

Piero Meaglia

Prólogo de Ermanno Vitale

El poder
de la y el
VOTANTE

*Elecciones y desigualdad política
en el gobierno democrático*

El poder
de la y el
VOTANTE

*Elecciones y desigualdad política
en el gobierno democrático*

Instituto Nacional Electoral

Consejera Presidenta

Lcda. Guadalupe Taddei Zavala

Consejeras y Consejeros Electorales

Mtro. Arturo Castillo Loza
Norma Irene De la Cruz Magaña
Dr. Uuc-kib Espadas Ancona
Mtro. José Martín Fernando Faz Mora
Carla Astrid Humphrey Jordan
Mtra. Rita Bell López Vences
Mtro. Jorge Montaña Ventura
Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas
Mtro. Jaime Rivera Velázquez
Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

Encargada de despacho de la Secretaría Ejecutiva

Lcda. María Elena Cornejo Esparza

Titular del Órgano Interno de Control

Lic. Jesús George Zamora

Encargada de despacho de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Mtra. Nancy Natividad Rendón Fonseca

El poder de la y el votante Elecciones y desigualdad política en el gobierno democrático

Piero Meaglia

Traductora

Pamela Rodríguez Padilla

Primera edición, 2023

D.R. © 2023 Instituto Nacional Electoral
Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur,
col. Arenal Tepepan, 14610, Ciudad de México

ISBN impreso: 978-607-8870-45-5

ISBN electrónico: 978-607-8870-58-5

Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida
ni transmitida de ninguna forma o por ningún medio
sin el permiso previo, por escrito, de los sellos editoriales

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

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Distribución gratuita

Piero Meaglia

Prólogo de Ermanno Vitale

El poder
de la y el
VOTANTE

*Elecciones y desigualdad política
en el gobierno democrático*

Índice

Presentación	9
Prólogo de Ermanno Vitale	13
Antes, durante y después, el voto. Un ejercicio histórico-analítico para comprender la democracia representativa	
1. ¿Ciudadanos sin poder?	13
2. ¿La democracia en la red?	24
3. Democracia y mercado: ¿abrazo vital o mortal?	29
4. Desafíos de época y democracia: ¿un régimen prisionero del presente?	36
5. ¿Y los excluidos?	40
6. Postilla. Guerra, democracia y despotismo	42
Nota del autor	55
Agradecimientos	57
Primera parte. Antes del voto	59
I. Selección y financiamiento de las y los candidatos	61
1. Partidos y selección de las y los candidatos	61
2. Oligarquías de partido y elección de los candidatos	66
3. Teoría de las élites y elección de los candidatos	71
4. Poder invisible y elección de los candidatos	76
5. ¿Las elecciones primarias son un remedio?	80
6. Un experimento mental	87
7. Desigualdad económica y elecciones	90
Segunda parte. El voto	107
II. La extensión del principio electivo	109
1. Introducción	109
2. Radicalismo democrático y multiplicación de los cargos de elección popular	111
3. Contra el radicalismo democrático: el argumento de la estabilidad	117

4.	El argumento del equilibrio	126
5.	El argumento de la legalidad	135
6.	El argumento de la competencia	143
7.	Los efectos perversos del método electivo	151
III. Elecciones directas o indirectas		165
1.	Introducción	165
2.	<i>El Federalista</i>	170
3.	Tocqueville	176
4.	John Stuart Mill	182
5.	Persistencia de las elecciones indirectas	187
6.	La <i>democracia mayoritaria</i> : la noción	195
7.	La <i>democracia mayoritaria</i> : la historia	201
8.	El debate en Italia	210
9.	¿Más poder al elector?	217
IV. Duración de los cargos y frecuencia de las elecciones		233
1.	A favor de los cargos breves	233
2.	En contra de los cargos breves	240
3.	<i>El Federalista</i> : el argumento de la dependencia	242
4.	<i>El Federalista</i> : el argumento de la estabilidad	246
5.	<i>El Federalista</i> : el argumento de la experiencia	248
6.	<i>El Federalista</i> : el argumento de la independencia	251
7.	<i>El Federalista</i> : observaciones conclusivas	256
8.	Tocqueville	258
9.	John Stuart Mill	263
10.	El agotamiento del debate	266
11.	Las nuevas tecnologías electrónicas y la <i>democracia continua</i>	270
12.	El ideal de la <i>democracia continua</i> en la historia del pensamiento político	274
13.	La <i>democracia continua</i> : observaciones conclusivas	277

Tercera parte. Después del voto	287
V. Del mandato imperativo al <i>mandato popular</i>	289
1. Introducción	289
2. El mandato imperativo: detractores y partidarios	292
3. ¿El mandato imperativo es posible?	297
4. ¿El mandato imperativo es deseable?	298
5. Persistencia del mandato imperativo	308
6. Schumpeter: contra las presiones desde abajo	310
7. Kelsen: iniciativa popular y referendo	317
VI. Influencia sobre los electos: opinión pública, partidos, cabildeos	335
1. El poder de la opinión pública	335
2. ¿Qué es la opinión pública?	339
3. La opinión pública como sujeto y como objeto	350
4. El <i>mandato imperativo</i> del partido	355
5. La oligarquía en el partido: Robert Michels	359
6. Discusiones sobre la democracia en el partido	365
7. El <i>mandato imperativo</i> de los jefes de partido	372
8. La presión de los grupos de interés	375
9. Grupos de interés y desigualdad política	383
Conclusiones: los vínculos de los partidos y el recurso de los movimientos	411
Veinte años después	431
Sobre el autor	435
Sobre el prologuista	437

Presentación

El voto es el instrumento democrático que tiene la ciudadanía para premiar o castigar a los gobiernos y a los partidos políticos. Es la manifestación del poder del que disponen las y los sufragantes para decidir sobre la integración de los cargos de representación popular, así como para determinar la aplicación de programas de gobierno y políticas públicas que mejoren las condiciones de vida, que resuelvan los problemas y que erradiquen la opresión y la exclusión.

El voto es una herramienta de poder de la ciudadanía que debe ser ejercido en condiciones de igualdad para garantizar que la pluralidad de intereses, ideologías y valores coexistentes en una sociedad democrática sea tomada en cuenta en el proceso de formación de la voluntad general. Sin embargo, a lo largo de la historia han existido algunos eventos y sucesos que han limitado la igualdad de las personas en el ejercicio del derecho a votar. Sobre estos casos versa el libro que tienen en sus manos.

Piero Meaglia analiza el poder que ejerce la ciudadanía antes, durante y después de las elecciones. Afirmo que la participación de las y los electores se encuentra restringida por contextos políticos, sociales, económicos y culturales que han condicionado el goce y el ejercicio de los derechos políticos de votar y de participar en los asuntos públicos. En consecuencia, las y los sufragantes carecen de un entorno normativo e institucional que garantice la igualdad del poder del voto en los procesos de transmisión del poder político.

Para arribar a la conclusión de que la ciudadanía no tiene garantías de igualdad para ejercer sus derechos políticos en los procesos de conformación de la voluntad colectiva, el politólogo italiano realiza un estudio teórico que incluye el análisis de los planteamientos de autores como Moisei Ostrogorski, Joseph Schumpeter, Hans Kelsen, Alexis de Tocqueville, Norberto Bobbio, John Stuart Mill, Jürgen Habermas, Maurice Duverger, Albert Hirschman, Carl Schmitt, Giovanni Sartori, Robert Michels, James Bryce y Max Weber. Asimismo, contrasta las ideas provenientes de la teoría con algunos procesos electorales que se realizaron durante los siglos XIX y XX en Estados Unidos, Italia, Francia, Gran Bretaña y Alemania.

Derivado del contraste entre la teoría y la práctica, Piero Meaglia concluye que la ciudadanía no goza de condiciones de igualdad durante los tres estadios de la participación electoral, lo que limita el poder de las y los electores. El primer estadio es el proceso de selección de candidaturas (antes del voto) y es señalado como un factor de desigualdad, ya que la ciudadanía no tiene injerencia en la designación de candidaturas, lo que acota su poder de decisión puesto que deberá elegir entre opciones que fueron seleccionadas desde la cúpula partidista, o bien, mediante procesos electivos que, en ocasiones, carecen de pluralidad, equidad, transparencia, confiabilidad y certeza. La igualdad del poder del voto es vulnerada por las dirigencias y los líderes y las lideresas de los partidos políticos.

El segundo estadio es el proceso de votación (durante el voto) y se identifica como un factor de igualdad que permite que el sufragio de cada ciudadano o ciudadana tenga el mismo poder y valor en las elecciones. Sin embargo, el autor alerta que la igualdad del voto está condicionada por elementos estructurales del sistema electoral, como el número de cargos a elegir y su duración, así como el tipo de elección (directa o indirecta). Es pertinente señalar que existen otros fenómenos que vulneran la igualdad y el poder del voto, tales como la injerencia de las redes sociales en el debate político y en la formación de la opinión; el uso de

bots para incrementar artificialmente las preferencias electorales; la difusión de noticias falsas para distraer la atención de las y los electores; la utilización de programas sociales para condicionar el voto, y el discurso desde el poder político para atacar contrincantes y someter a las autoridades electorales.

El tercer estadio es el periodo de tiempo que transcurre entre elecciones (después del voto) y se distingue como un factor de desigualdad, puesto que existen ciudadanas y ciudadanos con más poder que otros, que pueden influir en las conductas y en las percepciones de las y los electores; en consecuencia, son personas que tienen el poder de condicionar el voto de la ciudadanía. El politólogo italiano establece que los dirigentes de los partidos políticos, los jefes de los grupos de interés y los líderes de opinión pertenecen al selecto grupo de personas con poder. Sin embargo, esta lista puede crecer debido a los *influencers*, los *youtubers* y los *tiktokers*, actores de las redes sociales que forman parte de la nueva modalidad de comunicación. También se debe incluir a los titulares de los gobiernos federales y estatales, ya que son parte de la deliberación política y social que se presenta cotidianamente en la sociedad.

El poder de la y el votante. Elecciones y desigualdad política en el gobierno democrático es una obra de obligada referencia para profundizar en el estudio del poder de la y el votante dentro de una sociedad democrática. Es un llamado de atención para salvaguardar las condiciones de igualdad del poder de la y el sufragante frente a factores y sucesos que las erosionan para mermar y condicionar el poder del voto en la conformación del poder político.

Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto
*Director Ejecutivo de Capacitación
Electoral y Educación Cívica*

Prólogo

Antes, durante y después, el voto. Un ejercicio histórico-analítico para comprender la democracia representativa

Ermanno Vitale

1. ¿Ciudadanos sin poder?

A 16 años de su publicación en italiano y, sustancialmente a dos decenios de su concepción, *El poder de la y el votante. Elecciones y desigualdad política en el gobierno democrático* aún es un libro importante desde múltiples puntos de vista. Por un lado, porque –con el pasar del siglo y del milenio– ajusta cuentas con la teoría moderna de la democracia, en particular, la dieciochesca y la decimonónica, afrontando las cuestiones sobre las cuales es necesario reflexionar sin reticencias para defender, a pesar de todo, el gobierno democrático; por otro lado, porque, sobre los pasos del pensamiento de Bobbio a cuya *escuela* el autor pertenece,

pero al mismo tiempo, sin refugiarse jamás en el puerto seguro de las conclusiones del maestro, se interroga y nos interroga sobre el futuro de la democracia, sobre las transformaciones que los cambios sociales, culturales y científico-tecnológicos más recientes parecen imponerse al gobierno democrático; también porque presenta estos debates que atraviesan los siglos así como las perspectivas sobre el futuro mediante un análisis límpido y profundo, ayudado por una gran riqueza de referencias y citas, de los argumentos a favor y en contra que tales debates han animado; importante, en fin, porque no es un libro ideológico, sino un ejercicio de la virtud de la duda, que pone a prueba no solo el sentido común, sino también las tesis que se dan por descontadas frecuentemente entre las y los mismos estudiosos de teoría política. Es entonces una reconstrucción clara y muy útil –teórica en primer lugar, por cuanto iluminada de los conocimientos históricos oportunos– de las batallas de la forma de gobierno democrática en la edad moderna. Una reconstrucción de la cual cada lector o lectora podrá extraer los elementos para formarse libremente un juicio propio. En fin, el volumen se propone como una verdadera brújula para quien desea orientarse en los temas recurrentes de la teoría de la democracia en la época moderna.

Además, deseo subrayar el hecho de que la versión original de 2006 haya visto la luz en una pequeña y preciosa casa editorial italiana (*Città Aperta*), que desafortunadamente cesó actividades desde hace algunos años, pero eso no le quita su importancia, más aún se le reconoce al INE el doble mérito de haber redescubierto este texto, que permaneció poco conocido por esta razón, y de proponerlo ahora para un público más amplio en lengua española.

Este volumen es un ejemplo de claridad expositiva propio del método histórico-analítico aprendido de la escuela de Norberto Bobbio. Cada cuestión es evidenciada a través de preguntas clave, que permiten dilucidar los aspectos problemáticos e indicar con claridad las ventajas y desventajas de las diversas respuestas que pueden darse a estas preguntas. Esto no significa, obviamente, que en la realidad histórico-institucional

no se puedan encontrar soluciones intermedias, que intentan mezclar de manera oportuna indicaciones teóricas distintas en principio o incluso irreconciliables entre sí, significa que para probar aquellos *compromisos* equilibrados, necesarios para dar vida a instituciones democráticas sólidas, es mejor tener las ideas claras sobre las perspectivas distintas que la teoría pura nos propone, para valorar adecuadamente los resultados más probables y más deseados en la praxis, en la *bruta materia*¹ con la que inevitablemente debemos confrontarnos. De nuevo, al ilustrar la compleja relación entre teoría y praxis de la democracia, este libro resulta magistral, sobre todo en la primera parte.

Por tanto, frente a la claridad de las páginas que siguen a este breve prefacio, resulta superfluo proponer aquí cualquier forma de elucidación y de explicación complementaria. El autor se explica muy bien por sí mismo y no necesita la interpretación de quien escribe. Sin embargo, vale la pena repasar aquí los pasajes sobresalientes de *El poder de la y el votante. Elecciones y desigualdad política en el gobierno democrático* –los nudos teóricos que constituyen la urdimbre– con la finalidad de exponer las premisas y volver comprensible, *grosso modo*, alguna consideración y reflexión ulteriores que el volumen del autor requiere, al menos a mi juicio, 20 años después de su escritura.

El volumen gira en torno a la pregunta aparentemente banal: *¿Cuánto poder tiene la o el elector en una democracia?*² La respuesta, a su vez en apariencia obvia, debería ser: tanto como las y los demás ciudadanos. La idea original de la democracia de los antiguos –cuyo modelo era Atenas– se fundaba sobre un par de términos –de conceptos– que contienen el prefijo *-iso*, el cual indica una forma de igualdad: el primero es *isonomía*,

1 Esta expresión, que se contrapone a la de los *ideales nobles*, se encuentra en N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Turín, Einaudi, 1984, p. 8. La versión en español se encuentra publicada como *El futuro de la democracia*, 3ª ed., México, FCE, 2001. Trad. de José F. Fernández Santillán.

2 *Infra*, pp. 331 y 407.

que podemos traducir como igualdad entre todos los ciudadanos y ciudadanas en la creación de la ley a la que todos estaremos obligados a obedecer, un término que entre los griegos fue utilizado como sinónimo de democracia; el segundo es *isegoría*, la misma facultad de todas y todos los ciudadanos para tomar la palabra y expresar su juicio al interior de una asamblea. Entonces, formalmente todos los ciudadanos y ciudadanas en democracia tienen el mismo poder de debatir las cuestiones públicas y decidir qué soluciones adoptar. Platón y Aristóteles, y en general los escritores políticos antiguos, así como los autores medievales y renacentistas, observaron que la democracia directa era en realidad una forma de gobierno en la cual las verdaderas decisiones recaían en manos de algunos pocos demagogos, algunas veces uno solo, mientras que el resto del pueblo se comportaba como una masa ignorante y sin juicio, susceptible de una mezcla de apatía y desinterés, por un lado y, por el otro, a caer presa de pasiones incontrolables y de la violencia gratuita y, como tal, fácilmente influenciable por cualquier buen orador.

Estas consideraciones valen tanto para la democracia directa de los antiguos como para la democracia indirecta o representativa de los modernos. Si en Grecia se trataba de influir en la asamblea, esto es, directamente en quienes tomaban la decisión, hoy se trata de influir en las y los electores, que con su voto eligen a las y los representantes de las instituciones, según las diversas modalidades en las que se ejerce u organiza la democracia contemporánea (*in primis*, democracia presidencial y parlamentaria). En fin, la así llamada *ley férrea de las oligarquías* no ha sido en el fondo un descubrimiento de Michels a inicios del siglo XIX: el realismo político de cualquier tiempo siempre la ha reconocido y practicado.

Por este motivo tiene mucho sentido, es más, es una pregunta capital a propósito de la democracia, interrogarse sobre cuál es el poder de la y el elector en las tres fases que constituyen la vida política de un régimen democrático, *antes, durante y después* del voto. Es necesario aclarar de manera inmediata que esta pregunta temporal es en realidad (y sobre

todo) una distinción analítica. Se podría observar que el antes y el después, las fases que preceden y que siguen al voto, tienden a ser una sola cosa, sobre todo en nuestras democracias en las que con frecuencia, señalan también las y los politólogos y periodistas especializados, la campaña electoral de los partidos es, de hecho, permanente y cada intervalo entre una elección y otra parece ser, al mismo tiempo, un antes y un después. Sin embargo, hacemos bien en mantener esta distinción analítica: antes del voto la atención del análisis de Meaglia se focaliza en torno a la elección de las y los candidatos por parte de los partidos y, después del voto, en torno a las solicitudes y presiones que las personas elegidas reciben y a las promesas que deben mantener respecto de los múltiples cabilderos y organizaciones del mundo social y económico que desean obtener lo pactado para sostener la elección de este o aquel candidato o candidata.

