

---

## Artículos

---



---

## Autocracia electiva\*

---

Michelangelo Bovero\*\*

I. Partiendo de una observación de Norberto Bobbio —según la cual “el valor al que hace referencia la doctrina democrática contemporánea es cada vez más la libertad antes que la igualdad”<sup>1</sup>—, al final del largo capítulo de *Categorie della politica* dedicado a la democracia, Virgilio Mura insiste en la “correlación entre igualdad y libertad”, que puede encontrarse, aunque con muchos matices, en la literatura política de todos los tiempos, y al menos a partir de Rousseau es considerada como “una especie de binomio axiológico consolidado”. Mura resume su posición teórica sobre el punto con las siguientes palabras: “El valor fundante de la democracia es [...] la igual libertad de los ciudadanos”<sup>2</sup>. Expreso mi total acuerdo con tal declaración.

Sin embargo, en esta ocasión me gustaría concentrarme principalmente en la dimensión de la igualdad —con un significado que se debe reconstruir de manera precisa— como connotación esencial de toda definición posible de la noción de democracia.

Para encuadrar el problema, considero útil recurrir a las tesis y argumentos que Piero Meaglia ha desarrollado en un libro titulado *Il potere dell'elettore*<sup>3</sup>: Este libro representa, en mi opinión, una de las mejores contribuciones a la teoría contemporánea de la democracia; no obstante, no me parece que haya recibido la atención adecuada.

Como sugiere también Mura, buena parte de los clásicos de la filosofía política estarían de acuerdo en sostener la validez de la proposición contenida en el enunciado siguiente: “la democracia es el régimen de la igualdad”. Pero es importante remarcar que ellos entenderían ante todo este enunciado principalmente como expresión de un juicio de hecho, no de valor. Respecto del juicio de valor, los

---

\* Traducido del italiano al español por Mariano Vitetta.

\*\* Catedrático de Filosofía Política (Università degli Studi di Torino)

<sup>1</sup> N. Bobbio, *Due secoli di democrazia europea*, Università di Perugia, Dipartimento di Scienze storiche, 1987, p. 17.

<sup>2</sup> V. Mura, *Categorie della politica*, Giappichelli, segunda ed. Turín 2004, pp. 414-415.

<sup>3</sup> P. Meaglia, *Il potere dell'elettore. Elezioni e disuguaglianza politica nel governo democratico*, presentación de G. Pasquino, Città Aperta Edizioni, Troina 2006. Existe una traducción reciente en lengua española: *El poder de la y el votante*, Instituto Nacional Electoral, Ciudad de México 2023.

clásicos difieren. Casi todos los sabios griegos, por ejemplo, coincidían en *describir* la democracia como régimen de la igualdad, y al mismo tiempo en *valorarla* como una forma de gobierno negativa (con mayor o menor intensidad). Ahora bien: al analizar los regímenes contemporáneos habitualmente denominados “democracias”, Piero Meaglia demuestra que ese juicio, considerado como un juicio descriptivo, un juicio de hecho es, precisamente en los hechos, errado.

¿Cómo debemos interpretar esta demostración? ¿Qué nos dice Meaglia? ¿Acaso nos dice, simplemente, que las llamadas democracias de nuestro tiempo no ameritan este nombre, en tanto no son regímenes de la igualdad? ¿O bien nos dice que ningún régimen político real será nunca un régimen de la igualdad, es decir, que la democracia es imposible, que es un ideal (para quien lo considere tal) inalcanzable? ¿Nos dice que el concepto clásico es erróneo, que aquella definición debe rechazarse? ¿O más bien que lo que es “erróneo” es la realidad, en tanto que no está adecuada al concepto? Entonces, ¿nos sugiere que es posible y oportuno reformular el concepto, también para acercarlo a la realidad, como ya lo había hecho Bobbio con su célebre “definición mínima”? ¿O nos sugiere que es posible y deseable —e incluso obligatorio— intentar “reformular” la realidad para acercarla al concepto? Finalmente, podríamos preguntarnos: en la primera o en la segunda vía de acercamiento, ¿es posible eliminar la distancia? ¿O acaso ésta puede solamente reducirse? ¿En qué medida? Y ¿de qué manera?

8

**II.** Antes de intentar responder, es oportuno reconsiderar analíticamente — una vez más — la definición clásica. Por ende, ¿qué tipo de igualdad distingue la democracia? Claramente no se trata de la igualdad *en general*, que no significa nada fuera del lenguaje lógico-matemático. Tampoco se trata de una suma de *especies* de igualdad socialmente relevantes, por ejemplo, los diferentes aspectos de la igualdad económica, determinados de la manera que sea (igualdad en los puntos de partida o en los puntos de llegada, en las oportunidades o en las rentas), o de los diferentes grados de igualdad jurídica (igualdad frente a la ley, o en los derechos de libertad, o en los derechos sociales), etcétera. La democracia, en cambio, se define por la igualdad *específicamente* política.

