

CONFERENCIAS MAGISTRALES
TEMAS DE LA DEMOCRACIA

Michelangelo Bovero

Pleonocracia: crítica de la
democracia mayoritaria

31

Michelangelo Bovero

Pleonocracia: crítica de la
democracia mayoritaria

Michelangelo Bovero

Pleonocracia: crítica de la
democracia mayoritaria

31

Instituto Nacional Electoral

Consejero Presidente

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Consejeras y Consejeros Electorales

Mtra. Norma Irene De la Cruz Magaña

Dr. Uuc-Kib Espadas Ancona

Dra. Adriana Margarita Favela Herrera

Mtro. José Martín Fernando Faz Mora

Dra. Carla Astrid Humphrey Jordan

Dr. Ciro Murayama Rendón

Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas

Mtro. Jaime Rivera Velázquez

Dr. José Roberto Ruiz Saldaña

Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

Secretario Ejecutivo

Lic. Edmundo Jacobo Molina

Titular del Órgano Interno de Control

Lic. Jesús George Zamora

Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto

Pleonocracia: crítica de la democracia mayoritaria

Michelangelo Bovero

Primera edición en este formato, 2020

D.R. © 2020, Instituto Nacional Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur

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

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

ISBN volumen impreso: 978-607-8772-09-4

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

ISBN volumen electrónico: 978-607-8772-85-8

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

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Distribución gratuita. Prohibida su venta

Contenido

7 Presentación

Conferencia Magistral

Pleonocracia: crítica de la democracia mayoritaria

11 Un paradigma conceptual

13 El modelo del Estado representativo

17 Forma de régimen y forma de gobierno

23 Estado, régimen, gobierno: relaciones variables

29 Inversión de la relación entre parlamento
y gobierno

33 Intentos fallidos, reformas exitosas.

La ideología mayoritaria

39 ¿Democracia mayoritaria o autocracia electiva?

47 En conclusión

49 Fuentes consultadas

53 Sobre el autor

| **Presentación**

A lo largo de la historia del pensamiento político en occidente, la identificación y advertencia del poder autocrático que puede ser desencadenado por las mayorías gobernantes al no contar con contrapesos ha sido una constante. Desde el carácter corrupto o desviado con el que Aristóteles describió al gobierno de los muchos que velaban sólo por sus intereses, hasta los primeros autores de la democracia liberal moderna como James Madison, Thomas Jefferson, Alexis de Tocqueville o John Stuart Mill, el temor real o latente a la “tiranía de la mayoría” ha sido un tema central de reflexión política, particularmente en lo que se refiere al poder arbitrario que puede ejercer sobre las minorías.

En ese tenor se inscribe la presente conferencia magistral dictada por Michelangelo Bovero, destacado filósofo político perteneciente a la Escuela de Turín, quien introduce un paradigma conceptual para entender el papel de

las mayorías gobernantes en los sistemas parlamentarios contemporáneos, al cual denomina “pleonocracia” o gobierno “de los más”, e identifica como resultado de una mutación interna en las formas de gobierno.

El planteamiento destaca por su actualidad, ya que logra identificar los cambios que en las últimas décadas han experimentado esos diseños institucionales al modificar la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo. A decir del autor, la alteración en la simetría entre poderes ha dado lugar a mayorías protagonizadas por gobiernos-*cabinet* que concentran un excesivo poder, en detrimento de la capacidad de decisión colectiva de los parlamentos, lo cual ha generado un flujo descendente del poder sobre las minorías, que se convierten en actores vulnerables.

A partir de bases conceptuales sólidas y el ejemplo detallado del caso italiano, la ponencia de Bovero está encaminada a evidenciar un importante desafío de las democracias parlamentarias actuales, que consiste en la paulatina pérdida de equilibrio de poder en la relación entre los parlamentos y sus órganos ejecutivos. De este modo, el autor identifica el desbalance como uno de los puntos débiles de los parlamentos europeos, el cual permitiría el tránsito de regímenes democráticos a otros con rasgos autocráticos.

Con la inclusión de la presente obra en la colección Conferencias Magistrales que publica el Instituto Nacional Electoral se busca incentivar la discusión sobre la realidad política de distintas partes del mundo, al tiempo que se ofrecen herramientas que permiten identificar similitudes y diferencias entre los sistemas de corte parlamentario y la manera en que se desarrollan y regulan los procesos políticos en nuestro país. De esa manera, la ciudadanía estará en condiciones de reflexionar sobre los avances y retos pendientes de la democracia mexicana.

Instituto Nacional Electoral

| Un paradigma conceptual

No desde ayer, sino desde hace mucho tiempo sostengo la tesis de que los regímenes actualmente predominantes en el mundo occidental, a los cuales seguimos clasificando bajo el tipo de la democracia, han padecido un proceso de mutación que los hace deslizar hacia el tipo de la autocracia. En esta ocasión, voy a proponer un instrumento teórico nuevo para replantear el problema y desarrollar el análisis de las tendencias degenerativas de las democracias reales contemporáneas. Se trata de un paradigma conceptual que se articula en la distinción entre tres categorías: "forma de Estado", "forma de régimen", "forma de gobierno".

Aplicando este esquema conceptual al problema general de la mutación autocrática de los regímenes democráticos, pero con especial referencia al caso particular italiano, que considero emblemático, trataré de mostrar que dicha mutación se realiza a través del cambio en la "forma

de gobierno”, es decir, mediante la transformación de las relaciones entre el órgano ejecutivo y el de la representación política.

Para comenzar, considero indispensable introducir una serie de precisiones acerca del significado de las tres categorías principales que voy a emplear en el análisis.