Así, emerge nítidamente que en las democracias reales solo en el momento del voto las y los electores son todos iguales; en cuanto cada voto cuenta por uno, tiene el mismo peso. Antes del voto, en el momento de elegir a las y los candidatos que serán sometidos al voto popular, la desigualdad entre la y el ciudadano común y la o el líder del partido es enorme. Solo estos últimos tienen el poder de seleccionar a aquellas personas que serán candidatas, entre las cuales después las y los ciudadanos comunes podrán elegir. El primer capítulo, a mi juicio el más interesante, muestra, sobre todo respecto a las reflexiones de Bryce, Ostrogorski y Duverger, los *arcana imperii* que persisten en aquel régimen, el cual idealmente debería ser el *poder público en público*, esto es, el opuesto de cualquier forma de *poder invisible* (Bobbio). En fin, se trata de la lucha febril, subterránea, escondida a los ojos de las y los electores comunes, así como a la mayoría de las y los mismos inscritos en los partidos, es decir, de las y los militantes de base, una lucha feroz en la búsqueda de apoyos y, sobre todo, de financiamientos, que involucra a las *oligarquías de partido*, es decir, a pocos líderes y lideresas, y que se mofa de la aparente

democracia interna de los partidos y algunas veces desemboca en formas criminales, como el caso de los sucesos de Tammany Hall.³

Esta lucha, de la cual la ciudadanía ve y conoce muy poco, produce en cambio las listas electorales, las y los candidatos que las fuerzas políticas proponen al juicio del electorado; también en la fase que Meaglia define *durante el voto*, la reflexión en torno a cuánto poder dispone el electorado no es obvia. En primer lugar, ¿cuántos y cuáles cargos son de elección popular? ¿Cuándo se aplican las reglas de la democracia y cuándo, por el contrario, los cargos se asignan de acuerdo a principios de competencia y profesionalidad? Las elecciones, ¿deben ser directas o indirectas, esto es, a través de un cuerpo de grandes electores y electoras que puedan filtrar con su sabiduría, por decirlo así, los estados de ánimo populares? ¿Cuánto deben durar los cargos: poco, uno o dos años, para evitar los fenómenos de la corrupción conectados a la larga permanencia en el ejercicio de grandes poderes, o mucho, al menos cuatro o cinco años, de modo tal que se permita a la persona electa la adquisición de una mayor competencia y llevar a término proyectos articulados, sin ocuparse solo de asuntos de corto alcance?

En fin, ¿el mandato debe ser imperativo, de modo que la persona electa sea en el fondo solo una delegada, portavoz de las y los electores que la han elegido, revocable al límite en cualquier momento que se considere que ha sido infiel al mandato recibido, o debe representar con amplia autonomía decisional a *la Nación*, contribuyendo a tomar decisiones sobre los asuntos públicos de acuerdo a su propio juicio madurado en el proceso de deliberación?

Como observa Meaglia, buena parte de estos debates ya son historia, más que actualidad. Prácticamente en cualquier lugar las elecciones hoy

3 Cfr. *infra*, p. 28.

son, de *iure* o *de facto*, directas,⁴ limitadas por lo más a cargos claramente políticos, de duración que oscila entre los cuatro y los seis años, con prohibición de mandato imperativo. Y todavía estas reflexiones –estos temas recurrentes– resultan importantes y tienen el valor de una advertencia: no alterar estos equilibrios, si no se desea reducir definitivamente a una farsa el poder que resta al elector o electora.

Sin duda alguna, aún viva y no consagrada a la historia, está la reflexión en torno a los mandatos imperativos de hecho, o la obligación de fidelidad que las y los representantes tienen respecto del partido o, en la mayor parte de los casos, con las y los cabilderos que han favorecido su elección. Esto nos conduce a la tercera parte del volumen, al *después del voto*, y al poder económico y mediático ejercido por grupos de interés sobre quienes deberían representar a las y los ciudadanos que la democracia –el régimen isonómico– declara políticamente iguales, mientras un análisis realista conduce a constatar la profunda desigualdad que también existe al interior del electorado. De igual manera, siguen vigentes las cuestiones que Meaglia discute en referencia al pensamiento del gran jurista Stefano Rodotà bajo el título de *democracia continua* –aquella que cada ciudadano y ciudadana debería poder ejercitar continuamente, emitiendo un voto sobre cada tema a través de su computador o teléfono inteligente, reavivando así, al menos en apariencia, el ideal de la democracia directa–, como alternativa a la democracia intermitente, esto es, de la democracia indirecta, representativa.

Y bien, casi al finalizar su análisis meticuloso de los grandes temas recurrentes de la democracia moderna, siguiendo con detalle el esquema analítico previamente señalado (igualdad y desigualdad del electorado antes, durante y después del voto), ¿cuáles son las perspectivas que

4 Se podría objetar que la elección del presidente de Estados Unidos de América pasa a través de un cuerpo colegiado de electores. Aun cuando este pasaje implica, sin duda, un potencial efecto de distorsión, también es cierto que un gran elector no cambia de idea durante el proceso electoral, por lo que la elección, en los hechos, es directa.

indica Meaglia, aún cautamente, en torno al futuro de la democracia? Las conclusiones del volumen confían a los *movimientos*, o sea, a la política hecha desde abajo, transversal respecto a los partidos y muchas veces centrada en una reivindicación específica –los movimientos ambientalistas, por ejemplo– la tarea de redimir, en la medida de lo posible, la democracia institucionalizada y en cierto modo prisionera tanto de los partidos como de los cabildeos y sus interconexiones muchas veces patológicas, que generan la *confusión de los poderes*, la negación de la tradicional exigencia liberal de *separación de los poderes*, que produce una mezcla malvada en la cual no vence jamás la política, siempre la economía y, en particular, la economía financiera. Los movimientos pueden ejercitar entonces la función de antipoder, en el sentido de *anti-establishment*, rompiendo los esquemas de la política tradicional centrada en el sistema de partidos y, en cualquier modo, ofreciendo a las y los electores candidaturas alternativas y fuera, al menos parcialmente, de estos esquemas, redefiniendo, en fin, los términos de la lucha política democrática y volviendo quizás su fea materia menos distante de sus nobles ideales. Esta fe, confianza, este optimismo de la voluntad, trasluce de las palabras que cierran el volumen. Como podría observar la o el “lector escéptico, inspirado en el realismo político”,⁵ es fácil que el antipoder se convierta a su vez en poder, que los mismos movimientos, justo en el momento en el cual tienen éxito y comienzan a tener un peso político de cualquier relevancia, se transformen en partidos políticos o actúen de hecho bajo estas mismas lógicas. De esto, afirma Meaglia, “no debemos ni asombrarnos ni escandalizarnos. Solo debemos tener conciencia de que, si y cuando estos movimientos actuales se transformarán e institucionalizarán, habrá llegado el momento de promover la formación de nuevos movimientos”.⁶

5 *Infra*, p. 407.

6 *Infra*, p. 420.

En el fondo, el llamado a la vigilancia y al activismo democrático de la denominada *sociedad civil* –que, dicho sea de paso, algunas veces muy civil no es, y muchas veces se moviliza no a favor sino en contra de los pilares del Estado democrático de derecho– era, dos decenios atrás, la última palabra del autor. Un nuevo llamado al empeño civil que integraba las tres razones a favor de la democracia que Bobbio recogía en el *no obstante todo*, a manera de conclusión de su famoso ensayo *El futuro de la democracia*, en el que listaba, haciendo un análisis realista, las promesas no mantenidas por la democracia de acuerdo a su configuración histórica. Pese a estas promesas no mantenidas, la democracia real garantiza el cambio no violento de las élites en el poder y las condiciones de una sociedad tolerante y, en consecuencia, la posibilidad de que *tengan lugar revoluciones tan pacíficas como profundas*, por ejemplo, la transformación del papel de las mujeres en la sociedad con el objetivo de alcanzar una paridad de género concreta.

El libro que aquí se propone es el último del autor, que en los siguientes años se ha dedicado al periodismo y a la militancia ambientalista, tomando en serio y practicando la política desde abajo, comprometiéndose con la generación de *comités locales*, más que con los movimientos nacionales o globalizados, como antídoto y corrección de la democracia de palacio. Sin olvidarse de ser un estudioso de todas formas, Piero Meaglia ha tomado de nueva cuenta la pluma para escribir, a partir de esta faceta, un ensayo titulado “La política vista desde abajo. Defendiéndose del poder”, que aparece en un volumen apenas publicado en honor de Michelangelo Bovero.⁷ Este ensayo reflexiona sobre las posibilidades reales de la y el ciudadano, antes que las del elector o electora, de confrontarse con el poder expreso por parte de nuestras supuestas democracias liberales. De presentar solicitudes, quejas, propuestas frente a proyectos u obras que se considera tienen un impacto negativo sobre

7 Véase M. Cuono y V. Pazé (coords.), *Ciò che è reale è irrazionale? Discutendo con Michelangelo Bovero*, Turín, Accademia University Press, 2021.

el territorio y, en última instancia, sobre sus vidas. El texto es bastante articulado, y merece ser conocido más allá del volumen colectivo estrictamente académico en el que se encuentra. Reconstruirlo a detalle, sin embargo, obligaría a una larga digresión que aquí estaría fuera de lugar. En síntesis, la lúcida reflexión de Meaglia se vuelve mucho más desalentadora respecto de 20 años atrás. Las y los ciudadanos comunes, aun con mucha voluntad, disponibles para trabajar, para hacer política desde abajo a través de comités, no faltan del todo, pero aparecen cada vez más desarmados frente al poder, a las instituciones que prefieren a una o un ciudadano pasivo, servil, callado, que pida el favor, que busque aquel pequeño privilegio, mientras son hostiles respecto del ciudadano responsable y activo, alerta, cargado de dignidad o inclusive fiereza. Escribe Meaglia:

Los ciudadanos que se unen en comités experimentan el poder con frecuencia: el poder que oculta la información, que golpea con retracciones, que obliga a los ciudadanos a grandes esfuerzos para obtener información. Experimentan los infinitos recursos del poder, contrapuestos a los exiguos recursos de los ciudadanos: exiguos en términos de tiempo, dinero, competencia. Los comités experimentan pronto la potencia del poder y la indefensión de los ciudadanos. Le sigue con frecuencia el sentimiento de una impotencia desesperada. Pero sigue también el sentimiento de desconfianza. Un sentimiento que no lleva a bajar las armas: les sugiere solo adoptar, en la propia acción, un realismo del cual estos ciudadanos no estaban armados antes.⁸

No se bajan las armas, pero la desconfianza en las instituciones democráticas aumenta –dice Meaglia– justamente entre las y los ciudadanos

8 Cfr. P. Meaglia, “*La politica vista dal basso: difendersi dal potere*”, en M. Cuono y V. Pazé, *op. cit.*, p. 219.

no apáticos, entre aquellos que están dispuestos a dedicar su tiempo libre para vivir y hacer vivir concretamente el ideal democrático, pero que al hacerlo advierten la desesperación de una lucha desigual contra instituciones cuya conducta parece asumir la fisonomía y caracteres autocráticos más que democráticos cada día que pasa:

Y así –escribe Meaglia– hemos regresado nada más y nada menos que al liberalismo clásico. A invocar la protección del individuo contra el poder. A preguntarse cómo puede el individuo *defenderse del poder*. Hablo del individuo porque las consideraciones desarrolladas en este escrito sobre los comités valen también para la o el ciudadano aislado que considera que ha sufrido un abuso por parte del poder y se descubre prácticamente indefenso, incluso frente a la larga cadena de abusos del pequeño presidente municipal de un pequeño pueblo rural que se comporta como un dictador patrimonialista. Hemos retrocedido hasta Locke, a más de tres siglos atrás, lo que confirma cuán imperfecta e inconclusa es la democracia liberal en la cual –así nos dicen desde lo alto– vivimos aquí abajo, mientras nos piden tener *confianza*.⁹

Creo que vale la pena escuchar y meditar sobre este *grito de dolor* argumentado, una suerte de último acto de disponibilidad a creer que, pese a todo, la democracia sea diálogo y escucha, y que sobre la posibilidad que las y los ciudadanos tienen de participar en los procesos decisionales públicos se funda la legitimidad superior de los regímenes democráticos respecto de los autocráticos.

9 *Ibid*, p. 234.

2. ¿La democracia en la red?

Regresemos al volumen de 2006 donde Meaglia ofrece, al margen de su objeto central, un análisis minucioso del poder del electorado sobre el gobierno democrático, y al menos tres claves de reflexión sobre temas que en estos dos decenios han cobrado cada vez más importancia y actualidad.

El primero se refiere al juicio sobre la así llamada *democracia continua*, o democracia electrónica (*e-democracy*), que partió del entusiasmo inicial por la ilusión de que internet pudiera recrear una suerte de ágora cosmopolita, y que se ha diluido paulatinamente, volviéndose más cauto y reflexivo.

Como Bobbio había ya intuido en los años ochenta del siglo pasado,¹⁰ el que las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) puedan ser un vehículo real de participación democrática es mucho más problemático de lo que parece a simple vista. Para motivar esta opinión es necesario concentrar la atención no tanto en los procedimientos de la democracia, comenzando por el voto popular que, hasta el momento, concreta la representación en las instituciones parlamentarias y de gobierno, tanto centrales como locales, y eventualmente es integrada y sostenida con formas de democracia deliberativa y participativa, sino en esa democracia que podría definir la profunda mutación cultural, sino es que antropológica, que la difusión cada vez más capilar de internet y de las redes sociales ha producido.

Entre la vida individual de cada uno y ser parte de una colectividad se puede realizar una distinción analítica, pero el nexo y la relación de influencia recíproca entre estos dos aspectos son muy evidentes y, en todo

10 Cfr. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, op. cit., p. 13.

caso, no deben subestimarse. Con mayor razón si se trata de una sociedad que se pretende democrática, donde las condiciones y precondiciones discursivas requeridas para un funcionamiento decente –esto es, un funcionamiento real que no se aleje demasiado del ideal– subrayan, aun en las teorías que más ponen en evidencia el realismo y el desencanto, la necesidad de una ciudadanía en grado si no de participar activa y constantemente en el proceso de discusión pública y de producción legislativa, al menos de expresar juicios políticos suficientemente informados al momento de las elecciones. En otras palabras, si la democracia se convierte en puro *marketing*, y las y los electores en meros consumidores fuertemente condicionados por tal *marketing*, no se trata ya de una forma de gobierno político de la sociedad, simplemente es una extensión de los mecanismos que regulan el mercado al espacio que fue la *polis*, asumido como paradigma omnipresente y totalizante de todas las formas de la convivencia humana.

La democracia, también en su definición procedimental o mínima (Bobbio), o si se quiere ultramínima (Schumpeter), está fundada constitutivamente sobre una dimensión dialógica, que presupone la libertad de expresión de los individuos/ciudadanos y la capacidad de estos últimos de ejercitar, al menos en un grado mínimo, tal libertad. Este ejercicio comporta a su vez tres tipos de conciencia: la primera, que la democracia no es la aclamación de la jefa o el jefe al que se confía el propio destino, sino las elecciones de las y los propios representantes en un cuadro de reglas del juego compartidas, reconocidas como tal y que no se ponen a discusión continuamente. La segunda, que aun la afirmación del más sórdido interés particular debe pasar a través de los procedimientos de la argumentación universalista, esto es, se debe justificar racionalmente o al menos defendida la incompletitud o falta de racionalidad. La tercera, que en el extremo opuesto (pero a menudo como *pendant*) de los intereses particulares más sórdidos se encuentran las verdades que se pretenden indiscutibles, incontrovertibles: dogmatismo y fanatismo son por igual enemigos jurados de la democracia, que no tiene sentido sino como un régimen fundado sobre el presupuesto

de que todas y todos deban sentirse obligados a mostrar buenos argumentos, pero donde ninguno pretenda poseer verdades definitivas, la Verdad con mayúscula.

La adquisición de esta triple conciencia no es para nada natural, al contrario, es fruto del artificio, es decir, de un largo trabajo de educación proveniente de varios siglos atrás, y que quizás podemos hacer coincidir con el ideal de un fatigoso progreso moral de la humanidad. En todos los grupos humanos, por mucho tiempo, la necesidad de autoconservación de la comunidad seguía el empuje prepotente hacia el humanismo forzoso y la eliminación, algunas veces también física, de eventuales minorías disidentes. Donde la democracia se afirmó como régimen político, pero también como forma o canon de la vida colectiva, lo ha hecho sobre todo a través de este largo trabajo de educación individual y colectiva que ha producido lo que podemos definir como las condiciones de fondo, el ambiente en el cual las instituciones de la democracia pueden existir y resultan dotadas de sentido a los ojos de las y los ciudadanos. Bobbio resumía la construcción de este ambiente artificial recordando cómo la democracia es aquel régimen donde la clase política en el poder se sustituye sin derramamiento de sangre, donde rige una tolerancia sustancial por el pluralismo de las ideas y los estilos de vida, donde la libre discusión posibilita revoluciones profundas en las costumbres a través de métodos que excluyen el recurso a la violencia.¹¹ Este proceso de aprendizaje no es solamente, y ni siquiera sobre todo, una cosa que se realiza en la dimensión política, aun si con este término indicamos en un sentido amplio todo lo que tiene que ver con los modos en los que se toman las decisiones colectivas. Este proceso depende en gran medida de las formas que asume la interacción social elemental, a partir de la infancia más temprana. Es ahí donde se sientan las bases cognitivas y afectivas, necesarias a mi parecer, aunque no suficientes, de la ciudadanía democrática. No es casual que para vencer su gran apuesta,

11 Cfr. N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, op. cit., pp. 27-28.

una sociedad que se pretenda democrática debería preservar a cualquier costo la calidad *civil* de su sistema de información, desde las estancias infantiles hasta la universidad, sin someterlo a las exigencias de la empresa y del mercado.