La igualdad política tiene dos dimensiones complementarias; propongo distinguirlas designándolas “inclusividad” y “equipolencia”. Por un lado, *todos* los individuos sujetos a la obligación de obedecer las leyes deben ser (*incluidos* entre los) titulares de derechos políticos; en primer lugar y sustancialmente, en una democracia representativa, los derechos de elegir y de ser elegidos: todos los *súbditos* deben ser *ciudadanos*, titulares de una cuota de poder político, o sea, del poder de contribuir a la formación de las decisiones colectivas, vinculantes para todos, que son precisamente las decisiones políticas. Por otro lado, la cuota de poder político de cada uno debe ser igual o, mejor, equivalente o, mejor todavía, *equipolente* a

la de cualquier otro. En otras palabras, en una democracia, cualquier individuo que esté sometido a las decisiones políticas debe tener el poder de participar en el proceso de toma de decisiones; nadie debe quedarse en la condición de simple súbdito; cada cual debe tener igual (cuota de) poder respecto de cualquier otro.

*Prima facie*, parecería que las constituciones de los estados contemporáneos comúnmente considerados democráticos aseguran esta (doble) igualdad política: el sufragio universal garantiza la inclusividad, no hay *cives sine iure suffragii et honorum*; y el principio de “una cabeza, un voto” garantiza la equivalencia, nadie cuenta más ni menos que otro. En realidad, es suficiente una mirada menos superficial para notar que en las llamadas “democracias reales” hay una cantidad creciente de “nuevos metecos”, es decir, de no-ciudadanos, de individuos excluidos de la titularidad de derechos políticos; y que los votos individuales de los ciudadanos electores de ningún modo son equipolentes. En otros escritos me he ocupado de estos problemas con mayor amplitud.

Pero el verdadero problema, sugiere Meaglia, no es este. Aun si se dieran las mejores garantías para la igualdad (como inclusividad y como equivalencia) de los individuos en la participación en el proceso formal de decisión política, al menos en el momento electoral, está el hecho de que otras desigualdades socialmente relevantes —según las categorías de Bobbio: las desigualdades en el poder económico y en el poder ideológico, entendido este último como poder de persuasión de los demás— influyen sobre la igualdad política de los ciudadanos electores establecida por las constituciones democráticas, y la alteran, la niegan y la distorsionan. Las desigualdades socioeconómicas producen, en los hechos, desigualdad política. Planteado el problema de este modo, se vuelve a proponer la pregunta crucial formulada por Bobbio en los setenta: ¿puede sobrevivir la democracia en una sociedad no democrática? En otras palabras: ¿es posible la igualdad *en (las cuotas de) poder político* —es decir, la democracia— sin igualdad *en (las cuotas de) poder económico* y *en (las cuotas de) poder ideológico* (de persuasión)?

Podríamos reformular la pregunta de modo más realista: ¿es posible *neutralizar* en una medida significativa los efectos desigualizantes de las desigualdades socioeconómicas (las desigualdades en el poder no político) sobre la igualdad en cuanto al poder político? Desde mi perspectiva teórica, este es el problema de las *precondiciones* de la democracia, externas al proceso de toma de decisiones políticas en cuanto tal. Dicho de otro modo: es el problema de las características o de los requisitos —de diferentes tipos: constitucionales, sociales, culturales— que la organización de la convivencia en su conjunto debe tener para permitir (es decir, hacer posible) una democracia que no sea puramente aparente.

**III.** Sin embargo, Meaglia no se concentra en las terapias contra la reducción de la democracia a una apariencia, sino más bien y esencialmente en los diagnósticos de la patología muy complicada que parece llevar al *vaciamiento* de la igualdad

política entre los ciudadanos, la cual en una democracia representativa se funda sobre la distribución universal e igualitaria del derecho a elegir y a ser elegido.

