntaria.

Permítanme concluir este apartado con dos citas extraídas de la última novela de Umberto Eco, *El cementerio de Praga*. Un personaje de la novela dice a sus interlocutores:

[Luis Napoleón Bonaparte] convocaría al pueblo a sufragio universal para prorrogar por diez años su poder presidencial y luego para trans-

formar la república en un imperio renovado. Parece que el sufragio universal es el único remedio contra la democracia.

Y luego, otro personaje dice:

¿Entienden? ¡Lograr realizar el despotismo gracias al sufragio universal! ¡El miserable ha llevado a cabo un golpe de estado autoritario apelando al pueblo buey! Nos está avisando cómo será la democracia del mañana (Eco 2010, 124).

### *¿Democracia sin elecciones?*

Frente al proceso de degeneración o, más bien, de mutación genética de las democracias reales, algunas corrientes ideales y varios movimientos ciudadanos están buscando desde hace tiempo remedios, terapias o incluso alternativas —más o menos radicales— en distintas direcciones. En la última parte de este ensayo quiero detenerme en algunas propuestas de quienes están convencidos de que los mecanismos clásicos de la democracia moderna se han corrompido sin remedio, ya no sirven, o son ampliamente insuficientes, y hay que tomar caminos distintos.

Hace algunos años estuve en Porto Alegre, la ciudad de Brasil donde se han desarrollado dos experiencias relevantes: el “presupuesto participativo” y el “Foro social mundial” (World Social Forum). Se trata de realidades muy distintas entre sí y, sin embargo, emparentadas. Los estudiosos de fenómenos políticos las incluyen ambas entre las formas, aun cuando específicamente diferentes, de la “democracia participativa”. Una de ellas, el “presupuesto participativo” —pero también otras instituciones o prácticas experimentales afines: *citizen's jury*, *deliberation day*, *planungzelle* (en Alemania), *débat public* (en Francia), etcétera—, que se puede caracterizar como “participación colaborativa”, incorpora en el proceso decisorio político elementos de democracia directa y delegada. La otra, que se puede calificar como “participación crítica” o “antagonista”, tiende a presentarse

Michelangelo Bovero

—en la práctica del llamado “movimiento de los movimientos”— como un laboratorio de modalidades nuevas y alternativas de decisión colectiva. De esta manera, los estudiosos no pueden dejar de observar la semejanza de ambas —el “aire de familia”— con las concepciones “deliberativas” de la democracia, que han florecido en los últimos tiempos en una gran cantidad de versiones, con las contribuciones de algunos de los exponentes más notorios de la filosofía política y jurídica.

No pretendo abordar aquí la selva de elaboraciones teóricas dedicadas a las nociones —por otra parte, no equivalentes— de “democracia participativa” o “deliberativa”. Me limito, para concluir, a un intento de deshacer algunos de los equívocos y de los prejuicios acerca de la idea misma de democracia representativa que radican en la visión de muchos buscadores de remedios “participativos” o “deliberativos” para sus males.

En mi teoría, he intentado reconstruir un concepto riguroso de democracia, presentando un elenco de condiciones (en sentido lógico) de la misma. Se trata de una noción compleja, la cual, sin embargo, no está demasiado lejana de la forma más común —simplificadora e imprecisa, pero no por ello del todo desorientadora— de concebir a la democracia moderna como fundada en las dos ideas clave: *representación* y principio de *mayoría*. Con una precisión indispensable acerca de la segunda: la regla de la mayoría es un buen método para decidir, no para elegir. En todo caso: es sobre todo frente a estas dos ideas que se percibe claramente, en las prácticas de ciertos movimientos y en las teorías de algunos filósofos, indiferencia o incluso intolerancia, escaso interés y también hostilidad. Y éstas son sustituidas por las ideas clave de *participación* y de *deliberación*. Ambos conceptos son utilizados en una pluralidad de acepciones cuyos contornos son imprecisos y elásticos. Pero, en los usos más “radicales”, para llamarlos de algún modo, la demanda de participación es planteada en una tensión polémica contra la institución de la representación; la exigencia de deliberación es contrapuesta a la decisión por mayoría, como si, por un lado, la representación no fuera otra cosa más que una medida para excluir