¿Las TIC favorecen o facilitan este proceso de aprendizaje, de construcción de las condiciones de la ciudadanía consciente?

Francamente, temo que no. Para explicarme mejor, tomo en préstamo un pasaje de un ensayo de Andrea Greppi, en el cual confieso que me reconozco casi completamente. Había una vez, hasta no hace mucho tiempo, un animal social –muy imperfecto pero, a pesar de todo, potencial *ciudadano bien educado*, o de cualquier manera, en condiciones de ser educado hacia a la convivencia democrática– que al parecer ha desaparecido rápidamente justo como efecto de una causa, no única pero sí significativa, que podemos definir como *digitalización del mundo*:

[E]l debate sobre la relación entre tecnología y democracia cabalga los estrechos confines de la discusión sobre las experiencias de consulta y decisión. Llega incluso a tocar, por ejemplo, el hecho de que las nuevas formas de “uberización” de los servicios han cancelado las pequeñas pero innumerables ocasiones de encuentro cotidiano –según el cliché cinematográfico, fuera de las puertas de la fábrica, al alba, o en las pausas de trabajo, o por la tarde, en la vía del regreso a casa–, espacio en el que los obreros tenían modo de confrontarse entre ellos, quizás solo con una simple mirada, poniendo a prueba su conciencia social; o el hecho de que los sistemas inteligentes de gestión del personal y de estandarización del producto [...] hayan nivelado en muy poco tiempo la singularidad de los saberes y de los sabores, como también de las relaciones humanas que nacían en aquellos espacios de encuentro que eran los locales y los cafés abre [...]; en definitiva, con la migración digital, cambia también el paisaje material en el que

tienen lugar los procesos elementales de formación de la sensibilidad política del ciudadano.¹²

Esta mutación converge en la definición de un individuo/ciudadano siempre conectado, pero, paradójicamente, cada vez más aislado, más cerrado, sino en sí mismo, en su *burbuja de información*, es decir, en grupos homogéneos en su interior por convicciones y conductas consecuentes, siempre menos dispuesto a recibir críticamente las solicitudes que pudieran venir del exterior. Un ciudadano que se puede informar y puede informar fácilmente, pero que paradójicamente nunca como hoy está desinformado o mal informado, ya que está expuesto a la confusión y a las trampas comunicativas que campan en las redes.

En fin, la relación entre web y democracia aparece como lugar de tensiones teóricas y de prácticas distorsionadas, vista la tendencia a la *desintermediación* del medio (de las redes sociales en particular) que no parece coincidir, más allá de las apariencias fáciles, con el mensaje propuesto por las principales teorías democráticas decimonónicas, todas fundadas sobre la idea de que la representación es aquella forma de intermediación necesaria para frustrar los riesgos de transformación de la democracia misma en olocracia, esto es, el ascenso al poder de una masa al mismo tiempo ignorante, anárquica y despótica que Platón inmortalizó en el libro octavo de *La República*, reconociendo las premisas de aquella tiranía que incluso las y los autores contemporáneos de la democracia *sin intermediarios* dicen aborrecer.

12 A. Greppi, "Democrazia elettronica e luoghi comuni. Osservazioni sulle politiche di partecipazione e comunicazione dell'Unione Europea", en E. Vitale y F. Cattaneo (coords.), *Web e società democratica. Un matrimonio difficile*, Turín, Accademia University Press, 2018, pp. 108-09.

3. Democracia y mercado: ¿abrazo vital o mortal?

El segundo punto de reflexión que recorre en modo kárstico el volumen de Meaglia, bajo la forma de pregunta en torno a la influencia del dinero en las fases que preceden y siguen al momento electoral, es la relación entre los tres poderes, político, económico e ideológico (sobre todo, hoy mediático), en una sociedad democrática. O, para decirlo en forma aún más clara: ¿qué relación existe entre democracia y capitalismo? Las grandes teorías decimonónicas de la democracia –aun en el amplísimo espectro de las orientaciones ideológicas de sus autores– han siempre presupuesto, más o menos declaradamente, que el ambiente idóneo para desarrollar una forma de democracia representativa duradera no podría ser otro que la sociedad de mercado, esto es, aquella sociedad dominada por la burguesía cuyo modo de producción Marx había definido *capitalista*, pero que Popper etiquetaba, con una expresión que implica aprobación, como *sociedad abierta*.

Lo que caracteriza a la sociedad abierta es, sin duda, la visión del mundo liberal, fraguada de aquel encomio del pluralismo y del espíritu crítico que ya estaba en el centro del elogio de la democracia ateniense que Tucídides hizo pronunciar a Pericles, pero –y quizás, sobre todo– de competición individual como motor del desarrollo económico y social: estas constituyen “las características más importantes de la sociedad abierta –por ejemplo, la competencia entre sus miembros para elevarse en la escala social–”¹³ observa inequívocamente Popper, una sociedad que derrota a las sociedades cerradas o tribales en el momento en el que se impone el *comercio*, que al mismo tiempo es intercambio económico y de ideas. La relación –el abrazo– entre sociedad de mercado y sociedad abierta, que se funda sobre el individualismo y encuentra en la

13 K. R. Popper, *La società aperta e i suoi nemici*, Roma, Armando, 1973, vol. I, p. 245. La versión en español de la cita proviene del volumen *La sociedad abierta y sus enemigos*, trad. de Eduardo Loedel, Barcelona, Paidós, 2015, p. 190.

democracia representativa la mejor fórmula política para escoger quién tomará las decisiones colectivas, no podría ser más claro.

Y quizá también por esto *El contrato social* de Rousseau –que consideraba la democracia a la inglesa una estafa y observaba, aun de pasada, cómo la democracia, para resolver de verdad el problema de la libertad de los individuos, debía presuponer también una igualdad social robusta– no podía sino levantar sospechas de totalitarismo, además de idealismo y romanticismo incurables.

Algunos años antes de Popper, Schumpeter estrechó de manera más clara esta relación entre democracia y mercado, rechazando con vigor como utópicas las concepciones dieciochescas de la democracia y modelando de manera explícita el proceso de elección de los candidatos y su sucesiva competencia electoral en una democracia real sobre el proceso que conduce al consumidor a elegir *libremente* en el mercado los propios bienes de consumo, donde por *libremente* se entiende en ausencia de coacción física pero bajo la influencia asfixiante de técnicas de propaganda y de mercadeo cada vez más astutas y sofisticadas (en este sentido, resulta fascinante el libro de 1927 de E. Bernays, *Propaganda*, que muestra con gran lucidez y conciencia de causa la afinidad entre hacer pública cualquier mercancía y hacer público un *producto* político, es decir, a un candidato o un partido).

Democracia y mercado, se diría, son una sola cosa, están y caen juntos al punto que en el fondo inclusive su lenguaje es el mismo. Aun hoy, para la ciencia política *mainstream* la noción de política tiende a coincidir con aquella de mercado político. Pero esta compenetración no está relegada solo a las así llamadas –y prevalentes– concepciones económicas de la democracia. Incluso un jurista como Kelsen, que se toma en serio a Rousseau y sus reflexiones sobre libertad e igualdad, imagina que la tarea fundamental de una buena democracia parlamentaria es encontrar un *compromiso* que salvaguarde la cohesión social entre los intereses presentes en una sociedad rural y de mercado, donde partidos jerárquicamente

organizados actúan como emprendedores políticos. También Rawls y Habermas, que en diversos niveles se les podría adscribir a la gran y muy variada familia del liberalismo socialista –o si se prefiere, de la socialdemocracia– asumen que no se puede dar una democracia sin sociedad de mercado, aun reconociendo que una de las tareas esenciales de las instituciones políticas consiste justamente en evitar que la tijera de las desigualdades producidas por la lógica del mercado se alargue sin medida hasta provocar la observación de Rousseau sobre la posibilidad del rico de comprar el voto del pobre, o sea, en el caso en el cual la desigualdad social vacía de significado la igualdad política y moral proclamada entre los ciudadanos.

El mismo Bobbio, hacia la mitad de los años ochenta del siglo pasado, se podría considerar en esta disyuntiva. Las consideraciones finales de *El futuro de la democracia* en defensa de la *bruta materia* de la democracia representativa así como se estaba desarrollando en la segunda mitad del siglo XIX toman de manera explícita los temas popperianos: la posibilidad de sustituir las oligarquías políticas sin derramamiento de sangre, el espíritu de tolerancia respecto de las minorías y del disenso, la posibilidad de que en la sociedad abierta se produzcan oximorónicas revoluciones pacíficas y graduales en las costumbres y en el derecho, revoluciones que transforman a profundidad y acercan, aun de manera fatigosa y parcial, las colectividades políticas democráticas a sus *nobles ideales*.

Pero en algún momento, exactamente a partir de 1987, la confianza de Bobbio en este *a pesar de ello* parece turbada o, por lo menos, es puesta radicalmente en duda. Él, está claro, permanecerá aún después de aquella fecha como defensor de la democracia procedimental, de las reglas del juego: lo que parece enfriarse es la confianza en el *hecho* de que el mejor terreno para la democracia no pueda ser, no obstante, la sociedad de mercado. El texto al cual me refiero no se encuentra entre los más conocidos de Bobbio: se trata de una reseña –o mejor, de una nota crítica articulada– a la reescritura y ampliación del libro de Giovanni Sartori

sobre la democracia, *The Theory of Democracy Revisited* (1987) publicada el año siguiente en la revista *Teoria Politica*.

En esta reseña aparece una página densa y bellísima en la que Bobbio, prescindiendo en buena medida del libro de Sartori, reflexiona entre la relación entre democracia y capitalismo, que reproduzco a continuación:

Sartori no estará de acuerdo, y yo mismo no estoy tan seguro de lo que estoy por afirmar, pero la razón de la crisis moral de la democracia política ha convivido, o ha estado obligada a convivir, con el sistema económico capitalista. Un sistema que no conoce otra ley que aquella del mercado, que es, en sí misma, completamente amoral, fundada sobre la ley de la oferta y la demanda, y en la consecuente reducción de cada cosa a mercancía, siempre y cuando esta cosa, aun la dignidad, la conciencia, el propio cuerpo, un órgano del propio cuerpo y, ¿por qué no?, ya que estamos hablando de un sistema político como la democracia que se sostiene sobre el consenso expresado con el voto, el mismo voto, encuentre a quien está dispuesto a venderlo y a quien está dispuesto a comprarlo. Un sistema en el cual no es posible distinguir entre lo indispensable y lo que no lo es. Partiendo de la soberanía del mercado, ¿cómo se puede impedir la prostitución y el comercio de drogas? ¿Con qué argumento se puede impedir la venta de los propios órganos? Y por demás, ¿los orquestadores del mercado no van sosteniendo que el único modo para resolver el problema de la escasez de los riñones para trasplantes es el de ponerlos a la venta?

En este punto, ¿qué mal existe en la venta de los votos? ¿Y cómo se puede contrastar la consecuencia inevitable de que quien puede comprar más votos es el más rico? En la compraventa de los votos no se trata a fin de cuentas sino de un intercambio entre el ciudadano que con su voto consiente que el hombre político acceda a un puesto desde el cual puede obtener beneficios económicos, y el señor representante del pueblo que compensa el apoyo recibido con una parte de los recursos de los que, también gracias al voto,

puede disponer. Respecto de la compra del órgano sexual de la mujer o de la droga o inclusive del ojo de un niño pobre, como se ha leído en los periódicos, ¿qué es la compra de un voto? En una entrevista, Henrich Böll ha dicho: “si no existe una fuerza capaz de oponerse al materialismo del mercado, no importa de qué tipo, religioso, político, ideológico, entonces en nuestros mercados nos venderemos tanto a nosotros mismos como también a nuestros nietos”. También hay que reconocer honestamente que hasta ahora no se ha visto en el escenario de la historia más democracia que la conjugada con la sociedad de mercado. Pero comenzamos a darnos cuenta de que el abrazo del sistema político democrático con el sistema económico capitalista es al mismo tiempo vital y mortal, o mejor es también mortal más que vital.¹⁴

Esta página desolada y muy amarga es una *lechuza de Minerva*¹⁵ hegeliana que se eleva sobre el ocaso de aquellos 30 años gloriosos en los que, aun solo en un pedazo privilegiado del mundo, capitalismo, democracia y progreso social parecían poderse reunir bajo la insignia *del tiempo de los derechos*, y al mismo tiempo es una intuición penetrante de lo que se estaba preparando para el próximo ciclo y que hoy estamos viviendo: el crepúsculo repentino de aquella edad de los derechos que habíamos

14 N. Bobbio, “La democrazia realistica di Giovanni Sartori”, en *Teoria politica*, 1, IV, 1988, pp. 157-58. Sobre esta página sugiero leer también las reflexiones de Marco Revelli en su texto “Democrazia e mercato”, en M. Bovero y V. Pazé (coords.), *La democrazia in nove lezioni*, Roma-Bari, Laterza, 2010, pp. 92-114. Versión en español: *La democracia en nueve lecciones*, Madrid, Trotta, 2014.

15 N. de la T.: La figura del *búho* o lechuza de Minerva hace alusión al hecho de que la filosofía (y por extensión, otras disciplinas teóricas) *llegan tarde* al debate sobre los fenómenos sociales y no saben anticipar el porvenir. Proviene de un célebre párrafo de J. F. W. Hegel en su *Filosofía del derecho*: “Cuando la filosofía pinta el claroscuro, ya un aspecto de la vida ha envejecido y en la penumbra no se le puede rejuvenecer, sino sólo reconocer: el búho de Minerva inicia su vuelo al caer el crepúsculo.”

Vid. <https://www.lechuza.org/zoo/buhono.htm>

visto amanecer, y de la cual ingenuamente esperábamos que el siglo XXI constituiría –y no solo para Europa– el día pleno.

En cambio, hemos asistido, a partir de los años ochenta del siglo pasado, al despliegue del neoliberalismo como *pensamiento único* radicalmente antidemocrático, no obstante la aparente aceptación de la democracia con tal de que sea de *baja intensidad* y con un fuerte componente tecnocrático,¹⁶ como ideología dominante propia de la fase más reciente del capitalismo: el capitalismo financiero. Ideología capaz de entrenar y guiar el asalto de este último al modelo de sociedad que había puesto la brida, o al menos así parecía, al precedente capitalismo industrial, imponiendo límites a su tendencia a la omnipresencia y exigiendo, para bien o mal, cierta atención a la función de utilidad social de la economía de mercado.

Un análisis penetrante del neoliberalismo y de sus consecuencias políticas y sociales se puede encontrar en la obra madura de un gran sociólogo como Luciano Gallino, y en particular en *Finanzcapitalismo*.¹⁷

De acuerdo con Gallino, el modelo de la racionalidad económica pretende ser una *teoría del todo*, una teoría capaz finalmente de explicar *todo de una vez por todas*, volviendo marginal el pensamiento crítico, entendido como posibilidad de imaginar un futuro que no sea una reproducción o una extensión del presente, o sea construido sobre los pasos del presente, casi como si el progreso intelectual, moral y civil de la humanidad hubiese encontrado en la sociedad de mercado su última meta:

16 La referencia clásica corresponde al informe de la Comisión Trilateral, *La crisis de la democracia. Reporte sobre la gobernabilidad de las democracias* (*The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*) de 1975, escrito por Crozier, Huntington y Watanuki.

17 L. Gallino, *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Turín, Einaudi, 2011.

el neoliberalismo ha alcanzado a configurarse en la sociedad contemporánea como una construcción que, en su ámbito, la física ambiciona desde hace varias generaciones, sin lograrlo: nada menos que una teoría del todo. Esta propone someter cada dimensión de la existencia a la racionalidad económica, culminando en someter al cálculo de costos y beneficios cada acción humana. Característica fundacional de esta teoría del todo, el todo humano y social, es que no se limita a proporcionar una representación particular de la realidad. Esta proyecta también las políticas más idóneas, a su inconfundible juicio, al fin de obtener que la realidad se conforme cada vez más a la teoría.¹⁸

De este modo, el modelo neoliberal de la racionalidad económica se ha convertido paradójicamente en un credo, el opuesto de la perspectiva laica y liberal de la duda y del sentido crítico que detesta el fanatismo, una fe (inmanente) que no admite heterodoxia sobre sus acciones y procesos explicativos hacia los que pretende doblegar la realidad. Pero como nos ha enseñado Kelsen, el comportamiento antidogmático, la renuncia a creer que en las acciones humanas sea posible alcanzar una Verdad indiscutible es la premisa epistemológica y ética de una sociedad y de un gobierno democrático. Al contrario, el dogma, aun si consiste en afirmar que el mercado es el orden natural y espontáneo de la sociedad, es el fundamento de las sociedades cerradas y de los gobiernos tendencialmente autocráticos y totalitarios. En realidad, el dogma por el cual el orden espontáneo del mercado no debe ser corregido artificialmente –políticamente– “se transforma de hecho en un argumento *contra* la democracia. El neoliberalismo no representa una nueva fase

18 *Ibid*, pp. 26-27. Traducción propia.

de la democracia liberal; más verosímilmente va considerado como su enterrador”.¹⁹

4. Desafíos de época y democracia: ¿un régimen prisionero del presente?

El tercer punto de reflexión que Meaglia ofrece, esta vez de manera menos directa, gira en torno a la capacidad de los gobiernos democráticos de desarrollar e implementar de manera creíble proyectos a largo plazo necesarios para afrontar las grandes cuestiones planetarias, en primer lugar, la del cambio climático, y de manera general, la insostenible unidad ecológica de nuestro modelo económico que lleva a consumir cada año más recursos de los que el planeta puede reproducir, preparando un futuro no muy lejano, irreversible, de catástrofes espantosas y calamidades. Las encontramos enumeradas y resumidas, pero es solo una de las tantas referencias que se pueden hacer al caso, en un librito publicado recientemente, con evidente homenaje al pensamiento de Illich,²⁰ bajo el título de *Manifiesto convivialista. Declaración de interdependencia*. Las principales amenazas presentes son las siguientes:

- a) el calentamiento global, los desastres y las gigantescas migraciones que traerá consigo; b) el debilitamiento, quizás irreversible, de los ecosistemas, y la contaminación que vuelve irrespirable el aire de muchas de las grandes ciudades; c) el riesgo de una catástrofe nuclear mucho más grande que las de Chernóbil o Fukushima; la reducción de los recursos energéticos, minerales o alimentarios, que han permitido el crecimiento, y la guerra por el acceso a estos

¹⁹ *Ibid*, p. 27.