El instrumento de diagnóstico principal de Meaglia consiste en el análisis del proceso decisorio político en tres momentos diferentes: *antes, durante y después* del voto. *Antes* del voto, los ciudadanos *no* son iguales: *a)* en cuanto al poder de determinar las candidaturas para las elecciones, *b)* en cuanto a la posibilidad de presentarse como candidatos, *y/o c)* en cuanto a la capacidad de promover el éxito de los candidatos preferidos. El poder de pre-seleccionar a los candidatos, de ser incluido entre ellos o de incidir eficazmente en el resultado de ciertos candidatos frente a otros no es un poder que tengan *todos* los electores, es decir, que sea *del* elector en cuanto tal, sino más bien de los miembros de oligarquías más o menos restringidas: de los “poderosos”, los “ricos” y los “influyentes”. Basta pensar en el problema de la financiación de las campañas electorales. Por tanto, el poder del elector antes de las elecciones es un poder distribuido de manera fuertemente desigual, hasta tal punto que la gran mayoría de los electores tienen de hecho, en esta fase, un poder tendiente a cero. Añado, sin detenerme en ello, que Meaglia muestra —no digo “sostiene”; incluso diría “demuestra”— que las denominadas “primarias” no son ni pueden ser un medio adecuado para superar ni siquiera la primera de estas desigualdades<sup>4</sup>.

10

*Después* del voto, los ciudadanos *no* son iguales en cuanto a la posibilidad de influir sobre los elegidos. El poder de orientar el comportamiento decisorio de los elegidos no es un poder de *todo* elector, es decir, *del* elector en cuanto tal, sino que, de nuevo, es un poder concentrado en oligopolios de riqueza e influencia, en manos de quienes disponen de muchos recursos económicos y “persuasivos”. Por tanto, el poder del elector después de las elecciones también está distribuido con una marcada desigualdad.

¿Y *durante* el voto? Es decir, ¿en el momento de las elecciones, en el acto de elegir? Meaglia se inclina a asumir que en esta fase central el poder de los ciudadanos electores es efectivamente igual, no solo en la democracia ideal, sino también en las democracias reales: donde rige el sufragio universal, un ciudadano dispone de un (solo) voto, y un voto cuenta por uno, ni más ni menos. En este punto, disiento. Como he sugerido, ninguna de las condiciones de la igualdad política (es decir, de la igualdad en cuanto al poder político), la inclusión universal en el electorado y la equipolencia de los votos electorales individuales se ve satisfecha en los regímenes contemporáneos comúnmente denominados democráticos, aun cuando rija formalmente en ellos el sufragio universal. Entonces, también bajo este aspecto el juicio sobre la democraticidad de los regímenes contemporáneos usualmente denominados “democracias” no puede ser más que negativo.

---

<sup>4</sup> Ibíd. pp. 46 ss.

Preguntarse si las llamadas democracias reales son efectivamente regímenes fundados en la igualdad política, es decir, si el poder de los ciudadanos electores en las democracias representativas contemporáneas está distribuido de manera igual —más aún, demostrar que no lo está— es el objetivo principal de Piero Meaglia. Pero no es el único. Para poder verificar si —o, mejor, para falsear la convicción común de que— todos los ciudadanos tienen igual poder (al menos) en cuanto electores, Meaglia se ve arrastrado a construir el concepto mismo de “poder del elector”. Todo el libro persigue el objetivo de precisar, enriquecer, remodelar, redefinir este concepto por aproximaciones sucesivas. Las preguntas fundamentales que orientan la reflexión de Meaglia son tres. En primer lugar, *¿qué* poder tiene o debería tener el elector en democracia? *¿Poder* de (hacer o provocar) qué cosa? *¿Qué* cosa es la que está autorizado a hacer y qué cosa es la que puede hacer efectivamente el ciudadano en cuanto elector? En segundo lugar, *¿cuánto* poder tiene o debería tener el elector en democracia? *¿Cuántas* instituciones o cargos pueden y/o deben ser electivos? *¿Cuántos* elementos, grados o factores del proceso decisorio político pueden y/o deben encontrar legitimación en una específica designación electoral de parte de los ciudadanos? Y, entonces, *¿cuánto* incide, cuánto *pesa* el poder del elector en la determinación de las decisiones colectivas? En tercer lugar, *¿es equivalente* la cantidad de poder de un elector a la de cualquier otro? O sea, *¿está* bien distribuido el poder electoral? Este último interrogante contiene, como expliqué, la preocupación teórico-política de fondo del autor. Pero no podría encontrar una respuesta adecuada y satisfactoria sin una respuesta precisa a las dos anteriores. Aquí me detengo en la reconstrucción del aporte teórico de Meaglia. Sirva lo dicho, al menos, como recomendación de lectura.

11

**IV.** En lo que sigue, me gustaría invitar a reflexionar sobre una pregunta preliminar, más general: *¿cuál* es el nexo entre elecciones y democracia? *¿Es* un nexo de implicación recíproca, en virtud del cual se debe decir que donde hay democracia hay elecciones, y que donde hay elecciones (obviamente “regulares”, sin fraude, etc.) hay democracia?