a los ciudadanos de su participación en el proceso de decisión, el cual es percibido como usurpado y monopolizado por una clase política encerrada en sus propios privilegios, y, por el otro, como si la decisión mayoritaria fuera siempre, como tal, un medio para la imposición de una voluntad parcial, lesiva de la dignidad de las opiniones y de los intereses de todos. Estas interpretaciones unilateralmente negativas de los principios de representación y de mayoría —que flotan en el imaginario de varias culturas políticas “alternativas”, y afloran también en el trasfondo de elaboraciones filosóficas— son, en parte, el fruto de una confusión (explicable e incluso justificada) entre las instituciones de la democracia y las distorsiones que éstas han sufrido en la práctica. Pero también, en parte, de una mala comprensión del patrimonio de técnicas de garantía que se ha acumulado en la experiencia histórica y teórica del constitucionalismo democrático (hoy violadas en gran medida).

Consideradas en positivo, las ideas de participación y de deliberación evocan el modelo normativo de la democracia directa y persiguen el ideal del acuerdo unánime, modelo e ideal que son frecuentemente proyectados en el horizonte de una visión comunitaria de la colectividad política. No advirtiendo, por un lado, que de esta manera se ponen en riesgo dos de los valores irrenunciables de la cultura democrática moderna, el pluralismo y la dignidad del disenso individual; y descuidando, por el otro, que el paradigma de la democracia constitucional es de por sí abierto a, y requiere incluso integraciones y correcciones recíprocas entre instituciones de democracia representativa y de democracia directa, y entre decisiones tomadas por mayoría y por acuerdo (o compromiso) de *todas* las partes involucradas en el juego.

El principal equívoco que debe desmontarse es que la deliberación sea una instancia nueva, extraña a la naturaleza y a la historia de la democracia representativa fundada en el sufragio universal; o que, incluso, aquélla sea antitética a ésta y, por ello, indique un camino diverso. Esto puede creerlo sólo quien piensa que el verdadero fin de la democracia represen-

tativa sea la imposición de la voluntad de una mayoría. Pero ésta es una deformación de la democracia representativa: es la que he llamado *pleonocracia*. Por el contrario, la deliberación está en el alma del proceso de decisión democrática, de cualquier especie de democracia: directa o representativa, de los antiguos o de los modernos. ¿Qué significa exactamente “deliberar” como verbo de la democracia? Es preciso entender por deliberación la discusión que debe anteceder a toda decisión colegiada. Tanto la del conjunto de los electores, la ciudadanía, como la del colegio de los electos, el parlamento. El acto de la deliberación debe garantizar iguales oportunidades de valoración de todas las tesis y de todos los puntos de vista, y las mismas oportunidades de persuasión recíproca entre todos sus sostenedores. La discusión pública de los problemas públicos, es decir, de los problemas que deberán resolverse con una decisión política, vinculante para todos, es una dimensión esencial del juego democrático. Es más, el mismo principio de igualdad democrática —que es la igualdad en los derechos de participar en el proceso decisorio, del cual el voto es solamente un momento culminante— requiere la confrontación pública equitativa y equilibrada entre todas las opiniones en todos los niveles: desde los niveles de base de la sociedad civil a los niveles de los órganos autorizados para tomar las decisiones últimas. Solamente mediante la confrontación pública, las opiniones y las preferencias individuales pueden cesar de ser meras idiosincrasias privadas. Pueden corregirse, remodelarse, converger, reagruparse, y de tal manera pueden constituir la fuente de decisiones ponderadas.

Pero la deliberación que debe preceder a la decisión política final requiere que la discusión sea inclusiva, no selectiva; y efectiva, no meramente casual y eventual. Esto es posible sólo si existe un colegio decisario representativo de todas las orientaciones, reunido física y constantemente para ese fin, es decir, con el fin de intercambiar argumentaciones, de “parlamentar”, en el parlamento. En otras palabras, la decisión democrática requiere que deliberar —esto es, discutir para decidir— sea *la tarea*