²⁰ Resulta oportuno recordar de Ivan Illich, al menos, *La convivialità. Una proposta libertaria per una politica dei limiti dello sviluppo*, Milán, Boroli, 2005 (ed. or. 1973). Versión en español: *La convivencialidad*, Barcelona, La Llevir-Virus, 2011.

recursos; e) el mantenimiento, la aparición, el desarrollo o el retorno de la desocupación, de la exclusión o de la miseria, un poco en todo el mundo y en particular en la vieja Europa, cuya prosperidad parecía asegurada; f) las diferencias de riqueza entre los más pobres y los más acomodados, que se han vuelto desproporcionadas en todos lados, que alimentan una lucha de todos contra todos al interior de una lógica de avidez generalizada, y contribuyen a la formación de oligarquías que se apartan, excepto de palabra, del respeto de las normas democráticas; g) el derrumbe de los complejos políticos hereditarios, o la incapacidad de formar nuevos: dos hechos que conducen a la multiplicación de las guerras civiles, tribales o interétnicas; h) la perspectiva del posible regreso de las grandes guerras interestatales, que ciertamente serían inmensamente más letales que las precedentes; i) el desarrollo a escala planetaria de un terrorismo ciego; l) la creciente inseguridad, social, ecológica, civil, a la cual responden los excesos de las ideologías de la seguridad pública; m) la proliferación de redes criminales ocultas y de mafias cada vez más violentas; n) sus relaciones difusas inquietantes con los paraísos fiscales y las altas finanzas; o) el peso creciente sobre todas las decisiones políticas de las exigencias de estas altas finanzas, fundadas sobre el rédito y de carácter especulativo.²¹

Reflexionando un instante sobre esta lista de desastres actuales y potenciales, es posible preguntarse si las democracias reales son idóneas estructuralmente para producir normas y acciones concretas que frustren al menos en parte estos riesgos.

En primer lugar, se puede observar, como se ha dicho muchas veces, que la democracia es una forma de gobierno demasiado anclada en el

21 VV. AA., *Manifiesto convivialista. Dichiarazione d'interdipendenza*, Pisa, ETS, 2014, pp. 14-15.

presente y en el futuro próximo para responder de manera eficaz a los desafíos en el mediano y largo plazos. Meaglia, reconstruyendo fielmente el debate en torno a la cuestión de si en una buena democracia son mejores los encargos de duración breve o larga, nos lleva a preguntarnos si la democracia no se encuentra en un callejón sin salida. Por un lado, aun los cargos de duración relativamente larga –cuatro, cinco o al máximo seis años– podrían ser demasiado breves para asegurarse la continuidad de una acción eficaz frente a problemas de gran importancia; por el otro, una democracia con plazos electorales aún menos frecuentes difícilmente podría definirse como tal.

Permanece el hecho de que la lucha por el poder, las elecciones y la mirada fija en los equilibrios internacionales importan siempre, y un político difícilmente será electo o reelecto proponiendo límites o incluso sacrificios ciertos en el presente con vista a beneficios futuros que buena parte de las y los ciudadanos electores probablemente no entienda del todo. No por nada el Prefacio (*Prefazione*) de Aurelio Peccei, el presidente del Club de Roma que a inicios de los años setenta del siglo pasado se convirtió en promotor del reporte *Los límites del desarrollo (I limiti dello sviluppo)* comisionado a un grupo de jóvenes científicos del MIT, se centra en la brecha entre la urgencia de introducir verdaderamente en la agenda de los poderosos de la Tierra los problemas demográficos, ambientales y socioeconómicos que afectan nuestro futuro, y saber reducir sus intereses políticos inmediatos que, en cambio, tienden invariablemente a prevalecer.²²

Aun así, esta denuncia desesperada y compartida éticamente subestima el problema: no es solo cuestión de reclamar con fuerza a los políticos

22 A. Peccei, Prefazione, en D. H. Meadows, D. L. Meadows, J. Randers y W. W. Behrens III, *I limiti dello sviluppo*. Milán, Arnoldo Mondadori, 1972, pp. 9-14. Una versión electrónica de este prefacio se encuentra en https://marialuigia.eu/wp-content/uploads/i-limiti-dello-sviluppo_1972_introduzione-di-aurelio-peccei1.pdf

de profesión una visión de mayor espectro, capaz de dar prioridad a la sustancia de los problemas en lugar del posicionamiento estratégico con vista a las próximas elecciones antes de que no sea posible hacer algo más para evitar desastres espantosos e irreversibles. ¿Quizá no será –se podría preguntar– que la democracia, así como se ha concretizado en la modernidad, pertenece a esta misma visión del mundo que da por descontado el crecimiento ilimitado, el progreso y la difusión constante de la riqueza, de la comodidad? En el fondo, donde se han agregado los derechos sociales entre las precondiciones que dotan de sentido a la democracia procedimental, esto implica no solo la necesidad de una cierta medida de igualdad social sino también la convicción de que la reducción de la tijera de la desigualdad se realice no distribuyendo la pobreza sino la riqueza. En otras palabras, implica, además de medidas redistributivas, el crecimiento económico, el crecimiento constante del famoso PIB. Esta duda se extendería también a la democracia procedimental *sana, auténtica*, que no se ha transformado en una oligarquía electiva, para retomar la eficaz expresión acuñada por Michelangelo Bovero.²³ La corrupción de la democracia procedimental en oligarquía electiva quizá se puede corregir, se puede invocar un regreso a los orígenes que otorgue de nuevo significado a la representación política. Pero no existe un motivo por el cual un parlamento electo de manera cristalina –al límite con un procedimiento proporcional puro– no haga políticas ambientales desastrosas.

Es necesario preguntarse, entonces, si la democracia no es a todos los efectos la dimensión político-institucional más funcional al mercado y a la ideología de su desarrollo, justamente porque es capaz de ajustarse a su modelo y a sus exigencias, por ejemplo, produciendo la engañosa

23 Cfr., entre los diversos textos de Bovero sobre el tema, “Crisi del capitalismo e crisi della democrazia. Note introduttive”, en *Teoria politica*, IV, 2014, en particular la p. 33. Una versión parcial se encuentra disponible en https://www.marcialpons.es/media/pdf/TEORIA_POLITICA2014.pdf

ecuación entre libre elección del consumidor y del elector. Tan funcional que puede, si es necesario, empequeñecerse hasta desaparecer, reduciéndose a un mero simulacro. Al contrario, las y los sostenedores sinceros de la democracia auguran que los regímenes que se definen democráticos puedan ataviarse nuevamente con las vestiduras –según Gallino, ahora dejadas de lado– de una verdadera democracia procedimental, estructurada a partir de la participación civil, capaz de retomar la función de efectiva regulación del mercado y en general de dirección política de la sociedad, y de hacerlo a la altura de los desafíos globales que tenemos frente a nosotros. Creo que puedo decir que todas y todos esperamos que esta última triunfe al final, y que lo haga antes de que sea demasiado tarde, pero debemos ser conscientes de que estamos en el precipicio y que el ascenso es realmente difícil.

5. ¿Y los excluidos?

Encaminándome a las conclusiones, aún permanece un gran tema por evidenciar, un tema que justamente la arquitectura del libro de Meaglia no puede ni debe contemplar, pero que emerge de su lectura, digamos, a contraluz. En *El poder de la y el votante. Elecciones y desigualdad política en el gobierno democrático* se han exhibido las múltiples razones por las cuales las y los electores son, aparte del momento del voto, muy desiguales en lo que refiere al peso político, a la capacidad de influir sobre las decisiones públicas. Pero en nuestra sociedad, justo al lado del ciudadano o ciudadana común que no tiene otro poder, otro instrumento político que una boleta electoral que depositar en una urna cada cierto tiempo junto con millones de otras, existen, de alguna manera, personas que se encuentran en un punto aún más bajo, que incluso contribuyendo a la reproducción económica, social y cultural de la sociedad en la cual viven de manera estable, están privadas de los derechos políticos, no son ciudadanas. En una época en la que las migraciones inciden de manera sensible sobre la composición demográfica de las colectividades políticas, la

exclusión de la participación política de cuotas significativas de personas a las que se les pide respetar ordenamientos normativos sobre los que no han podido contribuir a definir en modo alguno –ni siquiera depositando cada cierto tiempo una boleta en la urna– es un problema anterior de desigualdad que los gobiernos democráticos deberían tomar en serio.

Este prefacio ciertamente no es el lugar para entrar en el mérito, discutir sobre *ius sanguinis* o *ius soli*, de confines y de fronteras. Es suficiente, creo, con señalar las contradicciones. A partir de los debates setecentistas de Putney, las batallas democráticas históricas por el sufragio universal, primero masculinas y después femeninas, son batallas que tienen como objetivo la mayor inclusividad posible. El ideal democrático aborrece esclavos y metecos. Lo sabía y lo proponía ya la Constitución francesa de 1793, con la lección con la cual quisiera concluir. En lo que concierne al estatus de ciudadano, el artículo 4º estableció en efecto que abarcaba a

Todo hombre nacido y domiciliado en Francia, con edad de veintiún años cumplidos; todo extranjero con veintiún años cumplidos que haya residido en Francia por un año: si vive de su trabajo, o adquiere una propiedad, se casa con una francesa, o adopta un niño, o mantiene a un anciano; finalmente, todo ciudadano que el cuerpo legislativo determine haber merecido el bien de la humanidad.²⁴

24 El texto completo de esta Constitución se encuentra disponible en el volumen *Las Constituciones de México, 1814-1991*, Comité de Asuntos Editoriales, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LV Legislatura, México, 1991, pp. 544 y ss., disponible en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/index.htm
Asimismo, me permito hacer referencia sobre este tema a mi ensayo “Buscando las raíces del sufragio universal: de los debates de Putney a la Declaración de los derechos de la mujer y la ciudadana”, publicado en L. E. C. Montiel y D. A. Pérez Rivas (coords.), *Derechos y democracia. A un siglo de la Constitución*, Toluca, IIEEM, 2017, pp. 33-59, disponible en <https://publicaciones.ieem.org.mx/index.php/publicacionesieem/catalog/download/30/24/113-1?inline=1>

Una definición de ciudadano que rechaza el principio del *ius sanguinis* y del mismo *ius solis*, fundando el derecho de participar en las decisiones de la colectividad política de la que se forma parte, y en consecuencia el derecho de voto activo y pasivo, simplemente en la pertenencia estable a esta. Los constituyentes de 1793 consideraban suficiente un año, y sobre esto se puede discutir. Sin olvidar jamás, sin embargo, que la democracia es inclusiva o no lo es.

6. Postilla. Guerra, democracia y despotismo

La guerra desencadenada por Rusia en contra de Ucrania el 24 de febrero de 2022, independientemente de su resultado,²⁵ representa un brusco despertar de la idea de que la era del *comercio dulce*, de la globalización económica que monetiza todo y que lo convierte en objeto de transacción, que a todo asigna un precio y un rol sin recurrir en apariencia al uso de la fuerza, sea el horizonte duradero de la humanidad. En realidad, toda la panoplia de las pasiones humanas, individuales y colectivas, de líderes más o menos carismáticos y de pueblos más o menos ofuscados por topopos mitológicos que cantan las glorias pasadas para reverdecer está muy lejos del haber abdicado frente a la razón instrumental, economicista. La agresión perpetrada por Rusia –la más llamativa en tiempos recientes, mas no la primera– parece incomprensible desde el punto de vista de la razón económica. Creo que puede ser comprendida, entonces, asumiendo una perspectiva no economicista, reconociendo que estamos frente a otra *visión del mundo* inconciliable con la nuestra, que reenvía a una alteridad del *mundo ruso* que debe reconquistar con cada medio posible lo que considera suyo *por naturaleza* –es decir, de un momento histórico *fundacional* que evidentemente cada quien fija a su arbitrio– desembarazándose lo más rápidamente posible de aquellos restos de “civilidad de

25 Estas consideraciones adicionales datan de noviembre de 2022.

los derechos” de matriz ilustrado que reapareció después de la caída de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.²⁶ Por el contrario, ha reaparecido con prepotencia la tradición que el pensamiento político, desde Aristóteles a Montesquieu y hasta nuestros días, ha codificado con la expresión *despotismo oriental*.²⁷ Es necesario reconocer, por cuanto este lenguaje no me pertenezca, que lo que está sucediendo en forma trágica en Ucrania es solo un momento de choque de civilización jamás atenuado durante dos milenios. Por una parte, el largo, accidentado y ciertamente incompleto viaje hacia el reconocimiento de los derechos de la persona, que mira a las colectividades políticas sobre todo como forma organizativa al servicio de tales derechos, por la otra, el sempiterno organicismo que está al extremo opuesto y que encuentra en el despotismo oriental, o si se prefiere, en el totalitarismo, su expresión más pura. Por una parte, las democracias liberales, con todos sus defectos y con su distancia de los ideales proclamados, distancia que llega hasta su frecuente traición; por la otra, autocracias más o menos terribles, pero unidas por la imposibilidad de cambio político real a través de vías pacíficas y por golpear duramente cada manifestación de disenso.

Las fallas culturales e identitarias tienen movimientos lentos, difíciles de interpretar, pero son profundas, y quizás imposibles de colmar; son como llagas que ningún medicamento llega a curar. Aparecen tan incurables que emergen de nuevo bajo la forma de *soberanismo* oportunista incluso en la Unión Europea construida, al menos en las intenciones iniciales, justo para evitar la repetición de las trágicas consecuencias de nacionalismos, imperialismos y políticas de potencia más o menos

26 Una reconstrucción interesante se encuentra en L. Gori, *La Russia eterna. Origini e costruzione dell'ideologia post sovietica*, Roma, LUISS, 2021.

27 Sobre este tema recurrente, *cfr.* Bobbio, *La teoria delle forme di governo*, Turín, G. Giappichelli, 1976, pp. 151-60. Versión en español: *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. Año académico 1975-1976*, México, FCE, 4ª reimpr. 2006.

enmascaradas por el pretexto de la defensa del interés nacional amenazado no se sabe bien por quién o por qué cosa.²⁸

Por cuanto pueda resultar desagradable –y para quien escribe, lo es muchísimo, porque significa repensar el cosmopolitismo de los derechos fundamentales, considerado durante mucho tiempo como la perspectiva normativa hacia la cual caminar– es necesario reconocer que la dicotomía schmittiana de amigo-enemigo ofrece una clave interpretativa bastante plausible de la mutación en curso. Así las cosas, aparecen como vanas las solicitudes de pactar de cualquier modo con un enemigo que afirma abiertamente entender lo negociado no como la búsqueda de un compromiso honesto en el marco del derecho internacional, sino como la manera de formalizar una rendición a sus propias condiciones. No me sorprende que en Occidente, entre los autores de la negociación, a cualquier costo, ostentando un pacifismo de fachada, existan quienes desde hoy no admiren lo que la ciencia política distingue, con pudor o hipocresía, entre “democraduras” y “dictablandas”, pero que en buena medida son como mínimo regímenes autoritarios. Sí me sorprende, por el contrario, que entre quienes sostienen una negociación, privando al mismo tiempo de ayuda a la resistencia ucraniana, se encuentren también aquellos que, sin duda y con sinceridad, se han profesado siempre (y aún hoy) defensores incesantes de la civilidad de los derechos fundamentales. ¿Cómo pueden no ver la perspectiva distópica que se abre dejando que se difunda y se refuerce una visión del mundo diametralmente opuesta, constituida por los regímenes del miedo y de la sumisión servil, que en algunos Estados se suceden durante siglos sin real solución de continuidad, lo que los hace parecer eternos, y que justamente se resumen en la figura del despotismo oriental? Esos partidarios de la negociación “cueste lo que cueste” parecen haber olvidado de repente lo que siempre han afirmado, es decir, que los derechos de la persona no

28 ¿Y qué decir del papel de Turquía, que pertenece a la Otan pero que ciertamente no es extraña a la tradición del despotismo oriental?

llueven del cielo, no son derechos naturales aun si así han sido definidos por mucho tiempo en la historia del pensamiento jurídico y político, sino que son fruto de luchas largas y sanguinarias.²⁹ La historia siempre ha sido una mesa de carnicero. Históricamente los derechos han sido siempre conquistados y defendidos; desafortunadamente muchas veces con sangre. A sus espaldas están las revoluciones de la Edad Moderna, las luchas de liberación del colonialismo y del imperialismo y, en general, las infinitas formas de resistencia a la opresión –algunas veces, pacíficas; muchas veces, violentas– de las cuales la historia humana está salpicada. Sigue siendo difícil entender por qué esta vez resistir a la invasión y a la opresión, oponiendo fuerza a la fuerza para intentar no convertirse en el satélite de un estado militar,³⁰ de una potencia despótica, sea de hecho reprobado por ellos. Muchas veces alegan argumentos que mezclan las referencias a los clásicos del pensamiento pacifista, en particular al pacifismo de matriz ético-religiosa, y aquellos de los autores realistas, como Henry Kissinger y John Mearsheimer, capaces de encontrar soluciones pragmáticas.³¹ Extrañamente, no parece aflorarles la duda de que mezclar estas dos posturas pueda ser contradictorio.