Probemos a darle la vuelta a la perspectiva y preguntémosnos: *¿acaso* no es concebible una democracia sin elecciones, una democracia no electoral? *¿Y* no existen regímenes que se rijan por las elecciones pero que no puedan ser definido como democráticos? No son interrogantes puramente académicos en el sentido reducido del término. La noción de “democracia sin elecciones” no remite solo a la distinción clásica entre democracia directa y democracia representativa, o entre democracia de los antiguos y democracia de los modernos, sino que evoca cuestiones actuales y controversias como la de la democracia electrónica, o la llamada democracia participativa o deliberativa, o también de lo que se conoce como *governance*. Me declaro un crítico moderado de la constelación de corrientes teóricas y prácticas —hoy

muy en boga— que tienden a exaltar las virtudes democráticas de ciertas formas de participación directa en procesos deliberativos y decisorios, y consideran obsoletas o irremediabilmente desgastadas las instituciones de la representación moderna. No obstante, no pretendo afrontar aquí este tipo de cuestiones.

Mucho más próxima al argumento que pretendo desarrollar ahora está la noción, igual y contraria respecto de la anterior, de “elecciones sin democracia”, que contradice en el sentido opuesto la identificación habitual entre los dos términos. De un tiempo a esta parte, una corriente de estudios politológicos ha puesto en boga la expresión “democracia electoral”, oponiéndola a “democracia liberal”. Más allá de las fórmulas, lo que se desprende de estudios como el de Diamond y de Plattner (y de otros muchos) es que recurrir a la legitimación electoral es insuficiente para calificar un régimen como democrático: a falta de otras condiciones, una “democracia electoral” no es más que una democracia aparente, que disfraza una autocracia efectiva. Hay muchos ejemplos clamorosos en el mundo. Pero hace falta reconocer también los casos menos evidentes. ¿Son muchos? Mi respuesta es bastante radical: sostengo que todas o casi todas las democracias reales contemporáneas se están transformando —si no se han transformado ya— en autocracias reales, es decir, en regímenes a los cuales las elecciones políticas con sufragio universal (repito: en la mayor parte de los casos, no verdaderamente universales, ni verdaderamente libres e iguales) otorgan la legitimación del consenso popular y, por ende, una *apariencia* de democracia.

No se trata de una afirmación polémica ni ideológica en el peor sentido del término. Pretende ser un juicio empírico, por ende, verificable o falseable, fundado en parte en la observación y, por otra parte, en una tesis teórica que ahora pretendo reformular y me preparo a defender: el sufragio como tal no implica necesariamente democracia. Aun en el caso de que fuese realmente universal e igual, aun en el caso de una plena inclusividad de los sujetos en el electorado y de una perfecta equivalencia de los votos individuales, incluso en caso de que se encontrase la manera de neutralizar totalmente los efectos políticos distorsionantes de las desigualdades socioeconómicas, o sea, en el caso en que quedaran satisfechas todas las precondiciones de la democracia, el sufragio no llevaría a (no sería compatible con) *una sola* forma de régimen. En pocas palabras: una autocracia también puede ser electiva.

V. Comencemos con una consideración de carácter generalísimo. El acto de elegir es en sí mismo ambiguo; no tiene un significado político unívoco. Puede ser interpretado como una *modalidad de decisión* sobre cuestiones de interés colectivo, es decir, como un modo de ejercer un rol efectivo y eficaz en la formación de las decisiones políticas; o bien puede ser interpretado como una *modalidad de no decisión*, es decir, un modo de hacerse sustituir en las decisiones.

La ambigüedad empieza a resolverse, y permite valorar cuál de los dos



aspectos —elegir cómo decidir, o elegir como no decidir sino hacer que otros decidan— prevalece en el caso concreto, cuando se responde a la siguiente pregunta crucial: ¿elegir a *quién*? ¿A qué sujetos, a qué figuras institucionales? ¿Elegir a representantes o a gobernantes? ¿Miembros del poder legislativo o titulares del poder (denominado) ejecutivo? Sabemos que en la mayor parte de los regímenes habitualmente denominados democráticos la institución de las elecciones políticas mediante sufragio universal cumple *siempre* la primera función, aquella que consiste en determinar la composición del parlamento (durante un cierto período, denominado “legislatura”, que cubre el intervalo entre dos elecciones); solo *en algunos casos*, pero no siempre, cumple también la función de designar al (jefe del) gobierno. Ahora bien, esta última designación por parte del electorado puede darse —cuando se da, aunque, repito, no siempre se da— de muchos modos diferentes, que pueden agruparse en dos clases principales: o bien directamente, mediante elecciones distintas e independientes de aquellas que otorgan el poder legislativo, o bien indirecta y contextualmente asociadas a estas últimas, porque así lo queda establecido en normas específicas o, más habitualmente, en los usos constitucionales que será nombrado jefe del gobierno el *líder* del partido que alcance la mayoría (absoluta o relativa).