El modelo del Estado representativo

La expresión "forma de Estado" es bastante ambigua y flexible, al menos no me parece que se pueda encontrar en la literatura un uso prevalente consolidado, que tenga un perfil neto y preciso. En lo personal, tengo una actitud renuente a su uso y tiendo a emplearla sólo en casos muy reducidos y determinados, para evitar malentendidos y confusiones. Con esta fórmula se indica normalmente una multitud indeterminada, y a mi juicio demasiado vasta, de caracteres que contribuyen a modelar la configuración de un ordenamiento estatal. En un texto ya clásico, Norberto Bobbio comienza con observar que "los elementos que se tienen en cuenta para distinguir las formas de Estado" son muy heterogéneos y, por ello, no sólo las formas (es decir, los tipos) de Estado, sino las mismas tipologías (es decir, las clasificaciones) de las formas de Estado son extremadamente variadas y mutables. Para poner "un poco de orden en la materia", Bobbio propone adoptar

“dos criterios principales”: con el primero, al cual llama simplemente “histórico”, se distinguen en secuencia las formas del Estado feudal, del Estado estamental, del Estado absoluto y del Estado representativo. Con base en el segundo criterio, “relacionado con la mayor o menor expansión del Estado respecto a la sociedad”, se contraponen por una parte el Estado confesional y el Estado laico, por la otra, el Estado mínimo, liberal-liberista, y el Estado máximo, social o asistencial.¹ Este cuadro conceptual siempre me ha parecido defectuoso, ante todo porque no abarca la distinción entre “Estado legislativo” y “Estado constitucional”, y entre “Estado unitario” y “Estado federal”, que son quizá algunas de las pocas presentables sensatamente como “formas de Estado” alternativas. En particular, la primera clasificación propuesta por Bobbio, es decir, la “histórica”, parece insatisfactoria desde el punto de vista teórico, por más de una razón. Sin embargo, es precisamente la perspectiva histórica la que consiente a Bobbio reconstruir, de una manera sintética pero muy eficaz, la figura del *Estado representativo* como resultado de distintos procesos, evolutivos o revolucionarios, que en lugares y tiempos diversos han conducido a la superación de la representación estamental

¹ Norberto Bobbio, *Stato, governo, società. Frammenti di un dizionario politico*, Turín, Einaudi, 1985, pp. 104-105, traducción al español de José F. Fernández Santillán, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

y a su transformación en representación política. De esta manera, se delinea el perfil de un *modelo de convivencia* en el cual: a) los miembros de la colectividad, los ciudadanos como individuos, a través del ejercicio de sus derechos políticos determinan la composición de un órgano representativo, titular de la función legislativa, y de tal manera participan indirectamente en la formación de la voluntad pública; b) el poder político en su conjunto –o sea, el poder de la colectividad sobre sus miembros, es decir el poder de *expresar, ejecutar y aplicar* la voluntad pública– se divide y articula en una pluralidad de órganos distintos. La *forma de Estado representativo con poderes divididos*, “tal como se ha ido formando en Europa en los últimos tres siglos, es aún hoy (observa Bobbio) el *modelo ideal* de las constituciones escritas que se han ido afirmando en estas últimas décadas, incluso en los lugares en los que de facto se encuentran suspendidas o mal aplicadas”.²

² *Ibid.*, p. 110.

Forma de régimen y forma de gobierno

Este *modelo* soporta muchas posibles declinaciones, que dependen principalmente de dos tipos de variables: aquellas que en mi diccionario corresponden respectivamente a la "forma de régimen" y a la "forma de gobierno". En muchos contextos del lenguaje común, y también con frecuencia de parte de quien se expresa con el lenguaje especializado de la teoría del derecho y de la teoría política, los dos términos "régimen" y "gobierno" son usados en forma intercambiable, como en las expresiones de uso corriente "régimen democrático o no democrático" y "gobierno democrático o no democrático". Considero oportuno atribuir a cada uno de estos términos, "régimen" y "gobierno", así como a las expresiones correspondientes "forma de régimen" y "forma de gobierno", un significado estipulativo especializado, de modo que se puedan distinguir y mantener analíticamente separados dos aspectos diversos, aun si están relacionados, de los ordenamientos políticos.

Llamo “regímenes” a las distintas configuraciones posibles, alternativas entre ellas, de la relación de poder político, o sea, de la relación entre gobernantes y gobernados, cuyos caracteres esenciales son definidos por las normas que regulan la titularidad y el ejercicio de los derechos políticos, entendidos éstos como aquellos (aquel tipo de) derechos fundamentales que atañen precisamente a la participación individual en el poder político, es decir, a la formación de las decisiones colectivas. Son las normas de competencia y de procedimiento que Bobbio llamó “reglas del juego” y que, en su lenguaje simplificado, establecen el *quién* y el *cómo* de las decisiones colectivas: a) cuáles y cuántos sujetos tienen el derecho-poder de participar en el proceso de toma de decisiones políticas, o sea, *quién* sería titular del *ius activae civitatis* y con base en cuál criterio de atribución del *status* de ciudadano; y b) de acuerdo con cuáles procedimientos, o sea, *cómo* se debe desarrollar la participación de los ciudadanos en este proceso, por ejemplo, con base en qué sistema electoral. Siguiendo la lección de Hans Kelsen y de Bobbio, los tipos de (aquello que yo llamo) régimen –tipos ideales en el sentido weberiano– son dos y sólo dos, autocracia y democracia, cada uno de los cuales incluye numerosas especies y subespecies.

Llamo “formas de gobierno” (aquí el término gobierno tiene obviamente el sentido amplio de *gubernaculum*, que

quiere decir poder de dirección de la vida colectiva mediante decisiones vinculantes *erga omnes*, y no el sentido restrictivo y técnico de "ejecutivo") a las distintas variantes posibles de la *arquitectura institucional* en un Estado representativo con poderes divididos. Cada una de estas variantes se encuentra caracterizada por un complejo específico de relaciones entre los órganos dotados de funciones propiamente políticas, o sea, concernientes a la toma de decisiones colectivas: principalmente, el parlamento y el gobierno (esta vez en el sentido técnico de *cabinet* o *administration*). Las clasificaciones de las formas de gobierno son muchas y algunas veces complejas, pero las especies principales que aparecen en la mayoría de las clasificaciones son el parlamentarismo y el presidencialismo.