29 Escribe L. Ferrajoli: “ninguno de estos derechos ha caído jamás del alto, sino que todos han sido conquistados mediante rupturas institucionales: las grandes revoluciones norteamericana y francesa, después los movimientos decimonónicos por los estatutos, hasta llegar a las luchas obreras, feministas, pacifistas y ecologistas del siglo XX” (*Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, E. Vitale (ed.), Roma-Bari, Laterza, 2001, p. 22). Considero superfluo subrayar que estas y otras “revoluciones” y “luchas” han sido cuanto más muy cruentas y muchas veces han asumido la forma no solo de guerras civiles sino de guerras entre Estados produciendo millones de muertes. Incluso hasta la descolonización “pacífica” de la India terminó en 1947 con un conflicto brutal entre hindúes y musulmanes que costó un millón de muertos.

30 Sobre la naturaleza eminentemente militar del Estado ruso me parece aún actual C. Castoriadis, *Devant la guerre: les réalités*, Fayard, 1981. Sobre este texto ha vuelto a llamar la atención R. A. Ventura en “Le Grand Continent” (<https://legrandcontinent.eu/it/2022/02/25/castoriadis-il-filosofo-che-aveva-denunciato-lespansionismo-russo/>).

31 Por ejemplo, véase la entrevista a Marco Revelli en el periódico *La Repubblica*, del 17 de abril de 2022, donde resulta evidente la inspiración del pacifismo moral (https://www.repubblica.it/politica/2022/04/17/news/marco_revelli_guerra_ucraina_putin_biden_anpi-345781892/); un mes después, por el mismo autor, el comentario *La lingua biforcuta della guerra* (<https://volerelaluna.it/commenti/2022/05/15/la-lingua-biforcuta-della-guerra/>), donde

El temor de que la situación pueda escapar de las manos y abrir la puerta a un conflicto nuclear es el único argumento efectivamente fundado a favor de la negociación a toda costa. En consecuencia, se debería –en el sentido de “sería sabio”– premiar a su pesar al agresor, concediendo en buena medida cuanto pretende, para evitar consecuencias mucho peores para la humanidad, sacrificando en este caso la integridad territorial de Ucrania y su deseo de convertirse en un Estado democrático de derecho merecedor de formar parte de la Unión Europea. Aceptar esta solución podría parecer un sacrificio doloroso pero razonable, en una perspectiva realista que sobrepasa a la normativa. Con aire contrito se nos explica que desafortunadamente es necesario apelar, aun sin profundizar jamás en las definiciones y ámbitos de aplicación, a la ética weberiana de la responsabilidad, opuesta a la ética de las intenciones, que expresaría una forma de fanatismo cargado de consecuencias nefastas. Pecado que, justo deseando tomar en consideración en el actuar la ética de las consecuencias, se nos debería preguntar si, negociando de hecho las condiciones de una rendición, no se nos exponga fácilmente a la reiteración del chantaje. Una reiteración que portaría con sí la admisión de que el despotismo oriental, por la primera vez en la historia, tiene la fuerza moral y los instrumentos para vencer. Se verificaría una mutación política bajo el signo de la reacción más desalentadora a nivel global que pondría en entredicho nuestro accidentado *vivir libre*, es decir, la condición que, entre las demás cosas, nos permite denunciar y criticar duramente, quizás sin ser escuchados pero sin el temor de ser perseguidos, tanto los fracasos y las distorsiones del reformismo como las derrotas de la democracia sometida por el capitalismo financiero. Los regímenes democráticos, no obstante todos sus terribles defectos y límites respecto del ideal democrático, no deberían ser confundidos jamás con los despóticos, cediendo a la tentación de afirmar que “en el fondo, sobre todo en política exterior, los Estados son todos iguales”.

se citan en modo aprobatorio diversos exponentes del realismo en las relaciones internacionales, justamente entre los cuales se encuentra Kissinger.

Aceptar esta perspectiva –no distinguir entre potencias democráticas y despóticas, reduciendo todo a la categoría del imperialismo y de la lucha entre imperios– significa haber ya renunciado a defender la democracia constitucional y los derechos fundamentales también en política interna.

Finalmente, aprovecho la ocasión para agradecer personalmente a Piero Meaglia, amigo y compañero de 40 años de *vida de estudios*. Gracias por el continuo intercambio intelectual, por los innumerables consejos de lectura que gocé durante mis investigaciones y, sobre todo, por el apoyo en los momentos difíciles que incluso la vida más afortunada presenta.

Bibliografía

AA. VV., *Manifesto convivialista. Dichiarazione d'interdipendenza*, Pisa, ETS, 2014.

Bobbio, N., *El futuro de la democracia*, 3ª ed., trad. de José F. Fernández Santillán, México, FCE, 2001.

———, *Il futuro della democrazia*, Turín, Einaudi, 1984.

———, “La democrazia realistica di Giovanni Sartori”, en *Teoria politica*, 1, IV, 1988.

Bovero, M., “Crisi del capitalismo e crisi della democrazia. Note introdotte”, en *Teoria politica*, IV, 2014.

Castoriadis, C., *Devant la guerre: les réalités*, Fayard, 1981.

Comité de Asuntos Editoriales, *Las Constituciones de México, 1814-1991*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LV Legislatura, 1991, disponible en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/index.htm

Crozier, M., S. P. Huntington y J. Watanuki, *La crisi della democrazia. Rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione Trilaterale*, Milán, Angeli, 1977.

Cuono, M. y Pazé, V. (coords.), *Ciò che è reale è irrazionale? Discutendo con Michelangelo Bovero*, Turín, Accademia University Press, 2021.

Gallino, L., *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Turín, Einaudi, 2011.

Greppi, A., “Democrazia elettronica e luoghi comuni. Osservazioni sulle politiche di partecipazione e comunicazione dell’Unione Europea”, en E. Vitale y F. Cattaneo (coords.), *Web e società democratica. Un matrimonio difficile*, Turín, Accademia University Press, 2018.

Illich, I., *La convivialità. Una proposta libertaria per una politica dei limiti dello sviluppo*, Milán, Boroli, 2005 (ed. or. 1973).

Meaglia, P., “La politica vista dal basso: difendersi dal potere”, en Cuono, M. y V. Pazé, *Ciò che è reale è irrazionale?: Discutendo con Michelangelo Bovero*, Accademia University Press, 2022.

Peccei, A., “Prefazione” en D. H. Meadows, D. L. Meadows, J. Randers y W. W. Behrens III, *I limiti dello sviluppo*, Milán, Arnoldo Mondadori, 1972.

Popper, K. R., *La sociedad abierta y sus enemigos*, trad. de Eduardo Loedel, Barcelona, Paidós, 2015.

_____, *La società aperta e i suoi nemici*, vol. I, Roma, Armando, 1973.

Revelli, M., “Democrazia e mercato”, en M. Bovero y V. Pazé (coords.), *La democrazia in nove lezioni*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

_____, *La democracia en nueve lecciones*, Madrid, Trotta, 2014.

Vitale, E., “Buscando las raíces del sufragio universal: de los debates de Putney a la Declaración de los derechos de la mujer y la ciudadana”, en L. E. C. Montiel y D. A. Pérez Rivas (coords.), *Derechos y democracia. A un siglo de la Constitución*, Toluca, IIEM, 2017, disponible en <https://publicaciones.ieem.org.mx/index.php/publicacionesieem/catalog/download/30/24/113-1?inline=1>

A mis familiares Lina y Walter

Nota del autor

Respecto de la edición original en italiano, publicada en 2006, en esta traducción en español no figura el prefacio de Gianfranco Pasquino, estrechamente relacionado con el debate nacional de aquel periodo sobre las reformas constitucionales e institucionales específicas que debían adoptarse para volver más eficaz la democracia en Italia.

En el capítulo V se han suprimido algunos subtítulos, ya que se referían a una discusión local, muy italiana, y que por tanto ha de considerarse superada. He añadido, sin embargo, algunas breves consideraciones finales en las que, 20 años después de la redacción de este volumen, expreso mayores temores sobre el estado de salud de las democracias contemporáneas.

Finalmente, sin alterar la estructura del texto, he señalado, cuando era el caso, algunas referencias bibliográficas esenciales de libros de importancia internacional que, publicados después de la edición italiana de esta obra, han discutido y profundizado en algunos temas de teoría de la democracia aquí abordados.

Agradecimientos

Deseo agradecer sobremanera al Instituto Nacional Electoral de México, a su ex Consejero Presidente, Lorenzo Córdova Vianello, y a todo el personal que en cada una de las fases del proceso que culminó en la publicación de este volumen ha brindado su atención y disponibilidad para encontrar en cada ocasión las soluciones oportunas.

Agradezco también a la doctora Pamela Rodríguez Padilla, quien tradujo este volumen con cuidado, paciencia, cortesía y gran espíritu de colaboración.

Por último, dedico un agradecimiento especial a Ermanno Vitale, compañero de estudios desde hace varias décadas quien, después de haberme ayudado a componer el libro muchos años antes, ha coadyuvado ahora en su traducción al español. Agradezco a Ermanno y a su esposa Annalisa, amigos de una vida, quienes me han brindado su apoyo siempre que lo he necesitado.

Piero Meaglia

Primera parte

**ANTES
DEL VOTO**

Capítulo I

Selección y financiamiento de las y los candidatos

1. Partidos y selección de las y los candidatos

Se dice comúnmente que en un régimen democrático las ciudadanas y los ciudadanos eligen a los propios gobernantes. De acuerdo a esta expresión, los votos son un evento muy simple, constituido por un solo acto o momento, el del voto, en el que aparecen únicamente dos categorías de sujetos: las y los electores y las y los candidatos. Pero apenas nos preguntamos “entre quiénes” puede elegir el electorado; las elecciones se revelan de inmediato como un fenómeno más complejo. La variedad a disposición de las y los electores no es ilimitada: no pueden elegir entre todos sus conciudadanos, sino, generalmente, solo entre las y los candidatos elegidos por los partidos políticos de manera previa. El fenómeno de las elecciones aparece así compuesto no solo de un acto, sino de dos momentos distintos: en el primero los partidos seleccionan a las y los candidatos; en el segundo el electorado elige *entre* las y los candidatos, y las categorías de sujetos involucradas ya no son solamente dos, sino tres: los partidos, las y los candidatos y las y los electores.

La complejidad del fenómeno electoral comienza a manifestarse con claridad cuando, en el curso del siglo XIX, en Estados Unidos de América (EUA) y en Inglaterra comienzan a surgir los partidos de masas, dotados de una organización nacional estable y disciplinada, articulados en secciones locales. Los inscritos, reunidos en asambleas convocadas con ese propósito y conducidas de acuerdo a reglas preestablecidas, eligen por medio de votaciones a los candidatos a los cargos locales y nacionales. A los primeros estudiosos del nuevo tipo de partido, como James Bryce y Moisei Ostrogorski, aparece de manera evidente la existencia de un momento anterior y distinto respecto a la sucesiva elección popular: la selección de los candidatos efectuada por y al interior de los partidos. Bryce escribe: “[e]n todas las elecciones americanas la elección comprende dos momentos, dos periodos de lucha. El primer momento es la elección del candidato hecha por el partido en el partido, el segundo es la lucha entre partidos por la elección”.¹ En ciertos colegios uninominales, donde uno de los dos partidos en lucha supera ampliamente los votos del otro, la elección del candidato en el partido más grande es la decisión más importante en el proceso: “[l]a primera de esta elección muchas veces es la más importante, aquella que da lugar a las luchas más enardecidas, porque en muchos colegios un partido tiene tal prevalencia que su candidato está seguro de vencer, y en consecuencia la elección del candidato equivale virtualmente a aquella [...] del representante”.² Para Ostrogorski, los primeros defensores del *sistema electivo* cayeron en el error de creer que este sistema pudiera imponerse por sí mismo sin la intervención de un nuevo sujeto: el partido político. Compartiendo el

1 J. Bryce, *The American Commonwealth*, Londres, Nueva York, Macmillan, 1888. Las citas corresponden a la traducción italiana de A. Brunialti, *La Repubblica Americana*, publicada en la tercera serie de la Biblioteca de Ciencias Políticas y Administrativas, Turín, Utet, 1913-1916, tercera parte, cap. LXIX, p. 1015. Cfr. también el cap. LXII, p. 938. La traducción italiana toma en consideración la edición inglesa de 1910, ampliamente revisada por el autor. Sobre su pensamiento político, cfr. F. L. Viano, *Una democrazia imperiale: l'America di James Bryce*, Florencia, Centro Editoriale Toscano, 2003, en particular la parte quinta, titulada “Partiti e sistema politico”.

2 *Idem*.

modo de ver, propio del siglo XVIII, creían “a la acción, por así decirlo, automática y universal de las ideas morales”. Imaginaban simplemente que en cada colegio algunos ciudadanos habrían presentado su candidatura y otros acudirían a las urnas para elegir al mejor. No previeron que, antes del voto, los ciudadanos más activos se habían unido en asociaciones para señalar a sus propios candidatos, presentarlos a la masa de los electores pasivos, sosteniendo económica y organizativamente la batalla electoral: “así como el sufragio, antes limitado, se extendía paulatinamente, y la necesidad de una organización en vista de las elecciones se volvía más apremiante, entraron en escena las asociaciones libres creadas sobre la base de los partidos. Estas se adueñaron, primero en Estados Unidos y después en Inglaterra, de todo el procedimiento que prepara y determina las elecciones”.³ Con el ingreso de los partidos en la lucha política, el proceso electoral aparecía, así, separado en dos momentos: una fase preliminar, o preparatoria, en la cual los partidos eligen a los propios candidatos, y una fase final, aquella del voto popular, en la cual los electores eligen entre estos candidatos a los propios representantes.⁴

Algunos decenios más tarde, Maurice Duverger propone una sistematización orgánica de la gran cantidad de observaciones que se habían acumulado hasta ese momento sobre el fenómeno electoral. También recuerda que, de acuerdo al punto de vista tradicional, conformado antes del nacimiento de los partidos, las elecciones se consuman en el simple momento del voto, cuando los electores eligen a los propios gobernantes. Pero el desarrollo de los partidos ha transformado profundamente el desarrollo de las elecciones y, con ello, su imagen.

3 M. Ostrogorski, *La Démocratie et l'organisations des partis politiques*, París, Calmann-Lévy, 1903, segunda edición con el título *La Démocratie et les partis politiques*, 1912, traducción italiana *La democrazia e i partiti politici* de G. Quagliariello, Milán, Rusconi, 1991, pp. 607-608. Sobre el autor y su obra cfr. G. Quagliariello, *La politica senza partiti. Ostrogorski e l'organizzazione della politica tra '800 e '900*, Roma-Bari, Laterza, 1993.

4 *Ibid.*, p. 657.

La transformación es doble. En primer lugar, entre electores y electos es introducido un tercer sujeto, el partido: “[ya] no se trata de un diálogo entre elector y electo, entre nación y parlamento: un tercer actor se ha introducido entre ellos para modificar radicalmente la naturaleza de sus relaciones”⁵ En segundo lugar, las elecciones se transforman en un proceso de dos etapas o estadios: la elección de los candidatos por parte de los partidos y la elección entre los candidatos por parte de los electores. Significativamente, Duverger divide el capítulo dedicado a los partidos y la elección de los gobernantes en dos subcapítulos correspondientes al primer y al segundo estadio, respectivamente: el primero titulado “Partidos y nómina de los candidatos” y el segundo “Partidos y la elección propiamente dicha”. De la doble transformación el papel del elector sale redimensionado. Cuando acude a las urnas a elegir a los propios gobernantes, su posibilidad de elección está limitada por una elección precedente, esto es, puede elegir solo entre los candidatos que han sido seleccionados anteriormente por los partidos: “[a]ntes de ser elegido por sus electores, el diputado es elegido por su partido”.⁶ Ambos aspectos de la transformación fueron subrayados pocos años después por Giovanni Sartori. El primer aspecto es la inserción de un tercer sujeto entre los ciudadanos y sus representantes: “Es cierto que la representación ha perdido inmediatez, y que ya no puede ser entendida como una relación directa entre electores y electo. El proceso representativo involucra tres términos: los representados, el partido y los representantes”.⁷ El segundo aspecto es el desdoblamiento de la elección electoral en dos momentos distintos: “[u]na visión realista de los procesos representativos nos pone entonces frente a un proceso a dos fases, o inclusive dividido en

5 M. Duverger, *Les partis politiques*, París, Librairie Armand Colin, 1951, trad. it. *I partiti politici*, 5ª ed., Milán, Edizioni di Comunità, 1961, 1980, p. 431.

6 *Ibidem*.

7 G. Sartori, “Representational Systems”, en *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. XIII, Nueva York, Macmillan & Free Press, 1968, pp. 465-474, trad. it. con el título *Rappresentanza* en G. Sartori, *Elementi di teoria politica*, Boloña, il Mulino, 1987, nueva edición revisada y ampliada 1990, pp. 217-236, de donde cito hasta la p. 234.

dos: una relación entre los electores y su partido, y una relación entre el partido y sus representantes”⁸. Esto significa, también para Sartori, reconocer los límites del poder del elector, cuya elección se encuentra circunscrita a los candidatos nominados previamente por los partidos: “la nominación partidista –esto es, la cooptación del partido-aparato– se convierte en la elección efectiva; los electores eligen el partido, pero los electos son elegidos, en verdad, por el partido”⁹.