La normas que rigen la formación de los órganos legislativo y ejecutivo, vinculándola de diferentes formas a la institución de las elecciones, están entre los criterios usados para clasificar las llamadas “formas de gobierno”, es decir, las subespecies institucionales de democracia: la elección directa e independiente del jefe del ejecutivo caracteriza la forma del gobierno presidencial; la designación indirecta del primer ministro contextualmente a las elecciones al parlamento es una característica de la forma de gobierno parlamentario de tipo inglés (y tal vez, a su manera, también de tipo alemán).

Pero hay al menos otros dos tipos de casos: aquellos en que el electorado no designa efectivamente 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 pueden mutar durante un período legislativo: es el caso del parlamentarismo puro o semipuro de la denominada “primera república” italiana; y aquel en que el cuerpo electoral designa directamente al jefe del gobierno con el mismo acto en que determina la composición del parlamento, porque el (nombre del) candidato a primer ministro está vinculado explícita y oficialmente a la preferencia de los ciudadanos electores por uno u otro partido o coalición: es el caso, discutible, de algunas recientes rondas electorales en Italia. Subrayo que la diferencia entre esta forma de designación directa y la que denominé indirecta y contemporánea es sutil solo en apariencia: mientras que en el modelo inglés no se excluye en absoluto la posibilidad de que la mayoría parlamentaria decida cambiar al primer ministro y, con él, la composición del poder ejecutivo, y por

ende presumiblemente corregir la orientación política en el curso de un mismo período legislativo, en el otro caso (que me parece pertinente denominar “itálico”) se ha sostenido que la caída del primer ministro, que se entiende “investido” por el pueblo, conlleva necesariamente la disolución de las cámaras y la finalización de la legislatura. Añado que, aun si una eventual futura regulación (opuesta a la que hoy es impulsada en Italia) excluyera explícitamente la conexión directa entre la elección de un partido o coalición y la elección del primer ministro, la lógica y la retórica de la investidura popular del primer ministro parecen haber quedado irremediabilmente radicadas en la opinión popular.

14 VI. Sugiero, ahora, un experimento mental. Intentemos pensar las dos posibles funciones de las elecciones políticas mediante sufragio universal que indiqué —elegir el parlamento, elegir el jefe del gobierno— en la forma de una alternativa tajante, un *aut-aut*: o se elige a uno o se elige al otro, pero nunca a ambos. Hemos construido la imagen, puramente hipotética, de dos tipos de regímenes irreductibles: en el primero, un órgano colegiado, representativo de todas las orientaciones políticas de la sociedad, elabora las decisiones colectivas, y será ley la decisión que surja de la dialéctica parlamentaria; en el segundo caso, 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 dos “formas de gobierno” en la acepción actualmente más difundida de esta expresión, es decir, como subespecies institucionales de la especie “democracia”, sino que deben reconocerse como dos especies políticas contrapuestas; no como dos posibles variantes del “juego democrático”, sino como dos juegos políticos diferentes, *aunque ambos compatibles con el* (y, por decirlo de algún modo, *ambos puestos en marcha por el*) *sufragio universal*.

Radicalmente diferente es en cada uno de los dos casos el sentido del acto de elegir, así como la cuestión a la que los electores están llamados a responder. En el primer caso, se le pregunta al elector: ¿quién quiere Usted enviar para que le represente en el lugar en que se discute y delibera sobre las cuestiones de interés colectivo que afectan a todos? En el segundo caso: ¿quién quiere Usted que decida por todos? Intentemos pensar la *polis* como un gran condominio, o un condominio como una pequeña *respublica*: cada uno de sus habitantes tiene su departamento privado, pero después están los problemas comunes (públicos). Pues bien, una cosa es participar en una asamblea de condominio —autorizada por el correspondiente estatuto a decidir sobre los problemas comunes—, o designar a alguien como representante propio en ella, y otra distinta es elegir a un administrador y atribuirle todo el poder de decisión: que decida él, quizás estipulando un “contrato con los condóminos”. También en el primer caso existe un administrador, pero está

investido de un poder puro y *literalmente* ejecutivo en el sentido propio del término.

Mi tesis es la siguiente. Las democracias reales contemporáneas muestran, en su conjunto, una clara tendencia a converger hacia el segundo de estos dos tipos de régimen: es decir, a *realizar* el segundo modelo de mi hipótesis abstracta. Un régimen que invito a llamar (es decir, a reconocer como) *autocracia electiva*. Podría objetarse fácilmente que en todas las democracias reales se elige mediante sufragio universal un parlamento, y que nadie reconocería como democracia un régimen en el que no sucediera esto. Es verdad. Pero también es verdad que, de hecho, en las (llamadas) democracias de nuestro tiempo las asambleas cada vez tienen menos relevancia, a medida que el parlamento va quedando progresivamente relegado al papel de cámara de registro de las decisiones tomadas por el ejecutivo.