Subrayo: la distinción entre forma de gobierno parlamentaria, presidencial, etcétera, es diversa de la distinción entre autocracia y democracia, está fundada a partir de otro criterio y concierne a otra dimensión del ordenamiento político. La cuestión que pretendo plantear es la siguiente: más allá de la distinción analítica entre las dos distinciones, que debe ser clara y firme, ¿existen relaciones entre las dos dimensiones, aquella del "gobierno" y aquella del "régimen"? ¿La elección de una forma de gobierno puede tener consecuencias sobre la forma de régimen? Más concretamente:

¿cualquier configuración de la relación entre el gobierno-*cabinet* y el parlamento es *compatible* con el régimen democrático? ¿O bien una determinada arquitectura institucional, un cierto diseño de las relaciones entre gobierno y parlamento, puede influir sobre la forma democrática de la relación entre gobernantes y gobernados, hasta el punto de cambiar su naturaleza?

Michel Troper recientemente (re)construyó una distinción similar a la que propongo, pero con los términos invertidos:

Los constitucionalistas franceses actualmente distinguen las formas de gobierno de los regímenes políticos. Las formas de gobierno se definen con base en varios criterios, que dan lugar a múltiples clasificaciones, ya sea considerando la naturaleza del titular de la soberanía (en las clasificaciones antiguas: monarquía-aristocracia-democracia, o bien, según Montesquieu, despotismo-monarquía-república; en las clasificaciones más modernas: autonomía-heteronomía o autocracia-democracia); ya sea que observen a la manera en la cual se ejerce el poder (gobierno autoritario-gobierno liberal). Los regímenes políticos, por otra parte, se definen con referencia a una clasificación secundaria, interna a la clase de las formas de gobierno democrático: las democracias se dividen en directas y representativas; los regímenes políticos son

entonces las distintas variedades de la democracia representativa, según la forma en la que se regula la separación de poderes: régimen asambleario, régimen parlamentario, régimen presidencial, régimen semi-presidencial [...]³

Me gustaría poder adoptar este modelo (lingüístico) francés, que considero más adecuado, por razones histórico-filológicas, en el modo de emparejar las expresiones con sus definiciones, es decir, en la forma de nombrar los dos tipos de variables;⁴ pero una elección como ésta contrastaría inútilmente con el uso consolidado, en italiano y en español, de indicar como “formas de gobierno” el parlamentarismo, el presidencialismo, etcétera.

Troper agrega una observación: “Parece que en italiano las dos expresiones (forma de gobierno y forma de régimen)

³ Michel Troper, “Formes de gouvernement et systèmes électoraux: relations et influences réciproques”, en *Teoria politica*, Nuova serie, Annali III, Milán, 2013, pp. 184-185.

⁴ Por ejemplo, el uso de la expresión “formas de gobierno” tanto en la obra de Kelsen como en Bobbio corresponde a aquello indicado por Michel Troper. Cfr. Hans Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milán, Etas Kompass, 1966, traducción al español de Eduardo García Máynez, *Teoría general del Derecho y del Estado*, México, UNAM, 1983; y Norberto Bobbio, *La teoria delle forme di governo nella storia del pensiero politico*, Turín, Giappichelli, 1976, traducción al español de José F. Fernández Santillán, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

son sinónimas";⁵ y sugiere implícitamente que la falta de distinción podría crear ciertas confusiones en el análisis de los casos reales. Conuerdo completamente. No obstante, en mi opinión, produce dificultades análogas la caracterización adoptada por Troper de las diferentes articulaciones de la división de poderes –o sea, de los “régimenes políticos” según el uso francés, o de las “formas de gobierno” según el uso italiano y el español– como variantes institucionales internas a la democracia representativa. Propongo un paradigma teórico distinto, articulado en dos momentos: el primero concierne a la relación entre forma de Estado y forma de régimen, el segundo a la relación entre forma de régimen y forma de gobierno.

⁵ Michel Troper, *op. cit.*, p. 185.

Estado, régimen, gobierno: relaciones variables

Sugiero, en primer lugar, considerar forma de Estado y forma de régimen –en los significados definidos anteriormente y con las alternativas indicadas (Estado representativo o absoluto o estamental, régimen democrático o autocrático)– como variables recíprocamente independientes: un Estado representativo puede tener distintos regímenes, puede ser regido en forma democrática pero también no democrática, por ejemplo en el caso de los llamados Estados liberales del siglo XIX, en los cuales el poder de decisión colectiva efectivamente se encontraba depositado en el órgano de la representación política, pero éste era representativo sólo de una oligarquía restringida. A la inversa, pero análogamente, la democracia puede ser el régimen de un Estado representativo, pero también de una forma de Estado no representativo, como es el caso de la democracia directa de los antiguos, de acuerdo con su modelo idealizado. De la misma manera, la autocracia puede ser

el régimen no sólo de un Estado no representativo, como sucede en el caso de la monarquía absoluta, sino también de un Estado representativo, como precisamente sucede cuando la composición del órgano de la representación política se basa en un sufragio censitario restringido. La oligarquía es una de las especies de la autocracia, y puede ser el régimen de un Estado representativo. Los parlamentos anteriores a la institución del sufragio universal eran propiamente oligárquicos.