En un texto de los años cincuenta, en el que se cuestiona sobre el estado de la democracia en Italia, Bobbio se pregunta si la clase política obtiene su poder *directamente* del consenso popular, en otras palabras, si es electa directamente por el cuerpo electoral. La respuesta es negativa: “[e]n Italia, como en cualquier otro régimen democrático, la relación entre cuerpo electoral y clase política no es una relación directa. Entre ellos se interponen los partidos organizados”¹⁰. La relación entre cuerpo electoral y clase política ya no es directa porque con el desarrollo de los grandes partidos organizados la formación de la clase política se divide en dos momentos: en el primero los dirigentes de los partidos componen a través del método de la *cooptación* las listas de los candidatos; en el segundo el cuerpo electoral elige con el *método electivo*, esto es, con el voto, a los candidatos preferidos. Esto significa que el procedimiento democrático de la elección popular es presidida y condicionada por aquella, no del todo democrática, de la cooptación partidista. Entonces, en la democracia de los partidos la clase política no se elige exclusivamente a través del *método electivo*, es decir, con un método democrático, sino combinando el método electivo con el de cooptación:

8 *Ibidem*.

9 *Ibidem*.

10 N. Bobbio, “Quale democrazia?”, en VV. AA., *Prospettiva di cultura* 1959, presentación de S. Bazoli, Brescia, Tip. delle Industrie Grafiche Bresciane (Incontri di cultura. Brescia. Quaderno I. 1959), s.f. [1959], p. 93.

[d]ecir que el cuerpo electoral elige a sus representantes es decir solo una media verdad. En verdad la elección se realiza con un procedimiento mixto de cooptación y de elección. La elección del cuerpo electoral está limitada rígidamente desde la designación de los puestos directivos de los partidos. No decimos que esto esté mal, ni que esté bien. Nos limitamos a constatar que, si uno de los caracteres del régimen democrático es el régimen electivo, este método no es aplicado integralmente.¹¹

2. Oligarquías de partido y elección de los candidatos

Afirmar que la selección de los candidatos sucede al interior de los partidos todavía es una consideración genérica: debemos preguntarnos quién, al interior de los partidos, efectúa verdaderamente esta elección. En realidad, la selección no es realizada por el cuerpo del partido en su conjunto, sino, en la mayor parte de los casos, por los dirigentes nacionales y locales, a cuyas decisiones los inscritos se limitan generalmente a ratificar. En consecuencia, cuando votan millones de electores, estos se encuentran limitados a elegir entre candidatos impuestos por un pequeño número de jefes de partidos locales o nacionales, algunas veces, por parte de las pocas decenas de personas que cuentan verdaderamente en la clase política del país.

Bryce describió el modo en el que, en la segunda mitad del siglo XIX, en Estados Unidos de América los partidos designaban a los propios candidatos a los numerosos cargos electivos. En todo el inmenso territorio de la federación, en cada pequeño pueblo y en cada barrio de una ciudad grande opera un comité permanente, compuesto por el

11 *Ibid.*, p. 94.

reducido número de los militantes más activos, que dirige la actividad cotidiana del partido. Normalmente, los comités pueden renovarse cada año, inclusive en su totalidad, mediante las asambleas de los inscritos. De hecho, sus miembros son casi inamovibles: “Los mismos hombres son siempre reelegidos, porque tienen en sus manos a las filas del movimiento, porque están más al corriente y se ocupan más de los otros asuntos del partido”.¹² De manera periódica el comité reúne a la asamblea de los inscritos para hacerlos elegir tanto a los candidatos del partido a los puestos locales como a los delegados a las *conventions*, en las que se nombran los candidatos a los parlamentos estatales, a las dos ramas del congreso federal y a la gubernatura del estado. Los candidatos propuestos por el comité casi siempre son aceptados sin discusión por parte de la masa de inscritos: “Casi siempre, el comité prepara primero las listas de los candidatos del partido, que es aceptada como de costumbre”.¹³

Ostrogorski escribe que en Inglaterra los organismos de base de los partidos, es decir, las asociaciones vecinales o de barrio, están dominadas generalmente por un círculo interno (*inner circle*) constituido de pocas personas –encabezadas por el secretario vecinal (*ward secretary*)– quienes asumen de manera preventiva todas las decisiones. No nos sorprende entonces que las reuniones plenarias de los miembros de la asociación sean “en realidad más que otra cosa asambleas de registro, y que todo el procedimiento esté regulado de antemano, o para utilizar un término de la jerga política, *sea cut and dried*”, esto es, que “todo aquello que debe hacerse ha sido predispuesto con anticipación”.¹⁴ Pero el círculo interno está presente en todos los niveles de la organización del partido, desde la base hasta la cima, por doquier. Son pocos hombres, los *wire-pullers*, aquellos “*que tiran de los hilos*”, que toman todas las decisiones tras bambalinas, incluidas las relacionadas con las candidaturas,

12 J. Bryce, *The American Commonwealth*, op. cit., p. 912.

13 *Ibid.*, p. 917.

14 M. Ostrogorski, *La Démocratie et l'organisations des partis politiques*, op. cit., p. 241.

que los inscritos únicamente aprueban al momento de ser llamados: “El procedimiento reglamentario de la elección del candidato por parte de la asociación es solo una formalidad que corona la obra de los *wire-pullers*, obra quizás predispuesta desde hace mucho tiempo”.¹⁵ La misma concentración del poder sucedió en los partidos norteamericanos: “Las listas de los candidatos están decididas con anticipación tras bambalinas por parte de algunos políticos que forman entre ellos un *Ring* [sic], una camarilla”.¹⁶ Ostrogorski describe de manera minuciosa la formación de la máquina del partido en las grandes ciudades de Estados Unidos. En cada vecindario, en la asociación de base del partido, emerge gradualmente un líder, circundado por un grupo de secuaces fieles, unidos a él mediante una relación personal. Después, los líderes de los diversos vecindarios se unen para formar la *camarilla*, que domina la organización de toda la ciudad. Finalmente, uno de ellos, el más determinado, hábil y audaz, se impone sobre los demás: ahora es el *boss*, a quien los otros líderes se someten de manera tácita. Con el reconocimiento del *boss* metropolitano la formación de la *máquina ciudadana* está completa. El mismo procedimiento sucede en cada uno de los estados, donde se conforma una *máquina* de dimensiones más amplias, capitaneada por el potente *boss* del estado. La *máquina* algunas veces coincide con la organización oficial del partido, pero casi siempre puede distinguírsele: es un partido al interior del partido, el poder informal que se impone sobre el formal, el grupo de hombres legados por relaciones personales que domina la asociación formalmente gobernada por reglas estatutarias. Es el pequeño grupo que dirige la gran masa de los inscritos y que, naturalmente, impone su voluntad aun “en la principal operación electoral: la designación de los candidatos. Anticipando el papel de las [elecciones] primarias y de las convenciones, la Máquina [...] compone el *slate* [la lista, literalmente, el ‘pizarrón’] de los delegados y de

15 *Ibid.*, p. 274.

16 *Ibid.*, p. 433.

los candidatos y hace que las asambleas del partido simplemente lo registren”.¹⁷

Estos caracteres de la política norteamericana parecen haber influenciado notablemente la reflexión de Max Weber sobre el partido político.¹⁸ En *Parlamento y gobierno* juzga como inevitable que la formación del programa y de las listas de los candidatos se encuentre en las manos de una minoría; aquellos que condenan todo esto no hacen otra cosa que moralismo inútil. En la cúspide de cada partido político moderno se encuentra un núcleo estable de profesionales de la política, guiados por un jefe o un grupo de notables, y coadyuvados por un extenso aparato burocrático: “este núcleo determina cada vez el programa, el procedimiento y los candidatos”.¹⁹ Sobre estas decisiones, la base del partido ejerce generalmente escasa influencia: “aún al interior de una forma muy democrática de organización de un partido de masas [...] al menos la masa de los electores, pero en modo muy consistente, también aquella de los simples ‘inscritos’, no participa (o participa solo de manera formal) en la determinación de los programas y en la elección de los candidatos”.²⁰ En su célebre estudio sobre las tendencias oligárquicas

17 *Ibid.*, p. 502. La formación de la *máquina* se encuentra descrita en las páginas 499 y ss. Hostil no a la democracia sino a los partidos, Ostrogorski define la *máquina* de un modo poco lisonjero: “una agregación de hombres escalonados de manera jerárquica, unidos uno con el otro por una devoción personal, pero con base mercenaria, y preocupados únicamente por satisfacer sus apetitos explotando la fortuna de un partido político” (p. 499).

18 Cfr. F. Tuccari, *I dilemmi della democrazia moderna. Max Weber e Robert Michels*, Roma-Bari, Laterza, 1993, en particular las pp. 104-128. Weber, que visitó Estados Unidos en 1904, leyó y apreció *The American Commonwealth* de Bryce, y aconsejó en vano su lectura a Michels.

19 M. Weber, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. Zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens* (1918), que cito de la traducción italiana contenida en el volumen *Parlamento e governo nel nuovo ordinamento della Germania e altri scritti politici*, L. Marino (ed.), Turín, Einaudi, 1982, p. 84. Cfr. también *id.*, *Wirtschaft und Gesellschaft* (1922, ed. crítica de J. Winckelmann, 1956), trad. it. *Economia e società*, vol. IV, Milán, Edizioni di Comunità, 1961, reimpr. Turín, Edizioni di Comunità, 1999, p. 505, se encuentran los mismos pasajes en una traducción parcialmente diferente.

20 *Idem.*

en los partidos obreros y socialistas europeos, Robert Michels llega a las mismas conclusiones. En contraposición con los ideales democráticos, no solo sobre la fachada de la lucha por la democratización del Estado, sino también sobre el frente interno de la organización del partido, los grupos dirigentes se renuevan por cooptación: “[I]a presentación de los candidatos del partido a las elecciones del parlamento depende casi siempre de un pequeño grupo de dirigentes superiores e inferiores locales, que sugieren a la masa del partido los candidatos que aprecian”²¹

Podría objetar que estos pasajes pertenecen a un pasado muy lejano, pero no es difícil encontrar afirmaciones análogas en textos más recientes también. En *Kooptation und Zuwahl*, Karl Loewenstein indaga sobre la naturaleza y la difusión de la *cooptación*, el procedimiento para conferir cargos públicos y privados que lo distingue de otros métodos como el sorteo, la sucesión hereditaria, la nominación y la elección. Después de una gran difusión en el mundo antiguo y medieval, la cooptación casi desapareció del derecho público, mientras que el método electivo ganaba terreno. Pero la desaparición fue solo aparente. Muchas veces escondida en la envoltura de un procedimiento formalmente electivo, la cooptación ha sido adoptada regularmente en las grandes empresas, en las asociaciones de la sociedad civil y en los partidos políticos. En los partidos encuentra aplicación en los tres niveles de reclutamiento de nuevos miembros, en la formación de los grupos dirigentes y en la selección de los candidatos a las elecciones. Sobre la elección de los candidatos, Loewenstein escribe: “[n]o es la base del partido quien escoge los candidatos a los cargos electorales, sino que son las personas influyentes de la jerarquía partidista –ya sea que se llamen *mánagers*, *burócratas*, *notables* o *boss*– quienes los cooptan. De este modo pueden mantenerse alejados desde el inicio los *outsider*, los jóvenes rebeldes, los

21 R. Michels, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Leipzig, Dr. Werner Klinkhardt, 1911, 2ª ed. alemana revisada y ampliada, Stuttgart, Alfred Kröner Verlag, 1925, trad. it. *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna*, Boloña, il Mulino, 1966, pp. 232-233.

individualistas y todos aquellos que no encajan con la imagen de fondo de los *Kingmakers* del partido y que podrían meter poner en peligro su homogeneidad”.²²

3. Teoría de las élites y elección de los candidatos

De afirmaciones como estas a la adopción de una visión elitista de la política –de acuerdo con la cual también en un régimen democrático existe siempre una minoría que domina a la mayoría– el camino es corto, y es un paso que tanto Bryce como Ostrogorski hacen. Más o menos en los mismos años Gaetano Mosca elaboraba su teoría de la *clase política* o de la *minoría organizada*.²³ Pero mientras en la construcción de su teoría los partidos tienen un perfil bajo, Bryce y Ostrogorski llegan a conclusiones de carácter elitista justamente a partir del estudio de los partidos políticos.²⁴ En una página de *American Commonwealth*, Bryce describe

22 K. Loewenstein, *Kooptation und Zuwahl. Ueber die Autonome Bildung Privilegiertes Gruppen*, Frankfurt a. M., Alfred Metzner Verlag, 1973, trad. it. de M. Cotta, *Le forme della cooptazione. I processi autonomi di riproduzione dei gruppi privilegiati*, Milán, Giuffré, 1990, p. 117. La cooptación se define como el procedimiento por el cual “un grupo numéricamente reducido de personas [es] reintegrado en el número originario de sus componentes (en caso de que uno de estos llegue a faltar) o también incrementado con nuevos miembros mediante un proceso por el cual son los mismos miembros del grupo a designar, ‘cooptar’, a los nuevos miembros” (p. 25 de la versión en italiano).

23 De las dos obras principales de Mosca, recuerdo que *Sulla teorica dei governi e sul governo parlamentare* es de 1884, la primera edición de los *Elementi di scienza politica* de 1896 y la segunda de 1923. Entre la primera y la última de estas tres fechas aparecen *The American Commonwealth* (1888) y *Modern Democracies* (1921) de Bryce, y la primera y la segunda edición de *La Démocratie et l'organisations des partis politiques* de Ostrogorski (1903 y 1912). La historia de las concepciones elitistas de los precursores (Saint-Simon, Comte, etc.) hasta los desarrollos más recientes en la ciencia política contemporánea cfr. G. Sola, *La teoria delle élites*, Boloña, il Mulino, 2000. Sobre los padres fundadores, Mosca y Pareto cfr. N. Bobbio, *Saggi sulla scienza politica in Italia*, Roma-Bari, Laterza, 1969, nueva ed. ampliada 1996, y M. Bovero, *La teoria dell'élite*, Turín, Loescher, 1975.

24 Con este propósito véase F. Tuccari, “James Bryce e la teoria della classe politica”, en S. Amato (coord.), *La teoria della classe politica da Rousseau a Mosca*, Florencia, Centro Editoriale

el ascenso del militante ambicioso a la cúspide del partido en una gran ciudad norteamericana. Partiendo del oscuro trabajo de proselitismo en su mismo vecindario, ha subido paso a paso todos los escalafones de la organización y ha logrado ser acogido en el comité que dirige el partido en la metrópoli. Una vez al interior de este poderoso comité, “descubre aquello de que todos los que llegan al primer lugar se percatan antes o después, que el mundo está gobernado por pocas personas”.²⁵ Muchos años después, Bryce escribe en *Modern Democracies* que, aun cuando la organización interna de los partidos es formalmente democrática, los miembros que despliegan mayor capacidad de comando, coraje, confianza en ellos mismos, rapidez en el actuar y diligencia, se adueñan de manera inevitable de la organización y se constituyen en oligarquías estables. A través del dominio del partido, estas oligarquías adquieren el poder en el Estado: “[I]as democracias hablan de igualdad, pero la diligencia es, después de todo, el primer requisito de todos los gobiernos, ya sea que se trate de gobernar una nación o de una facción: en medio de la igualdad, surgen, por ley de la naturaleza, las oligarquías y las autocracias”.²⁶ El capítulo “Las oligarquías en las democracias” inicia con esta afirmación: “[n]inguno que haya vivido por algunos años la práctica parlamentaria o ministerial puede no haber observado cómo el número de las personas que gobiernan el mundo es extremadamente reducido”.²⁷ El poder de la minoría sobre la mayoría se manifiesta en los siguientes tres ámbitos: la opinión pública, las asambleas representativas y los partidos.

Toscano, 2001, ahora en F. Tuccari, *Capi, élites, masse. Saggi di storia del pensiero politico*, Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 83-113.

25 J. Bryce, *The American Commonwealth*, *op. cit.*, p. 945. Las cursivas son mías.

26 J. Bryce, *Modern Democracies*, Londres, Macmillan, 1921, trad. it. en dos volúmenes coordinada por L. Degli Occhi, *Democrazie moderne*, Milán, Mondadori, vol. I, 1949, vol. II, 1953. Cito del vol. I, p. 579. El pasaje se refiere a Estados Unidos de América. El autor agrega: “así la organización del partido, basada en principios democráticos y en sus normas directivas, cae bajo aquella que puede ser llamada una oligarquía autocrática, con el *Boss* a la cabeza, mientras el resto de la fraternidad forma su consejo de gabinete” (*ibidem*).

27 J. Bryce, *Modern Democracies*, vol. II, *op. cit.*, p. 405.

En lo que concierne a los partidos, Bryce escribe que encontró una confirmación convincente de su tesis en *La sociología del partido político* de Michels, y recomienda su lectura.²⁸ Para el estudioso inglés los pocos que gobiernan los partidos dominan también los otros dos ámbitos: la opinión pública está influenciada por un número relativamente reducido de personas, entre los que prevalecen los *líderes de partido*, y los miembros de las asambleas representativas obedecen casi siempre las directivas del partido, esto es, de nueva cuenta, al pequeño grupo de sus líderes.