**VII.** Preguntémonos ahora: ¿en cuál de los dos casos de mi hipótesis abstracta —aunque el segundo caso tiende a volverse real, incluso a coincidir con las democracias reales— es mayor el poder del elector en cuanto tal, es decir, el poder de *cada uno* de los electores? ¿En cuál de ellos elegir significa decidir o, al menos, tener una cierta participación en la decisión colectiva, y en cuál no equivale más que a hacer decidir a otros?

Paradójicamente, según una visión difundida y consolidada desde hace mucho tiempo, se considera que el poder del elector es mayor en el segundo caso, e incluso que sólo en ese caso es un verdadero poder de decisión política. Quien asume esta visión está convencido de que dar a los ciudadanos el poder de elegir el gobierno equivale a “restituir el cetro al príncipe”<sup>5</sup>, es decir, al pueblo soberano, ya que, de hecho, si observamos la sustancia más allá de la forma —como afirman con valiente y descarado realismo algunos politólogos—, las leyes las hace el gobierno. En cambio, cuando se eligen a representantes parlamentarios sin vínculo de mandato, no se llegará a saber nunca qué dirección tomarán las decisiones políticas: se pueden formar, disolver, rearmar coaliciones de mayoría con inclinaciones políticas diferentes y también opuestas entre sí; y entonces será muy difícil identificar, al final de un período legislativo, a los verdaderos responsables de la tendencia política general. En semejante contexto institucional, alegan quienes sostienen esta tesis, los parlamentarios (individuos y grupos) acaban encontrando siempre la manera de no ser imputables de los acontecimientos. Al contrario, un gobierno elegido directamente es el único responsable de la política nacional, y responderá frente al pueblo. Por tanto, si puede llegar a tener un valor efectivo, si puede corresponder a un verdadero poder, el poder del elector debe ser el de elegir al (jefe del) gobierno, otorgándole —así se

<sup>5</sup> Es la célebre fórmula acuñada hace muchos años o difundida por el más conocido entre los defensores italianos de la llamada “democracia mayoritaria”: cfr. G. Pasquino, *Restituire lo scettro al principe*, Laterza, Roma-Bari 1985.

afirma— un “mandato para gobernar” explícito<sup>6</sup>. Preferiblemente, sobre la base de un claro pacto electoral. Y cuando los pactos queden incumplidos, el “príncipe” democrático, o sea el pueblo soberano, podrá revocar el mandato al candidato electo y otorgárselo a un candidato contrario la próxima vez.

A mi juicio, este modo de argumentar tiene muchos aspectos problemáticos. Pero hay uno que está por encima de los demás: los electores que no han votado por el candidato a presidente o primer ministro que resultó vencedor, incluso cuando fueran la mitad (o incluso más de la mitad) del electorado, no tienen ninguna posibilidad de influir en el proceso de toma de decisiones políticas. ¿A quién se le “restituyó el cetro”? Ciertamente no al elector en cuanto tal, sino a aquellos que están de parte del vencedor, y éstos podrían no ser siquiera la mayoría. Pero admitamos que lo sean: desde mi punto de vista, estamos frente a un claro abuso del principio de mayoría. Cuando la/s minoría/s carecen de la posibilidad de incidir en el proceso decisorio, el régimen que se configura no es otro que la tiranía electiva de la mayoría<sup>7</sup>; es más, de hecho, es la tiranía de un jefe o de un restringido grupo de oligarcas, sostenida por la mayoría parlamentaria —incluso 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 el propio sufragio individual a) designar a un vencedor, y eventualmente a revocarlo al final de su “mandato”. Y la llamada “democracia de la alternancia” no es otra cosa que la posibilidad de un recambio periódico entre tiranías de mayorías alternativas.

En estas condiciones, es lícito preguntarse para qué sirve todavía el parlamento. ¿Tendría sentido reconocer como democracia, es decir, como régimen en el que rige la igualdad política entre los ciudadanos, un sistema en el que las elecciones llevaran exclusivamente a la designación de un gobierno, autorizado a tomar decisiones colectivas sin ningún tipo de discusión, es decir, justamente, sin “parlamento”? ¿Pero acaso no es esto lo que sucede de hecho en las democracias reales, en las cuales generalmente la mayoría parlamentaria se limita simplemente a avalar decisiones verticales de gobierno, transformándolas en leyes? De ese modo, ¿no termina volviéndose inútil el parlamento? Añado que me parece vano y retórico, en semejante contexto, el intento de justificar una función residual del parlamento recurriendo a la noción clásica de “control”. ¿Qué significa decir 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 tipo de decisión, aun las más absurdas o las más descaradamente injustas, como demuestra *ad abundantiam* el caso italiano de los últimos dos o tres decenios?