Pero lo es también, una especie de autocracia, aquella que yo llamo *pleonocracia*: con este término, que acuñé hace algunos años,⁶ indico una especie de "autocracia mayoritaria" –el poder autocrático no de uno solo, el monarca, o "de los pocos" (*oligo*), sino "de los más" (*pleones*)–, que es la que se instaura cuando el proceso político, a partir del momento electoral, está diseñado de tal manera que se le atribuye todo el poder, indiscutible e irrevocable hasta las siguientes elecciones, a *una parte* del pueblo, aunque sea ésta la "mayor parte", la mayoría. De esta forma busco proponer una idea afín a la evocada por la expresión toquevilliana "tiranía de la mayoría". El *régimen pleonocrático* es identificable como una tiranía de la mayoría y, por

⁶ Michelangelo Bovero, "Elezioni e democrazia. Note critiche sul principio di maggioranza", en *Teoria politica*, Nuova serie, Annali II, Milán, 2012, pp. 293-303.

lo tanto, debe reconocerse como una especie de la autocracia, ya que instaure un flujo descendente del poder sobre las minorías, las cuales no pueden hacer más que soportar las decisiones de la mayoría, "autorizada" para gobernar: una tiranía, se podría decir, asimilable a la variante clásica *ex parte exercitii*,⁷ que para las minorías es un tipo de opresión, e incluso puede ser una forma de "servitud voluntaria", si todos los sujetos políticos han aceptado jugar este mal juego: "el que gana se lleva todo".⁸ Las características que identifican este régimen, la pleonocracia, la "cra-cia" de la mayoría, como un régimen autocrático se observan de una forma aún más descarada cuando se trata de una mayoría "finta" o fingida, falsa: fruto de técnicas alquimistas, ampliamente empleadas por los manipuladores de las leyes electorales, capaces de transformar místicamente una minoría de votos en una mayoría absoluta, o más que absoluta, de los escaños parlamentarios. En este caso, la tiranía pleonocrática sería también *ex defectu tituli*.⁹

En segundo lugar, invito a considerar que no todas las formas de gobierno, no toda articulación y distribución de las

⁷ Cfr. Norberto Bobbio, *La teoria delle forme di governo...*, *op. cit.*, pp. 65-66.

⁸ Cfr. Michelangelo Bovero, "Elezioni e democrazia...", *op. cit.*; y Michelangelo Bovero, "Autocrazia elettiva", en *Costituzionalismo.it*, fasc. 2, Milán, 21 de octubre de 2015.

⁹ Cfr. Norberto Bobbio, *La teoria delle forme di governo...*, *op. cit.*, pp. 65-66.

funciones propiamente políticas a los diversos órganos en un Estado representativo con poderes divididos, son compatibles con el tipo de régimen democrático. Si se quiere instaurar y mantener un régimen democrático, el diseño de las instituciones, la arquitectura de los poderes públicos, y en especial el complejo de las relaciones entre el órgano representativo, el parlamento, y el órgano (así llamado) ejecutivo, el gobierno-*cabinet*, debe ser adecuado para canalizar el proceso político de toma de decisiones de modo de *favorecer* la autodeterminación de una colectividad de sujetos libres e iguales (ésta es mi definición mínima de democracia): favorecer, no obstaculizar, desviar, bloquear, abrumar o incluso *invertir* el flujo ascendente del poder, el cual, de acuerdo con la imagen kelseniana, distingue la democracia de la autocracia, o sea, de un régimen en el que las decisiones políticas caen de lo alto sobre las cabezas de (una parte relevante) de los miembros de la colectividad. La capacidad de canalizar la autodeterminación colectiva, respetando la dignidad y el peso de todas las orientaciones políticas es el parámetro que considero adecuado para juzgar el grado de *compatibilidad de una determinada forma de gobierno con el régimen democrático*.

Todos recuerdan el juicio de Kelsen: la república presidencial es una democracia en la que “el elemento autocrático

es relativamente fuerte".¹⁰ Ahora bien, las formas de parlamentarismo presidencializado, o las variantes radicales de aquello que se podría llamar "premierismo desparlamentarizado" –una especie de gobierno de gabinete con un parlamento sin poder, subordinado, destituido– corren el riesgo de ser más presidencialistas que el presidencialismo: y con ello, de invertir la democracia en autocracia.

Moviéndome en el horizonte de este paradigma conceptual, voy a desarrollar algunas consideraciones retrospectivas sobre las dos reformas, constitucional y electoral, propuestas en Italia en la pasada legislatura por el gobierno del primer ministro Matteo Renzi y aprobadas por el Parlamento, reformas que luego fueron ambas rechazadas, respectivamente, por un referéndum popular y por una sentencia de la Corte Constitucional; pero voy a reflexionar no tanto sobre la letra, el texto de esas reformas, sino sobre su espíritu, el proyecto político (en sentido amplio) al cual eran reconducibles, y el modelo de convivencia en el cual se inspiraban.

¹⁰ Hans Kelsen, *op. cit.*, p. 306.

Inversión de la relación entre parlamento y gobierno

La identidad de una forma de gobierno se determina con base en las normas –o mejor dicho, tomando en cuenta el grado de efectividad de las normas de la constitución formal– que regulan la atribución y distribución de las funciones políticas decisionales a los diversos órganos institucionales y disciplinan la interrelación de los poderes recíprocos de estos órganos; pero dicha entidad también es moldeada, y quizá aún más, por el comportamiento *real* de estos órganos y la manera en la cual concretamente funcionan estas relaciones, en el plano de la constitución “viviente”. Es un hecho generalmente reconocido que en los últimos 30 o 40 años todos o casi todos los Estados representativos gobernados por regímenes (que todavía llamamos) democráticos, en los cuales rige una forma de gobierno parlamentaria, han experimentado, en modos, tiempos y ritmos diversos, un deslizamiento del centro de gravedad del poder político, es decir, del poder de decisión

colectiva *de* las asambleas representativas *al* vértice del ejecutivo, estableciendo –con frecuencia sin modificar formalmente la constitución– una supremacía del gobierno (*cabinet*) sobre los parlamentos. Los verdaderos soberanos se han vuelto los titulares del ejecutivo, si tenemos que seguir con el uso común de llamar con tal término a órganos que en realidad se convirtieron en decisivos, en todos los ámbitos y niveles. Se trata de un uso distorsionado y engañoso, ya que en un sentido estricto debería llamarse “ejecutivo” un poder subordinado, del cual se espera precisamente que “ejecute” y lleve a cabo las decisiones de un poder superior: o sea, en la visión que heredamos de Montesquieu, del poder legislativo, conferido al órgano de representación política.