Entonces, sin importar dónde se mire, la esfera de la política parece estar dominada por las oligarquías de partido. Así como Michels estudió la “etiología de la *leadership*”, también Bryce busca identificar las *causas* que determinan el dominio de las minorías, y enumera cuatro: 1) para alcanzar sus objetivos los partidos y Estados deben organizarse, y organizarse quiere decir confiar la dirección a pocos jefes; 2) la mayoría de los ciudadanos no tiene interés en los asuntos públicos, y los abandona con gusto al cuidado de unos pocos; 3) aun la pequeña parte de los ciudadanos que tiene un sincero interés generalmente no cuenta con los conocimientos adecuados; 4) finalmente, la naturaleza distribuye sus talentos de modo desigual entre los hombres: los pocos que brillan por su energía, audacia, elocuencia, etcétera, adquieren el poder.²⁹ Así que debemos rendirnos a esta conclusión: “El gobierno libre no puede ser

28 *Ibid.*, p. 409, nota 1: “Las opiniones expuestas en el texto, que encontré por otras vías, son confirmadas por un escritor competente, que ha hecho un estudio especial sobre el sujeto, R. Michels, en su libro titulado *Political Parties* [...]. Puedo agregar que su descripción de los partidos políticos socialistas en Alemania merece ser leída”.

29 *Cfr. ibid.*, pp. 410-412. Colocando la *organización* en primer lugar entre los factores que producen el dominio de las minorías, Bryce sigue la opinión de Michels. Es bien conocida la sentencia contenida en *La sociología del partido político*: “quien dice organización dice tendencia a la oligarquía” (*Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie, op. cit.*, p. 56). En la primera parte del libro, titulada “Etiología de la *leadership*”, Michels distingue tres órdenes de factores favorables a las tendencias oligárquicas: técnico-administrativos (en los que comprende “la necesidad de la organización”), psicológicos e intelectuales.

–siempre lo ha sido en realidad– sino una oligarquía al interior de una democracia”.³⁰

Hasta aquí Bryce. En lo que concierne a Ostrogorski, al rastrear al inicio del siglo XX el balance de un siglo de historia de la política y de los partidos ingleses, llega a la conclusión de que “el gobierno de Inglaterra, sumergido como está entre las influencias sociales y plutocráticas, el sistema de los partidos organizados, la supremacía del Poder Ejecutivo y la burocracia invasiva no es un gobierno realmente popular. Es una democracia dirigida por una oligarquía”.³¹ Pero el blanco de sus críticas son los partidos, al interior de los cuales nacen y prosperan las oligarquías de dirigentes que después extienden de manera irresistible su control sobre la Cámara Baja, el gobierno y la burocracia. Ahí donde se busque una solución, se choca siempre “contra el mismo obstáculo: el sistema actual de partidos”.³² La situación del otro lado del Atlántico no es diferente. Ostrogorski narra la historia de Tammany Hall, la asociación que nace con fines patrióticos y filantrópicos en Nueva York, a finales del siglo XVIII, la cual se fue transformando poco a poco en una asociación política que llegó a controlar, sin desdeñar el uso de métodos ilegales, la organización del partido democrático de la metrópoli. Ya que los electores de Nueva York eran una mayoría democrática por cuestiones de tradición, el dominio del partido le aseguraba el poder sobre esta gran ciudad. Entonces, la misma Tammany era ya una minoría organizada al interior de la vasta organización del partido democrático de Nueva York, y al mismo tiempo era dirigida de manera autocrática por una minoría en la minoría: En la cúspide existía un pequeño comité central

30 J. Bryce, *Modern Democracies*, vol. II, *op. cit.*, p. 414.

31 M. Ostrogorski, *La Démocratie et l'organisation des partis politiques*, *op. cit.*, p. 367.

32 *Ibidem*. Para Ostrogorski el remedio consistía en la sustitución de partidos con las *ligas*. Mientras los partidos eran organizaciones permanentes y dotadas de programas generales (*partiti omnibus*), las ligas debían ser organismos monotemáticos y transitorios. Una vez alcanzado el objetivo por el que se habían conformado, cada liga debería haberse disuelto. *Cfr. ibid.*, pp. 632 y ss.

que tenía poderes discrecionales sobre toda la Organización. Guiados con disciplina militar, los contingentes populares devotos a esta vencían regularmente las *nominations* [nóminas de candidatos] y las elecciones, incluso con la fuerza y la violencia, de ser necesario. Era un ejército de mamelucos democráticos que sostenían con formas republicanas un verdadero sistema de despotismo ejercitado por parte de un puñado de hombres.³³

Al final de su obra principal, Ostrogorski también llega a conclusiones de carácter general sobre el poder de pocas personas en los regímenes democráticos. En contra de quienes las gobiernan las masas, a lo mucho, pueden ejercer un poder de intimidación. Pero ciertamente no son capaces de gobernarse por sí mismas: “[s]e procurará investirles de todos los derechos de iniciativa popular, de legislación directa, de gobierno directo, pero siempre habrá una pequeña minoría que gobernará, como en la autocracia. La característica natural de cada poder es de concentrarse, es como la ley gravitacional del orden social.”³⁴

33 *Ibid.*, p. 414. Sobre Tammany Hall también escribe ampliamente J. Bryce, *The American Commonwealth*, *op. cit.*, pp. 1227-1254. Testimonio singular de los métodos sin escrúpulos, y muchas veces ilegales, utilizados por esta asociación se encuentra en el pequeño volumen de W. L. Riordon, *Plunkitt of Tammany Hall*, Nueva York, McClure, Philips & Co., 1905, trad. it. de A. Testi, Pisa, ETS Editrice, 1991.

34 *Ibid.*, p. 616. A Ostrogorski dedica mucho espacio al tema en S. Belligni, *Il volto simoniacco del potere. Scritti su democrazia e mercati d'autorità*, Turín, Giappichelli, 1998, pp. 131-161. La mala fama de los partidos americanos que Bryce y Ostrogorski contribuyeron a perpetuar es rebatida por A. Testi, “‘Questi partiti selvaggi e voraci’. James Bryce, Moisei Ostrogorski e l'immagine del partito americano. Le loro fonti nel contesto della lotta politica negli Stati Uniti di fine Ottocento”, en M. Vaudagna (coord.), *Il partito politico americano e l'Europa*, Milán, Feltrinelli, 1991, pp. 52-79.

4. Poder invisible y elección de los candidatos

Como es sabido, la *persistencia de las oligarquías* es para Bobbio una de las promesas no mantenidas de la democracia. Pero existe otra promesa no mantenida, entre las enumeradas en *El futuro de la democracia*, que nos interesa: la persistencia del *poder invisible*. Para Bobbio los partidos políticos no son el lugar en donde, a su consideración, se anida el *poder invisible* que representa un peligro mortal para la democracia. Al estudio del *poder invisible* lo aproximan en especial las reflexiones sobre los ataques acaecidos en Italia durante la posguerra, a partir del atentado de Piazza Fontana (Milán, 12 de diciembre de 1969),³⁵ cuyo esclarecimiento parece una empresa desesperada a estas alturas. Lo poco que se ha desvelado dejó entrever un mundo subterráneo en el que se mueven y, de vez en cuando, se confunden grupos subversivos y terroristas, asociaciones criminales como la mafia, asociaciones secretas como las logias masónicas *desviadas* y, finalmente, los mismos servicios secretos del Estado. En este mundo sumergido se encuentra el verdadero *criptogobierno*, que disputa el poder al *gobierno visible* de las instituciones delineadas en la Constitución.³⁶ Pero si releemos la literatura de los últimos

35 El 12 de diciembre de 1969 en las instalaciones de la Banca Nazionale dell'Agricoltura en Milán explotó una bomba que asesinó a 17 personas e hirió a 88 más. La magistratura atribuyó la responsabilidad del hecho a militantes de la extrema derecha italiana. Este atentado es considerado como el inicio de la "estrategia de la tensión" (*strategia della tensione*), cuyas etapas principales son el atentado de la Piazza della Loggia en Brescia, del 28 de mayo de 1974 (ocho muertos), el atentado del tren Italicus, del 4 de agosto de 1974 (12 muertos) y el atentado de Boloña, del 2 de agosto de 1980 (85 muertos).

36 Cfr. N. Bobbio, "Il futuro della democrazia", *Nuova civiltà delle macchine*, año II, núm. 3, 1984, pp. 11-20, y "La democrazia e il potere invisibile", *Rivista italiana di scienza politica*, año X, núm. 2, 1980, pp. 181-203, ahora recogidos en el volumen *Il futuro della democrazia*, Turín, Einaudi, 1984, nueva edición ampliada, 1991, en las pp. 3-31 y 85-113 respectivamente. Sobre el tema del *poder invisibile*, véase del mismo Bobbio, "Democrazia e segreto", en P. Fois (coord.), *Il trattato segreto*, Padua, Cedam, 1990, pp. 16-31, después reimpresso en N. Bobbio, *Teoria generale della politica*, M. Bovero (coord.), Turín, Einaudi, 1999, pp. 352-369. En el análisis de Bobbio los partidos aparecen en el ejercicio, al menos parcialmente escondido, del *subgobierno*. Los partidos de gobierno adquirieron gradualmente el control de numerosos entes

dos siglos sobre el régimen representativo y la democracia podemos reconstruir una fenomenología del poder invisible mucho más amplia que la delineada por Bobbio. El fenómeno del poder oculto aparece tan difundido, incluso en las democracias, que parece omnipresente. Se descubren rastros también en las instituciones que deberían operar a la luz del sol, como las asambleas representativas y, en mayor medida, en el ámbito más restringido y reservado del poder ejecutivo y, sobre todo, en los partidos políticos. Con el ocaso de los partidos de notables y la formación de los partidos de masas radicados capilarmente en la sociedad, el poder real parece migrar fuera de las asambleas representativas y transferirse en los organismos dirigentes de los partidos, pero con esta transferencia el ejercicio del poder se invisibiliza cada vez más, se convierte en inasible.

Para Bryce, la mayor parte del trabajo de los líderes de los partidos norteamericanos no se desarrolla en público, bajo el control de los inscritos y de la opinión pública, al contrario, las decisiones que cuentan se toman *tras bambalinas* y en *cónclaves secretos*.³⁷ Las convenciones, las grandes asambleas en las que confluyen los delegados de las unidades locales del partido para designar a los candidatos a las elecciones son eventos públicos, algunas veces espectaculares. En un clima de excitación febril, centenares o millares de personas se congregan en un edificio grande. Pequeños grupos de delegados, en los cuales se discute animadamente, se forman, se disuelven y se vuelven a conformar sin parar. Finalmente, todos aplauden de manera entusiasta discursos llenos de retórica. Entonces, tiene lugar un gran espectáculo representado en

públicos y de interés público, y los han *parcelado* al colocar a la cabeza hombres de su confianza, de este modo, estos entes se convirtieron en fuentes de financiamiento *oculto* de los aparatos de los mismos partidos. Cfr. *id.*, "Sottobosco del potere", *La Stampa*, 15 de noviembre de 1980, ahora en *id.*, *Le ideologie e il potere in crisi*, Florencia, Le Monnier, 1981, pp. 183-186. Para una primera reconstrucción de la reflexión bobbiana sobre el *poder invisibile* cfr. P. Meaglia, *Le regole del gioco. Bobbio e la democrazia*, Fiesole, Edizioni Cultura della Pace, 1994, pp. 107-134.

37 J. Bryce, *The American Commonwealth*, *op. cit.*, pp. 878 y 945.

público, que aun así no permite a los espectadores entender quién decide de verdad: “[a]quello que sucede públicamente no puede dar a un observador una idea de fuerzas ocultas que expliquen su acción”, porque “ni siquiera la mitad del trabajo de una convención se realiza en público”.³⁸ La otra mitad se desarrolla detrás del escenario: es el reino de la intriga, el arte en el cual el *boss* sobresale, el verdadero jefe del partido. Él es casi siempre un hombre reservado, que no aspira a la popularidad y deja a otros el honor de los cargos más importantes: “[g]eneralmente evita la publicidad, prefiriendo a las apariencias del poder la sustancia; es tan dañino, porque permanece escondido a mitad de su tela como una araña”.³⁹ Pero también el hombre político popular a quien el *boss* cede la escena, guiando discretamente su carrera, el hábil orador que arrastra a las multitudes, debe aprender el arte de la “política que se realiza tras bambalinas”, porque “además del laburo visible de la campaña electoral está el laburo invisible de la salas de los comités o inclusive del pequeño cónclave”.⁴⁰ Más aún, a Bryce los partidos le parecen “un gobierno extralegal” que “puede trabajar en la sombra y permanece desconocido salvo para pocos que están dentro de las bambalinas”.⁴¹

Sabemos por Ostrogorski que en las ciudades inglesas las asambleas de los inscritos se limitaban a ratificar las decisiones previamente asumidas en reuniones informales por el *ward secretary* y por el círculo más íntimo (*inner circle*) de sus fieles seguidores. Ahora agregamos que estas reuniones se celebraban al resguardo de miradas indiscretas en la medida de lo posible, por lo que es necesario imaginar “al *ward secretary*, rodeado por su círculo de íntimos, tratar tras bambalinas los asuntos del partido”.⁴²

38 *Ibid.*, pp. 942 y 1075.

39 *Ibid.*, p. 947. “[S]u escena no es la tribuna parlamentaria o la reunión pública, sino la sala del comité [de partido]” (*ibid.*, p. 953).

40 *Ibid.*, p. 1073.

41 J. Bryce, *Modern Democracies*, vol. II, *op. cit.*, p. 652.

42 M. Ostrogorski, *La Démocratie et l'organisations des partis politiques*, *op. cit.* p. 241.

Después de la guerra civil, en Estados Unidos los partidos se reforzaron ulteriormente, perfeccionaron su organización, se extendieron a todo el país. Pero, si bien eran formalmente democráticos, permanecían en las manos de “pequeñas fraternidades de manipuladores”, habituados a resolver “todo tras bambalinas”. El descontento suscitado por esta conducta hizo resucitar “el viejo apelativo de *caucus* en el sentido de concilio secreto, de camarilla”⁴³ contra ellos. También la hábil dirección del *boss* de partido está caracterizada por la discreción, o en verdad por la secrecía: “es un hombre de acción subterránea, escapa de la claridad, su elemento es la intriga [...]. Organiza todo en secreto, observa en silencio y lo hace observar a sus lugartenientes hasta el momento en el cual es necesario afrontar al público”.⁴⁴

Vale también para estos viejos textos la advertencia de que podrían reflejar una realidad desaparecida el día de hoy (en el caso de Ostrogorski, también es válida para las expresiones de un pensamiento hostil a los partidos). ¿Qué piensan ahora autores más recientes y que para nada son contrarios a los partidos? Para Duverger la nominación de los candidatos en los partidos europeos adquiere, a menudo, un “carácter oculto, por cuanto los partidos no desean que los olores de la cocina electoral se difundan al exterior”.⁴⁵ Loewenstein escribe que, después del proceso de “racionalización democrática”, en los actuales regímenes representativos las campañas electorales y la fase del voto se desarrollan “bajo un completo control público, ampliamente regulado desde la perspectiva legal”. Por el contrario, “la primera fase, la nominación de los candidatos, sucede en la penumbra, porque se juega en gran parte en modo invisible,

43 *Ibid.*, p. 405.

44 *Ibid.*, p. 513. Es cierto que el *boss* muchas veces se hace elegir para un cargo público, y muchas veces se convierte en senador: “[en] cualquier caso, no es en el encargo público, que a veces cubre, donde reside su poder. A este poder oculto no se le puede fincar responsabilidades por naturaleza” (*ibid.*, p. 515).

45 M. Duverger, *Les partis politiques*, *op. cit.*, pp. 432-433.

al interior de los partidos o de organismos específicamente antepuestos para este fin”⁴⁶

5. ¿Las elecciones primarias son un remedio?

¿Existe un remedio? ¿Es posible sustraer la elección de los candidatos a las oligarquías que gobiernan los partidos y confiarla a la masa de los inscritos? Con la conquista del sufragio universal e igualitario, en el cual todos votan y todos los votos tienen igual valor, la fase del voto parece ya estar democratizada. ¿Se puede democratizar también la fase precedente, la de la elección de los candidatos, que aún se encuentra dominada por las oligarquías de los líderes de partido?

Para este fin deberían servir las elecciones primarias, por medio de las cuales los electores de un partido, con la llegada de la temporada electoral, son llamados a elegir ellos mismos a los candidatos.⁴⁷ Pero ¿las primarias son un remedio eficaz? Desde sus primeras celebraciones en Estados Unidos, al inicio del siglo XX, algunos observadores han manifestado su escepticismo: los grupos dirigentes de los partidos son bastante fuertes como para imponer aun en las primarias a los candidatos previamente elegidos por ellos. La artimaña a la que recurren los grupos dirigentes es simple: se reúnen de modo informal *antes* de las primarias, eligen a quienes desean que ganen y preparan los movimientos

46 K. Loewenstein, *Kooptation und Zuwahl*, *op. cit.*, p. 116.

47 Para nuestro argumento es irrelevante la actual distinción entre elecciones *primarias cerradas*, en las que vota solo quien puede demostrar la adhesión al partido, y elecciones *primarias abiertas*, donde no se requiere la demostración. *Cfr.* la voz “primarie” en el volumen de G. Pasquino, *La transizione a parole*, Boloña, il Mulino, 2000, en particular p. 162. Sobre las elecciones primarias en Estados Unidos de América *cfr.* D. Campus y G. Pasquino, *USA: elezioni e sistema politico*, Boloña, Bononia University Press, 2003, pp. 59-73 y 121-126. Una reflexión sobre las primarias se encuentra también en el volumen de S. Gambino (coord.), *Elezioni primarie e rappresentanza politica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1995.

necesarios para asegurar la victoria y hacer converger en estos candidatos el voto de los inscritos. Las elecciones primarias deberían restituir la elección de los candidatos a la masa de los inscritos, derrocando a las oligarquías del partido; sin embargo, la reacción de las oligarquías consiste en anticipar la elección en un momento aun *anterior* a las primarias y trabajar en la victoria de sus propios hombres mucho antes de que las urnas se abran a los votos de la base del partido. Es verdad que las primarias consienten a los *outsiders* desafiar a los candidatos de la oligarquía dominante, pero esta última generalmente es bastante fuerte como para solventar la amenaza. A esto se agrega que, como en cualquier otra elección, incluso el voto de las primarias es presidido por una campaña electoral, en la cual los aspirantes a la candidatura se disputan el voto de los miembros del partido. Además, las campañas electorales cuestan y, desde este aspecto, los contendientes apoyados por los líderes del partido resultan en una posición más favorable respecto a los externos [*outsiders*], a menos de que estos dispongan de una considerable fortuna personal.