*institucional* de los miembros del colegio decisorio. Ahora bien, la representación tiene como fin, precisamente, volver posible y efectiva la deliberación. Y el sufragio universal es el medio democrático para crear la “*polis* deliberativa”. Siempre y cuando se entienda bien que una elección democrática es propiamente tal no sólo si se respetan las reglas del juego (las condiciones formales, más las sustanciales), sino además, si es una elección de *representantes*, del parlamento, no del gobierno o de su jefe. Ésta es —en mi teoría— la suprema condición institucional de la democracia. El significado propiamente democrático del voto electoral no es el de conferir un “mandato para gobernar” a un ejecutivo o a su jefe —en este caso las elecciones serían una institución de por sí compatible con la tiranía de la mayoría, o la de un “jefe” sostenida por la mayoría: he aquí la “autocracia electiva”—, sino el de expresar un “mandato para persuadir”, dirigido por cada grupo de ciudadanos a sus propios representantes, un mandato para ser ejercido en el colegio supremo de la deliberación política, es decir, en el parlamento.

Pero es preciso refrendar que este colegio *supremo* no es, no debe ser, el único lugar de la deliberación pública: el ciudadano democrático es tal no sólo en cuanto elector, sino que debe tener el poder —o sea, debe tener el derecho y la posibilidad objetiva y subjetiva— de participar en el proceso político de decisión en los diversos círculos de la discusión pública, la cual no se resuelve solamente en el máximo órgano político de decisión, es decir, en el parlamento.

Me detengo aquí. Me urgía transmitir algunas dudas a quienes tienden a contraponer la democracia representativa con la democracia deliberativa. Una democracia representativa no deliberativa está vacía y corre el riesgo de degenerar en una oligarquía (o una monocracia, o una pleonocracia) autocrática. Una democracia deliberativa no representativa está ciega y corre el riesgo de convertirse en una peligrosa ilusión.

Concluyo: la identificación bobbiana entre la democracia de los modernos y la institución de las elecciones requiere de muchas revisiones

Michelangelo Bovero

y precisiones. Pero considerar el sufragio universal como un fierro viejo, abandonarlo a su destino para buscar otras formas de “participación ciudadana”, es un camino que involucra peligros, incluso antidemocráticos. El desafío, muy difícil, que propongo es otro: intentar en todo modo restaurar las condiciones de la democracia de los modernos. Para volver a acercar a nuestras democracias aparentes a la democracia efectiva.

### *Fuentes consultadas*

- Berlín, I. 2000. *Cuatro ensayos sobre la libertad*. Madrid: Alianza Editorial.
- Bobbio, N. 1981. La regola di maggioranza: limiti e aporie. En *Teoria generale della politica*, (1999). Turín: Einaudi.
- . 1983. Decisioni individuali e Collettive. En *Ricerche politiche*, ed. M. Bovero. Milán: Il Saggiatore.
- . 1983. “Governo degli uomini o governo delle leggi?”. *Nuova Antologia* 2145 (enero-marzo): 135-52.
- . 1987. La democrazia dei moderni paragonata a quella degli antichi (e a quella dei posteri). En *Teoria generale della politica*, (1999). Turín: Einaudi.
- . 1990. *Dizionario di política*. Turín: Tea.
- . 1999. *Teoria generale della política*. Turín: Einaudi.
- . 2008. *El futuro de la democracia*. México: FCE.
- Bovero, M., 1994. “Constituzione e democracia”. *Teoria Politica* 3: 3-26.
- . 2002. *Una gramática de la democracia, contra el gobierno de los peores*. Madrid: Trotta.
- , coord. 2010. *¿Cuál libertad? Diccionario mínimo contra los falsos liberales*. México: Océano.
- Córdova, L. 2009. *Derecho y poder*. México: FCE.
- Eco, Umberto. 2010. *Il cimitero di Praga*. Milán: Bompiani.
- Ferrajoli, L., 2011. *Principia Iuris*. Madrid: Trotta.
- Greppi, A. 2006. *Concepción de la democracia en el pensamiento político contemporáneo*. Madrid: Trotta.

- Meaglia, P. 2006. *Il podere della eletore. Elezioni e disuguaglianza politica nel governo democratico*. Troina: Città aperta.
- Rousseau, JJ. 1969. *El control social*. México: UNAM.
- Ruffilli, R. y Capotosti, P. 1988. *Il cittadino come arbitro. La DC e le riforme istituzionali*. Bolonia: Il Mulino.
- Salazar, P. 2006. *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. México: FCE.
- Salvadori, Massimo L. 2009. *Democrazie senza democracia*. Roma-Bari: Lateza.