En Italia, a lo largo de los últimos 30 o 40 años, entre el final del siglo XX y el inicio del XXI, hemos observado una progresiva *deformación* del parlamentarismo casi puro que se instituyó en la Constitución de 1948, hasta la *inversión* de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Lo que me interesa observar es que esta inversión, una vez que se asentaron con el tiempo las prácticas institucionales que le dieron lugar, ya no es considerada o percibida como tal, sino que es acogida como una estructura regular y legítima: una situación normal. En los últimos períodos políticos –incluida

la legislatura apenas pasada, aunque se había verificado un gran cambio en el vértice institucional, respecto de los periodos precedentes– nos hemos acercado mucho al ejercicio del poder político por simple decreto del gobierno, mediante el abuso y/o el trastocamiento de todas las normas que deberían regir la dialéctica parlamentaria. Luigi Ferrajoli escribió, antes de que se celebrara el referéndum en el que se rechazó la reforma constitucional de Renzi: “Actualmente, entre decretos-ley, leyes delegadas y leyes de iniciativa gubernamental, alrededor del 90% de la producción legislativa deriva de fuente gubernamental”.¹¹

Llegados a este punto, uno podría preguntar: pero entonces, ¿para qué el Parlamento aprobó la ley de revisión constitucional, luego rechazada por referéndum? ¿Qué cosa se buscaba agregar o quitar? ¿De qué forma pretendía modificar esta situación *de facto*? Dijo Ferrajoli:

La así llamada revisión equivale a la constitucionalización y perfeccionamiento de este *proceso de verticalización y concentración del poder en el ejecutivo* al cual se le asignan canales privilegiados y tiempos reducidos –la

¹¹ Luigi Ferrajoli, “Dal bicameralismo perfetto al monocameralismo imperfetto”, en *Democrazia e diritto*, fasc. 2, Roma, 2016, p. 23.

aprobación en el lapso de setenta días– para promulgar leyes ‘señaladas como esenciales para la realización del programa de gobierno’.¹²

En otras palabras, si el referéndum del 4 de diciembre de 2016 hubiera confirmado la ley de revisión constitucional de Renzi, ahora el gobierno (quien fuera que ocupase el cargo) no tendría ya la necesidad de *abusar* de ciertas normas, de ciertas instituciones: le sería suficiente *usar* los canales dispuestos en la nueva ley para llevar a cabo el programa político apoyado por *su* mayoría, “suya” también en el sentido de que el jefe del gobierno *dispone* de ella, con base en el espíritu y letra de la ley electoral denominada *Italicum*, ella también rechazada, que en el artículo 2, apartado 8, preveía la investidura electoral del “líder”.

¹² *Idem.*

Intentos fallidos, reformas exitosas. La ideología mayoritaria

No son pocos los estudiosos que han ofrecido reconstrucciones de los diversos intentos de reformar la Constitución en Italia, un largo proceso que inició en los años ochenta del siglo pasado.¹³ Creo que es útil, no solamente por un interés histórico, sino también desde un punto de vista teórico, reflexionar sobre los tortuosos caminos que nos han llevado, en Italia, a la situación cultural –y en un sentido amplio, ideológica– en la que las propuestas de reforma electoral y constitucional del gobierno de Renzi han germinado.

Las etapas decisivas de este camino fueron tres. En primer lugar, se ha desarrollado, más bien cultivado y fomentado la hostilidad –al inicio más o menos disimulada o implícita, pero con el paso del tiempo cada vez más clara,

¹³ Cfr., por ejemplo, Guido Crainz y Carlo Fusaro, *Aggiornare la Costituzione. Storia e ragioni di una riforma*, Roma, Donzelli, 2016.

explícita y difundida— hacia la sinergia entre la forma de gobierno parlamentaria y el sistema electoral proporcional, que es la estructura fundamental de la República instituida por la Constitución de 1948. En segundo lugar, se ha sostenido que es culpa de esta sinergia que el gobierno en Italia siempre es débil, inestable e ineficiente: una opinión que ha crecido hasta asentarse en el sentido común. En tercer lugar, ha madurado la idea de sustraer la formación del gobierno a la voluntad del parlamento y de atribuirla al cuerpo electoral, en dos momentos: primero, obligando al ciudadano a votar por el cargo de jefe del ejecutivo con el mismo acto con el que designa a sus representantes en el Parlamento, ya que en la boleta usada para las elecciones parlamentarias, al símbolo de cada partido estaría asociado el nombre de un candidato a primer ministro; segundo, ideando un modo para garantizar al gobierno y a su jefe una mayoría parlamentaria preconstituida, o mejor dicho pre-fabricada por un mecanismo electoral *ad hoc*. Y si esta mayoría de asientos parlamentarios no correspondiera a la mayoría de votos electorales, lástima por la representatividad del órgano representativo. Lástima por la igualdad política de los ciudadanos, que puede y debe ser sacrificada a favor de la “governabilidad”.