---

<sup>6</sup> Véase G. Pasquino, *Mandato popolare e governo*, il Mulino, Bolonia 1995.

<sup>7</sup> Sugerí llamarla “pleonocracia”: remito a M. Bovero, *Elezioni e democrazia. Note critiche sul principio di maggioranza*, en “Teoria politica”, *Annali* II, 2012, pp. 293-303.

**VIII.** ¿Cómo es posible que llegara a convertirse en sentido común la (para mí) extravagante concepción según la cual el (máximo) poder del elector es aquel de conferir a alguien un “mandato para gobernar”? ¿Cómo es posible que la elección directa del (jefe del) gobierno haya sido considerada como la máxima realización de la democracia?

La reflexión sobre los acontecimientos políticos italianos ofrece algunas lecciones útiles. No es este el espacio para reconstruirlos con la debida precisión. Me limito a recordar que todo comenzó con la búsqueda de remedios (en mi opinión, errados) a los efectos (percibidos como) indeseados de la ley electoral proporcional y de la forma de gobierno parlamentaria instaurada por la Constitución de 1948: el número excesivo de partidos, su poder discrecional para crear alianzas más allá de y contra las razones del consenso pedido a los electores, la construcción de coaliciones siempre más amplias y frágiles, la muy frecuente caída de los gobiernos. De la crítica a la “partidocracia”, y después al “consociativismo”, surgió el largo camino del virus que corroe la democracia, en las cosas y en las mentes, en las instituciones y en la conciencia pública. La primera etapa decisiva fue, en 1993, pasar de una ley electoral proporcional a otra de tipo predominantemente uninominal, de la cual se esperaba, después de “Mani pulite”, la regeneración del sistema político, la reducción de la “fragmentación” de la representación (como es sabido, sucedió lo contrario), la instauración del bipolarismo y quizás, en perspectiva, del bipartidismo, y con todo esto la apertura de la posibilidad de la alternancia en un sistema que había quedado “bloqueado” por la hegemonía democristiana.

El efectivo desenlace había sido previsto con anticipación por Roberto Ruffilli, el senador de la Democracia cristiana que había tenido una participación activa en una larga temporada del interminable recorrido de los intentos de reforma institucional en Italia. En 1988 —poco antes de ser asesinado por las Brigadas Rojas—, en una de sus últimas intervenciones, Ruffilli invitaba a considerar el problema italiano en el contexto más amplio de la “crisis de transformación de la representación política en las democracias occidentales, relacionada con el renovado impulso hacia la participación directa de los ciudadanos en la elección de los hombres y los programas de gobierno”. Y al final anotaba: “También entre nosotros ha llegado a tener incidencia la presión hacia la reducción de la ‘democracia mediata’ por los partidos, a favor de una ‘democracia inmediata’, que aumente la posibilidad de decisión efectiva por parte de los ciudadanos. Aunque luego no deja de aflorar la propensión a formas de ‘democracia plebiscitaria’, con la disponibilidad de formas de delegación a personalidades e instituciones más o menos carismáticas. [...] Se configura, así, una especie de círculo vicioso, que ve a la opinión pública y a los ciudadanos impugnar los límites de la delegación otorgada a los partidos y criticar el uso descontrolado que ellos hacen de la misma, y apostar al mismo tiempo por la atribución de delegaciones aun más amplias a

sujetos políticos institucionales todavía menos controlables”<sup>8</sup>.

La agudeza de este análisis es sorprendente, si se piensa que Ruffilli no podía ni imaginar que algunos años más tarde iban a producirse acontecimientos de tal naturaleza y alcance que cumplirían sus previsiones más negativas.

Más allá de las peculiaridades del caso italiano —en las últimas fases políticas, y sin importar los cambios en el vértice de las instituciones, con el abuso de los decretos de emergencia y el recurso a la moción de confianza, así como con la legislación delegada y la invención de dispositivos que distorsionan la dialéctica parlamentaria, hemos llegado ya al umbral del gobierno por decreto puro—, es un hecho que todos los regímenes que seguimos denominando democráticos han conocido, en tiempos y modos diferentes, un progresivo desplazamiento del poder político efectivo de las asambleas representativas al vértice de los poderes ejecutivos. La personalización de la vida política completó la transformación (incluso diría la mutación genética) de las denominadas democracias reales en autocracias electivas. La retórica de la investidura popular y de la alternancia otorga a estos regímenes una apariencia de democracia: el “pueblo” decide quién será el autócrata por un cierto período. No es difícil desenmascarar esta retórica: el “pueblo” como sujeto colectivo unitario no existe y, por ende, no decide nada; lo que sí existen son sujetos individuales cuya capacidad de decisión, de selección política, está en muchos casos muy condicionada, orientada, manipulada; y la designación del autócrata es el resultado de una suma casual y heterogénea de consensos individuales, muchos de los cuales están heterodirigidos.