También el origen de la idea de gobernabilidad, que flota en una posición eminente en el repertorio de los prejuicios políticos más difundidos, merecería una reconstrucción rigurosa y un análisis crítico, que sin embargo van más allá de los alcances del presente discurso.¹⁴ No obstante, quisiera ofrecer la modesta contribución de una anécdota. Recuerdo que en algunos seminarios de los años ochenta, de los cuales no creo que haya quedado registro escrito, Norberto Bobbio invitaba a distinguir entre tres figuras de la *in-gobernabilidad* (en negativo). La primera corresponde a la situación de conflicto antagónico e insuperable entre una pluralidad de grupos, algunos de ellos armados: un “estado de naturaleza” real, del cual Bobbio ponía como ejemplo en ese entonces a Líbano; hoy podríamos hablar de Siria. La segunda figura es aquella que se encuentra delineada en la contribución de Huntington en el famoso informe sobre la gobernabilidad de las democracias, escrito en 1975 junto con Crozier y Watanuki:¹⁵ la ingobernabilidad en el sentido que le da Huntington

¹⁴ Sobre el tema, véase el excelente ensayo de Giulio Itzcovich, “Mitologie della governabilità. Storia e critica di un concetto”, en *Ragion pratica*, núm. 46, Génova, junio de 2016, pp. 35-56.

¹⁵ Michel J. Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, *La crisi della democrazia. Rapporto sulla governabilità della democrazia alla Commissione trilaterale*, Milán, Franco Angeli, 1977.

consiste en la dificultad extrema de conciliar entre sí las demandas contrastantes, los *input*, que el cuerpo social dirige al sistema político, lo que provoca, como consecuencia, una crisis del sistema, incapaz de responder con un *output* coherente y satisfactorio.¹⁶ Luego, Bobbio llamaba coloquialmente “ingobernabilidad a la italiana” a la tercera figura, que consiste en la dificultad crónica de formar mayorías estables y gobiernos eficientes, lo que resulta en una “crisis permanente” de la política en Italia. Pero Bobbio no atribuía la responsabilidad de esta situación a la Constitución, específicamente no la imputaba ni al parlamentarismo, ni al proporcionalismo, que siempre defendió. Pocos años antes había escrito un artículo titulado *La Constitución no tiene la culpa*.¹⁷ Repetía con frecuencia que las constituciones, las “reglas del juego”, no pueden hacer nada si quienes juegan son malos jugadores (y quería decir, todos los jugadores: no sólo “los políticos”, también los ciudadanos).

Al contrario, la actitud que ha prevalecido en la clase política italiana es la de “culpar” a la Constitución. Y es así que,

¹⁶ Cfr. Norberto Bobbio, *Liberalismo e democrazia*, Milán, Franco Angeli, 1985, traducción al español de José F. Fernández Santillán, *Liberalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

¹⁷ Norberto Bobbio, “La Costituzione non ha colpa”, en *La Stampa*, Italia, 9 de enero de 1978.

por un lado, se ha fortalecido y afirmado en los hechos un marco institucional no conforme con la Constitución, en el cual el ejecutivo se ha impuesto como el supremo poder legislador; por el otro lado, se ha reclamado repetidamente por este arreglo institucional un nuevo vestido constitucional.

¿Democracia mayoritaria o autocracia electiva?

El modelo de convivencia que de tal manera se ha ido delineando tiene sus raíces en las llamadas teorías “realistas” de la democracia que se desarrollaron en el siglo XX, en contraste con la corriente kelseniana (y bobbiana): basta mencionar los nombres de Schumpeter y Duverger.¹⁸ Desde esa corriente antikelseniana ha surgido en Italia una teoría de la democracia –más precisamente, de aquella subespecie del régimen democrático en la cual rige una forma de gobierno parlamentaria– que desemboca en una verdadera y propia ideología: la ideología de la democracia mayoritaria. Trataré de ofrecer una reconstrucción sintética de los puntos principales de esta teoría.¹⁹

¹⁸ Acerca de este contraste, véanse los textos de Valentina Pazé, *Cittadini senza politica. Politica senza cittadini*, Turín, Edizioni Gruppo Abele, 2016; y “Designare il capo del vascello o distribuire le carte? Due modelli di democrazia”, en *Ragion pratica*, núm. 46, Génova, junio de 2016, pp. 9-34.

¹⁹ La teoría ya se encuentra desarrollada de forma clara en Gianfranco Pasquino, *Restituire lo scettro al principe. Proposte di riforma istituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 1995.

De acuerdo con sus defensores, en una “democracia mayoritaria” las elecciones políticas *parlamentarias* (subrayo) tienen la función principal y esencial de designar al gobierno: confieren a un sujeto colectivo, partido o coalición, y a un sujeto individual, su “jefe”, un “mandato a gobernar”, y establecen un gobierno de legislatura. Este gobierno de legislatura establecido por los votantes requiere –dicen sus teóricos– un sistema electoral (con efecto) mayoritario. Aún más, requiere un sistema de votación con “segunda vuelta”, el cual tiene como efecto inevitable la personalización de la confrontación política. Obviamente –añaden– son necesarios varios mecanismos de control y de equilibrio; pero un primer ministro elegido directamente por el pueblo, de aquella extraña manera, en el marco de las elecciones parlamentarias, debe poder contar con una mayoría en el parlamento sólida y disciplinada (la cual, subrayan, es imposible que surja de un sistema proporcional) y no puede ser reemplazado por los parlamentarios. De hecho, son los miembros del parlamento quienes deben eventualmente *caer* con él: *simul stabunt, simul cadent*.

Este modelo de organización de la convivencia política ha sido presentado por sus seguidores como una especie madura y especialmente recomendable del régimen democrático. Ahora bien, una visión teórica como ésta

es el resultado de una interpretación, a mi juicio, profundamente equivocada del propio concepto de democracia de los modernos. Dicha interpretación se basa en dos ideas elementales, que son tomadas como axiomas: primero, la democracia se resuelve en última instancia en el poder de la mayoría; segundo, el sufragio universal es la marca inequívoca de la democracia de los modernos, y por lo tanto legitima cualquier resultado como democrático. Se trata de una idea burdamente simplificada y discutible: por un lado, el principio de la mayoría *no* es la regla reina de la democracia (tanto de los antiguos como de los modernos), incluso la "cracia" de la mayoría puede ser tiránica, o sea, antidemocrática; por otro lado, también una autocracia puede ser electiva. He argumentado analíticamente estas afirmaciones en diversos textos.²⁰ Aquí me limito con extrema brevedad a formular algunas tesis esenciales contra la idea misma de democracia mayoritaria y en particular contra su declinación italiana reciente, que puede rastrearse en la concepción que inspiró las reformas del texto constitucional y de la ley electoral promovidas por el gobierno de Renzi en la legislatura apenas finalizada.

²⁰ Cfr. Michelangelo Bovero, *La democrazia e le sue condizioni*, Modena, Notizie editrice, 2009; y Michelangelo Bovero, "¿Elecciones sin democracia? ¿Democracia sin elecciones? Sobre las formas de la participación política", en *Justicia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, IV época, vol. 1, núm. 10, julio-diciembre de 2010, pp. 317-351.

En primer lugar, la investidura electoral de un “líder”, de un “guía” de la nación (en latín: *dux*), no es democrática de ninguna forma plausible: en el mismo acto con el que se legitima “desde abajo” al jefe del ejecutivo, dotado de poderes *preponderantes* sobre el órgano de la representación política, dicha investidura invierte el flujo del poder y lo vuelve descendente, trastoca a la democracia. Se podría parafrasear a Rousseau, adaptando y corrigiendo su célebre afirmación: los italianos se creen libres, creen llevar a cabo un acto de autodeterminación cuando votan para designar al primer ministro, pero un instante después vuelven a ser súbditos, *padecen* su poder. Y sobre todo, aquellos (las minorías) que no votaron por el candidato vencedor no tendrán ninguna manera de hacer pesar su orientación alrededor de los problemas públicos en el proceso de decisión política.

En segundo lugar, allí donde un gobierno-*cabinet* impera sobre el parlamento, en tanto que se le dota *ex lege* de una mayoría prefabricada, y ésta impera sobre las minorías, ya que tiene el poder de decidir por sí sola o de bloquear cualquier decisión que no le agrade, incluso en asuntos que involucran la garantía y protección de los derechos de las minorías, estamos en presencia de una tiranía de la mayoría, de un potencial ejercicio tiránico del poder de la mayoría. En mi léxico, de una *pleonocracia*, que es

una especie de autocracia. Para limitarnos al ejemplo italiano más escandaloso: ¿quién no recuerda las leyes *ad personam* o, como decía el constitucionalista Leopoldo Elia, *sibi et suis?*, ¿quién puede olvidar la reducción al silencio de las voces críticas más influyentes?

En tercer lugar, ahí donde una mayoría parlamentaria que apoya al gobierno, o mejor dicho, de la cual el gobierno *dispone*, es una mayoría ficticia, artificial, creada por una manipulación electoral que ha transformado una minoría de votos electorales en una mayoría absoluta de escaños parlamentarios, la mayoría se convierte en –como mencioné antes– un *tyrannus* no sólo *ex parte exercitii*, por su manera de ejercer el poder, sino también *ex defectu tituli*, por falta del propio título de legitimidad al cual ella misma apela; como diría Kelsen, en este caso se trata en realidad del gobierno de una minoría sobre la mayoría, de una *oligarquía* propiamente hablando, a la cual la legitimación electoral le confiere una *apariencia* de democraticidad. Lo digo drásticamente: el “premio de mayoría” –aún peor si es un premio para la mayor minoría, o incluso la minoría luego preferida en una votación de segunda vuelta– es incompatible con la *definición mínima* de democracia. La democracia, en tanto que autodeterminación colectiva de individuos iguales en el derecho-poder de participar en la toma de decisiones políticas, requiere que cada orientación política,

siempre que haya alcanzado un mínimo de consenso, tenga la posibilidad de contar, de ser escuchada, de intervenir en la deliberación, *en la medida correspondiente a su peso en el electorado*. De lo contrario el parlamento, el órgano de representación política, no es realmente representativo. Y una democracia representativa, si no es representativa, no es democracia.

Dos corolarios. No vale decir que la transformación más o menos tramposa de una minoría en mayoría ocurre en todos los Estados representativos que adoptan sistemas electorales (con efectos) mayoritarios; que estos Estados son la mayoría, y que sus regímenes son reconocidos por todos como democráticos. El argumento de que “tal institución o tal fenómeno se encuentra en Inglaterra, en Francia o en los Estados Unidos y, por lo tanto, no está en conflicto con la democracia”, es lógicamente falaz y más bien se basa en prejuicios. Se puede decir que los regímenes reales (no los modelos ideales, o tipos ideales) son más o menos democráticos, o más o menos autocráticos; pero si el régimen se basa en un sistema electoral que incluye un premio de mayoría, la democracia ha caído por debajo del umbral de la suficiencia, por grande que sea el consenso y el aprecio hacia un sistema de este tipo: el favor popular no significa democracia.

Tampoco vale decir que al parlamento y a las minorías les queda todavía una función de control sobre el gobierno y sobre la mayoría, una función esencial y "democratizadora". ¿De qué forma la minoría podría controlar a la mayoría, o el parlamento controlar al gobierno, si el gobierno y su mayoría tienen el poder de imponer todo tipo de decisiones, incluso las más absurdas o descaradamente injustas, como ha demostrado de sobra la historia italiana de los últimos 20 años?

| **En conclusión**

En suma: la democracia mayoritaria no es democracia. Es, por un lado, una pleonocracia, una tiranía de la mayoría; por el otro, es una autocracia electiva. Más autocrática de lo que pueda ser una forma de régimen en la que se haya instaurado una forma de gobierno presidencial. Imaginemos que en un determinado ordenamiento esté previsto que se elija por sufragio universal al jefe de gobierno, pero no a un parlamento. Nadie, yo creo, se atrevería a decir que un tal presidencialismo sin parlamento es compatible con el régimen democrático. En una forma de gobierno presidencial, la independencia de un parlamento no destituido de poderes vale como un potencial (y parcial) correctivo democratizador.