18

Pero lo que más importa es reconocer que ésta ya no es democracia, sino más bien un juego político distinto, con otras reglas. Los ciudadanos, la opinión pública, los sujetos colectivos que organizan el consenso (partidos, movimientos, etc.) han aceptado jugar a que “el ganador se lleve todo”. *First past the post* es la fórmula tomada de la jerga hípica con la que constitucionalistas y politólogos indican la norma que rige la elección de un parlamentario en un colegio uninominal; pero la misma fórmula es perfectamente aplicable a la elección de un presidente en una república presidencial, y ahora también a la investidura electoral de un jefe del gobierno en una república (formalmente) parlamentaria. Y bien, donde esta regla se transforma en regla suprema que marca la identidad de un régimen político, este régimen ya no es democrático, no puede designárselo como tal de manera sensata. La democracia se ha transformado en autocracia electiva. Es lo que sucedió, lo que sucede, lo que está sucediendo en todas las que nos obstinamos en denominar democracias reales, con independencia de las variaciones institucionales específicas,

---

<sup>8</sup> R. Ruffilli, “1988: nuove spinte e vecchi ostacoli al processo di riforma istituzionale”, en R. Ruffilli y P.A. Capotosti, editores, *Il cittadino come arbitro. La DC e le riforme istituzionali*, Il Mulino, Bologna 1988, pp. 395-396.

es decir, de las “formas de gobierno” (en sentido técnico) dentro de las cuales va a sentarse el régimen de la autocracia electiva, y que pueden volver su actuación autocrática más acentuada o más moderada.

Hace un par de décadas, tuve ocasión de usar algunos de estos argumentos y otros similares en mi batalla personal contra la hipótesis de una transformación en el sentido presidencial de la forma de gobierno de Italia. Quiero añadir que el “*premierato*” (horrible expresión acuñada distorsionando el léxico político inglés) a cuya instauración apuntan los partidos de mayoría en la Italia actual, es todavía más peligroso.

**IX.** Concluiré con una reformulación sintética de mi tesis. Las elecciones mediante sufragio universal no son prueba suficiente de la existencia de una democracia. Pero no solo porque la democracia es un régimen exigente, que requiere que se cumplan muchas condiciones y precondiciones, sino porque la institución del sufragio universal es *de por sí* compatible con el régimen opuesto a la democracia: la autocracia. “Democracia” no significa en absoluto “gobierno con el consenso del pueblo”. Las autocracias que marcaron la historia del siglo XX han gozado por mucho tiempo de un amplio consenso popular. Ciertamente, el hecho de que aquel consenso no quedara expresa y explícitamente certificado en elecciones regulares y periódicas es inmensamente relevante. No obstante, si el poder del elector queda sustancialmente reducido a la designación de un guía supremo (en latín: *dux*), el vínculo entre elecciones y democracia desaparece. Se puede ir a votar, se puede elegir, seleccionar, pero no estamos ya en un régimen de democracia, sino de autocracia electiva.

19

## **X. Referencias bibliográficas**

Bobbio, Norberto, *Due secoli di democrazia europea*, Università di Perugia, Dipartimento di Scienze storiche, 1987.

Bovero, Michelangelo, Elezioni e democrazia. Note critiche sul principio di maggioranza, *Teoria politica*, Annali II, 2012, pp. 293-303.

Meaglia, Piero, *Il potere dell'elettore. Elezioni e disuguaglianza politica nel governo democratico*, Città Aperta Edizioni, Troina, 2006.

Mura, Virgilio, *Categorie della politica*, Giappichelli, segunda ed., Turín, 2004.

Pasquino, Gianfranco, *Restituire lo scettro al principe*, Laterza, Roma-Bari, 1985.

Pasquino, Gianfranco, *Mandato popolare e governo*, Il Mulino, Bologna, 1995.

Ruffilli, Roberto, “1988: nuove spinte e vecchi ostacoli al processo di riforma istituzionale”, en *Il cittadino come arbitro. La DC e le riforme istituzionali*, Il Mulino, Bologna, 1988, pp. 395-396.