Dicho esto, no crean que me he vuelto (filo) presidencialista. No es así. Lo que sostengo es que un presidencialismo clásico, al menos formalmente, es *menos peor*, desde

un punto de vista democrático, que un parlamentarismo presidencializado, mejor dicho, que un “liderismo” des-parlamentarizado como el vislumbrado por los teóricos (y prácticos) de la llamada democracia mayoritaria. Por decirlo en broma, estaría dispuesto a considerar a la forma de gobierno presidencial como un mal menor, casi compatible con el régimen democrático, si y sólo si se me garantiza que haya siempre gobierno dividido.

Pero, en todo caso, me quedo parlamentarista, y proporcionalista, lo que en mi lenguaje equivale a “democrático en sentido pleno”. Y justamente por eso, soy enemigo de la tiranía de la mayoría: de la pleonocracia.

| Fuentes consultadas

Bobbio, Norberto, "La Costituzione non ha colpa", en *La Stampa*, Italia, 9 de enero de 1978.

_____, *La teoria delle forme di governo nella storia del pensiero politico*, Turín, Giappichelli, 1976.

_____, *Liberalismo e democrazia*, Milán, Franco Angeli, 1985.

_____, *Stato, governo, società. Frammenti di un dizionario politico*, Turín, Einaudi, 1985.

Bovero, Michelangelo, "Autocrazia elettiva", en *Costituzionalismo. it*, fasc. 2, Milán, 21 de octubre de 2015.

_____, "¿Elecciones sin democracia? ¿Democracia sin elecciones? Sobre las formas de la participación política", en

Justicia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, IV época, vol. 1, núm. 10, julio-diciembre de 2010.

_____, "Elezioni e democrazia. Note critiche sul principio di maggioranza", en *Teoria politica*, Nuova serie, Annali II, Milán, 2012.

_____, *La democrazia e le sue condizioni*, Modena, Notizie editrice, 2009.

Crainz, Guido y Carlo Fusaro, *Aggiornare la Costituzione. Storia e ragioni di una riforma*, Roma, Donzelli, 2016.

Crozier, Michel J., Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, *La crisi della democrazia. Rapporto sulla governabilità della democrazia alla Commissione trilaterale*, Milán, Franco Angeli, 1977.

Elia, Leopoldo, *La presidenzializzazione della politica*, en *Teoria politica*, fasc. 1, 2006.

Ferrajoli, Luigi, "Dal bicameralismo perfetto al monocameralismo imperfetto", en *Democrazia e diritto*, fasc. 2, Roma, 2016.

_____, "Il suicidio dell'Unione europea", en *Teoria politica*, Nuova serie, Annali VI, Milán, 2016.

Itzcovich, Giulio, "Mitologie della governabilità. Storia e critica di un concetto", en *Ragion pratica*, núm. 46, Génova, junio de 2016.

Kelsen, Hans, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milán, Etas Kompass, 1966.

Lijphart, Arend, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984.

Miglio, Gianfranco (ed.), *Verso una nuova Costituzione*, vol. 2, Milán, Giuffré, 1983.

Pasquino, Gianfranco, *Cittadini senza scettro. Le riforme sbagliate*, Milán, Università Bocconi Editore, 2015.

_____, *Mandato popolare e governo*, Boloña, Il Mulino, 1995.

_____, *Restituire lo scettro al principe. Proposte di riforma istituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 1985.

Pazé, Valentina, *Cittadini senza politica. Politica senza cittadini*, Turín, Edizioni Gruppo Abele, 2016.

_____, "Designare il capo del vascello o distribuire le carte? Due modelli di democrazia", en *Ragion pratica*, núm. 46, Génova, junio de 2016.

Siclari, Massimo y Federico Sorrentino, *Il referendum costituzionale. Vademecum per un voto consapevole*, Roma, Aracne, 2016.

Troper, Michel, "Formes de gouvernement et systèmes électoraux: relations et influences réciproques", en *Teoria politica*, Nuova serie, Annali III, Milán, 2013.

Zagrebelsky, Gustavo y Francesco Pallante, *Loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme istituzionali. Vademecum sulle riforme istituzionali*, Roma-Bari, Laterza, 2016.

| Sobre el autor

Michelangelo Bovero es doctor en Filosofía por la Universidad de Turín, Italia, y discípulo y sucesor de Norberto Bobbio en la titularidad de la prestigiada Cátedra de Filosofía Política en esa institución.

En su trayectoria destaca su participación en el comité editorial de la revista italiana *Teoria politica* y la coordinación del Seminario Interinstitucional de Filosofía Política. Entre otras distinciones, ha recibido el Premio de Filosofía Viaggio a Siracusa en 2002, y la Medalla Isidro Fabela que le otorgó la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México en 2007.

Entre sus obras destacan: *Teoría de las élites; Hegel y el problema político moderno; Origen y fundamentos del poder político, y Sociedad y Estado en la filosofía política moderna: el modelo iusnaturalista y el modelo hegeliano-marxiano,*

estas dos últimas en colaboración con Norberto Bobbio; *Una gramática de la democracia: contra el gobierno de los peores*, y *Las reglas del juego democrático y sus violaciones en el mundo actual*.

También ha sido compilador de *Investigaciones políticas, argumentos para el disenso*, obra que en dos volúmenes aborda el tema de la política militante en Italia, y de *Teoría general de la política*, que agrupa ensayos de Norberto Bobbio, varios de ellos inéditos. Asimismo, es autor de numerosos artículos y ensayos publicados en diversas revistas especializadas.

Pleonocracia: crítica de la democracia mayoritaria

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

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

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

31

 **CONFERENCIAS
MAGISTRALES**



Consulta el catálogo
de publicaciones del INE

 **INE**
Instituto Nacional Electoral