Hacia finales del siglo XIX, cuenta Bryce, en Estados Unidos crece el descontento respecto a las *máquinas* de partido, que con cada tipo de abuso logran imponer a sus candidatos en las asambleas y las convenciones. Nace entonces un movimiento de reforma que pide al legislador el establecimiento de normas rigurosas para garantizar a los ciudadanos una participación real en la formación de las candidaturas. Si el pueblo soberano –sostienen los reformadores– tiene derecho de elegir a los titulares de los cargos públicos, ¿por qué no debería tener también el derecho de elegir a los candidatos a estos mismos cargos?⁴⁸

El movimiento reformador tiene éxito en un primer momento. Pausatinamente casi todos los estados intervienen y regulan a nivel legal la

48 Cfr. J. Bryce, *The American Commonwealth*, op. cit., pp. 908 y 1061; *id.*, *Modern Democracies*, vol. I, op. cit., pp. 492 y 537.

elección de los candidatos; es así como al inicio del siglo XIX se difunden las elecciones primarias. No obstante, la eficacia de las primarias pronto se revela como limitada, y desilusionan al menos en parte las esperanzas que habían rodeado su nacimiento. Muchas veces reguladas minuciosamente por parte del legislativo, las primarias –observa Bryce– son un mecanismo complicado que los políticos de profesión aprenden rápidamente a manejar y a voltear a su favor. Las *máquinas* de los partidos, que las primarias deberían haber derrotado, resisten la prueba y consolidan su poder.⁴⁹ Al inicio del siglo, cuando las primarias eran recientes, Ostrogorski expresa ya un juicio negativo: “[I]a experiencia no ha justificado las ardientes esperanzas de los ‘reformadores’ ni las aprensiones de los *boss*”.⁵⁰ Las detalladas disposiciones legales garantizan ahora un desarrollo regular de las operaciones del voto, manteniendo a raya los abusos, pero la ley se encuentra desarmada frente al trabajo oculto o semioculto que se realiza antes del voto: “[I]a legislación que protege a las primarias, con todas sus minuciosas precauciones, no ha podido suprimir ni siquiera las intrigas y las maniobras que les preceden. El *slate* [lista de los candidatos a la candidatura] que se prepara tras bambalinas y que determina, en gran medida, el resultado de las primarias se encuentra fatalmente fuera del alcance de legislador.”⁵¹ Las leyes sobre las primarias han democratizado formalmente la fase de la elección de los candidatos, confiando esta elección al voto emitido por la base del partido, pero los jefes de la *máquina* se han replegado para acordar sus planes con anticipación, en una fase anterior a estas: “en muchos lugares

49 Cfr. J. Bryce, *The American Commonwealth*, *op. cit.*, p. 922; e *id.*, *Modern Democracies*, vol. I, *op. cit.*, pp. 616-617, donde además el autor subraya que, con la institución de las primarias, quien ambiciona un cargo público debe tener en consideración la obligación de enfrentar no una sino dos campañas electorales, lo que redobra la fatiga y los gastos.

50 M. Ostrogorski, *La Démocratie et l'organisations des partis politiques*, *op. cit.*, p. 562. Cfr. también p. 559.

51 *Ibid.*, p. 560.

se aprecia el nacimiento de los *caucus* previos a las primarias, para guiar a los votantes”.⁵²

Inclusive Duverger admite que en Estados Unidos las elecciones primarias no han quitado de las manos de los dirigentes de los partidos el poder de nombrar los candidatos. Solo los han obligado a anticipar el ejercicio de este poder, esto es, a realizar su elección antes de las primarias: su intervención se ha adelantado “un grado, es decir, ya no se ejercita sobre la dominación de los candidatos, sino sobre la elección de los ‘candidatos a la candidatura’. Hoy el verdadero problema de los partidos norteamericanos es el de las *preprimarias*, reuniones de los comités de partido para designar a los candidatos a las primarias”.⁵³ En otras palabras: “[s]on [...] siempre los comités de los partidos que eligen a los ‘candidatos a la candidatura’ que someterán a la selección electoral en las primarias”.⁵⁴ Loewenstein se pregunta si en Norteamérica las elecciones primarias lograron verdaderamente democratizar la formación de las candidaturas y poner fin a la *cooptación* ejercida por parte de las oligarquías partidistas, y la respuesta es sustancialmente negativa. Las oligarquías de los partidos han conservado el monopolio de los nombramientos adaptándose hábilmente a los nuevos procedimientos: “la selección por parte de los partidos se ha desplazado de las primarias a una especie de preprimarias. Antes de que las propuestas de nombramiento sean presentadas, los líderes de partido deciden quién debe presentarse a las primarias”.⁵⁵

Los pasajes reproducidos arriba retratan a grupos dirigentes unidos de manera sólida y tan fuertes como para sofocar los eventuales desafíos

⁵² *Ibid.*, p. 563.

⁵³ M. Duverger, *Les partis politiques*, *op. cit.*, p. 445.

⁵⁴ M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel. I. Les grands systèmes politiques* (1955), trad. it. *I sistemi politici*, Roma-Bari, Laterza, 1978, p. 85; *cfr.* también *ibid.*, p. 372.

⁵⁵ K. Loewenstein, *Kooptation und Zuwahl*, *op. cit.*, p. 130.

de los *outsiders*. Pero supongamos que los grupos dirigentes no sean tan unidos, que estén divididos en subgrupos en lucha y que estos diferentes grupos se presenten a las primarias con sus propios favoritos. Imaginemos, además, que se presenten *outsiders* con posibilidades reales de éxito. Si estas circunstancias se verifican, a los miembros del partido se les ofrecerá una posibilidad real de elección entre más candidatos a la candidatura. Al menos en apariencia, sería verdaderamente la masa de los inscritos, y no una cúspide estrecha, la que elija a los candidatos del partido. Sin embargo, en este caso los inscritos gozarían de un rango de elección limitado: podrán elegir solo entre hombres o mujeres que fueron seleccionados de manera previa por los grupos en lucha por el control del partido, o por grupos externos que se conformaron para lanzar y apoyar la candidatura de los *outsiders*.

En conclusión, los electores de las primarias se encuentran en la misma condición que los de las elecciones políticas y administrativas. Iniciamos este capítulo observando que, en las elecciones para los cargos públicos, los electores no tienen una posibilidad de elección ilimitada. Generalmente, solo pueden elegir entre los candidatos seleccionados de manera previa por los partidos o por sus grupos dirigentes. Este fenómeno electoral se desarrolla en dos momentos: en el primero los partidos nombran a sus candidatos; en el segundo los electores eligen entre estos candidatos. Pues bien, estas observaciones valen por igual para las elecciones primarias, ya que en estas los electores, que en este caso son los miembros del partido, ejercen un poder reducido a la mitad, puesto que su elección está delimitada a quienes los grupos en lucha por el dominio al interior del partido eligieron antes como sus candidatos. En consecuencia, también en las primarias es posible distinguir dos momentos: el primero, en el cual los grupos que luchan por el poder al interior del partido eligen, de modo informal y muchas veces poco transparente, a los propios candidatos a la candidatura; el segundo es el del voto, regulado por el estatuto del partido o por las leyes del Estado, en el que la base, la masa de los inscritos, se limita a elegir *entre* los candidatos presentados por parte de los diferentes grupos. Si intentáramos

democratizar también el primer momento de las primarias, sometiéndolo a reglas que garantizaran la participación de la base, a los grupos dirigentes les bastaría con repetir la maniobra, esto es, reunirse de manera anticipada y semioculta para elegir a sus propios candidatos, lo que requeriría de un nuevo tentativo de democratización, el cual sería anulado a su vez como los anteriores, y así hasta el infinito.

¿Qué demuestra todo esto? Que en cada elección, se trate de elecciones primarias o de elecciones propiamente dichas, cualquier intento de democratizar completamente la fase de la elección de los candidatos está destinado, al menos en parte, al fracaso. Si por democratización de esta fase entendemos la completa transferencia del poder de elección de los candidatos de los ‘pocos’ a los ‘muchos’, de los grupos dirigentes a la masa de los electores, esta transferencia no podrá realizarse jamás de manera completa. Una elección tiende inevitablemente a dividirse en dos fases distintas: la primera, en la que los pocos preseleccionan a los candidatos que someterán a los electores, y la segunda, en la que los electores eligen entre los candidatos seleccionados en la fase precedente. Podemos llamar a la primera fase *fase oligárquica*, a la segunda, *fase democrática*: cualquier intento de transformar la fase oligárquica por una de carácter totalmente democrático, está destinado al fracaso. El único modo que conocemos para realizar esta transformación consiste en la imposición de que también la elección de los candidatos se realice a través de elecciones regulares, y esto no significa más que la instauración de elecciones primarias. Pero, apenas las elecciones primarias se instituyen, los grupos dirigentes, o simplemente los miembros más activos del partido, anticipan sus maniobras, se unen con anticipación y eligen a sus hombres de confianza, a quienes presentarán a los inscritos en las inminentes primarias. Al momento de la apertura de las urnas, los inscritos se encontrarán con que deben elegir entre candidatos que son el producto de esta selección previa.

Dolf Sternberger distinguió dos momentos en las elecciones: la *propuesta* (*Vorschlag*), que comprende la presentación de las diversas posiciones

políticas y el nombramiento de los candidatos, y el *voto* (*Wahl*), con el cual los electores expresan su propia voluntad respecto a las alternativas y los candidatos propuestos. En los dos momentos actúan *sujetos* diversos: los autores de la *propuesta* son quienes detentan el poder, es decir, la *clase política* de los partidos; los protagonistas del *voto* constituyen la masa de los simples electores. La distinción de los dos momentos debe considerarse como *estructural*. Cualquier esfuerzo de suprimir la distinción y de confiar directamente al *pueblo soberano* la función de la *propuesta* es contraatacada con la incesante conformación, a espaldas del pueblo, de minorías organizadas que toman el control de esta función:

Si con la fantasía se recorriese en sentido opuesto este proceso –del voto al nombramiento, del nombramiento formal a la extensión previa de las propuestas– al mismo tiempo nuevamente se abriría siempre una nueva puerta, hasta ahora escondida, o una puerta de servicio, y detrás de cada una de estas puertas vislumbraremos un número siempre decreciente de conspiradores, un *club*, una *clique*, un *caucus*, un partido –personas que, cada vez, hacen la propuesta, o la predisponen, o discuten de manera sistemática su preparación–. Y no se ve el fin.⁵⁶

56 D. Sternberger, *Vorschlag und Wahl. Umriß einer allgemeinen Theorie*, vol. III, Schriften, 1961, pp. 410-411, que cito de Rosamaria Scognamiglio, "Democrazia e oligarchia. La costituzione mista di Dolf Sternberger", *Materiali per una storia della cultura giuridica*, XXIX, 2, diciembre de 1999, p. 447. De la misma autora véase el artículo "Critica della 'teoria dogmatica'. La rappresentanza politica per Dolf Sternberger", *Filosofia politica*, XIII, 3, diciembre de 1999, pp. 423-454, y el volumen *Alle radici della politica. Il pensiero di Dolf Sternberger*, Boloña, il Mulino, 1999.

6. Un experimento mental

Para mostrar que existe y existirá siempre una fase oligárquica antes de la fase democrática en el voto, también recurrimos, como Sternberger, a un ejercicio de imaginación. Supongamos que, en un Estado democrático recién nacido, los ciudadanos son llamados a una primera elección del parlamento, la primera elección de esa democracia. Imaginemos, también, que no existen partidos y, por ende, no existen candidaturas constituidas de manera previa, por lo que la legislación electoral no prescribe de ningún modo un momento previo donde las candidaturas se vuelven oficiales. Supongamos, finalmente, que a los electores se les entregue una boleta electoral en blanco, sobre la cual pueden escribir el nombre de cualquiera de sus conciudadanos, elegido entre todos los miembros de la colectividad, sin restricciones de algún tipo. Ya que no existen candidatos, la elección de los electores es ilimitada y se puede extender de manera libre a todos los miembros de la colectividad. Cada elector podrá indicar al conciudadano que considera como el mejor, con independencia del deseo de este último de ser elegido. En una elección concebida de esta forma, el momento de la selección de los candidatos antes del voto no está previsto: existe solo el momento de la votación. En otras palabras, no existe la fase oligárquica previa al voto, únicamente la fase democrática del voto popular. Todo el fenómeno electoral se resolvería el día en el que se abren y se cierran las urnas.

Una elección de este tipo no podría existir jamás, es solo el producto de nuestra imaginación, destinado a ser desmentido por la realidad de las cosas. ¿Qué sucedería conforme se acerca el día de la votación? Cuestiones de simplicidad, consideremos que nos encontramos en un colegio electoral en el que se ha adoptado el sistema de mayoría de turno único –es decir, se elige un solo miembro del parlamento–. Pues bien, es improbable que entre el día en que se anuncien las elecciones y el día en que se celebren los electores permanezcan todos pasivos por igual. Es fácil imaginar que mucho antes del día de la votación un grupo de

ciudadanos más activo que otros –no importa si movidos por razones ideales o por intereses materiales– se reúna en un comité y asuma la iniciativa de recoger dinero, encontrar lugares para reuniones y asambleas y reclutar voluntarios, con el objetivo de sostener la candidatura de uno de ellos o de un conciudadano de confianza. La iniciativa no permanecería sin respuesta, pues estimularía presumiblemente la reacción de otros ciudadanos que temen ser afectados por la victoria del candidato del grupo que se ha movilizado primero. También este segundo grupo se organizaría de la misma manera para ofrecer a otro candidato como contrapropuesta de candidato. Otros grupos podrían seguir el ejemplo de los primeros dos, aumentando a tres, cuatro, y así sucesivamente, el número de los candidatos.

En estas circunstancias, ¿qué comportamiento adoptarían el día de la elección los electores que hasta ese momento permanecieron pasivos? Sin importar la ilimitada libertad de elección puesta a su disposición, probablemente concentrarían su voto sobre los dos (o más) candidatos presentados por los dos (o más) grupos de conciudadanos activos. Esto no solo porque están influenciados por la propaganda desplegada por los grupos activos, sino, sobre todo, para impedir la victoria de un candidato que no les complace. Por muy desinteresados y desinformados que puedan estar, en el curso de la campaña electoral muchos electores habrán desarrollado por lo menos el temor de la victoria de un candidato que perciben como contrario a sus ideales o a sus intereses. Para impedir su victoria, votarán por el otro candidato (o uno de los otros). Sin importar la libertad de elección ilimitada, los votos de los electores pasivos se concentrarán en los dos (o más) candidatos presentados por los grupos de ciudadanos activos. Si ahora, al cierre de las urnas, miramos atrás para considerar cómo se desarrollaron estas elecciones, nos daremos cuenta de que también estas terminaron por asumir la configuración descrita por muchos autores citados en las páginas precedentes. También se dividieron en dos fases: en la primera una minoría de ciudadanos eligió a los candidatos; en la segunda la masa de los electores votó, y es en esta segunda fase donde la masa de los electores, en lugar

de explotar su libertad de elección ilimitada, delimita su propia elección a los candidatos elegidos de manera previa por la minoría activa.

La presencia de la primera fase, que hemos llamado oligárquica, parece imposible de extirpar, y nuestro experimento mental nos ofrece también una explicación razonable del fenómeno. Existe siempre una primera fase oligárquica por la simple razón de que, en general, solo una minoría de la población, por libre elección, participa de manera activa en la política, dedicando tiempo y dinero, participando en los partidos y desarrollando las numerosas tareas que la organización exige de ellos. Todos los demás limitan su intervención al ejercicio del voto y a la adquisición más o menos intensa y continua de información política. Como señala Weber, la población tiende a dividirse, de manera libre, en una minoría políticamente activa y en una mayoría políticamente pasiva:

En todos los grupos políticos de una cierta amplitud [...] la actividad política se configura necesariamente como una actividad de interesados. Esto significa, en otras palabras, que el número relativamente reducido de personas interesadas en modo primario en la vida política, y entonces en participar del poder político, se procuran un séquito mediante un reclutamiento voluntario, se presentan a sí mismos o a sus protegidos como candidatos a las elecciones, recogen los medios financieros y van en caza de votos [...]. En práctica esto significa la división de los ciudadanos dotados del derecho de voto en elementos políticamente activos y políticamente pasivos. Y mientras que esta diferencia se funde sobre la voluntad libre, no puede ser eliminada por ningún tipo de disposición.⁵⁷

57 M. Weber, *Politik als Beruf* (1919), que cito de la traducción italiana de F. Tuccari contenida en el volumen *La scienza come professione. La politica come professione*, introducción de W. Schluchter, Turín, Edizioni di Comunità, 2001, p. 73. Weber distingue con anterioridad entre quien hace política de modo "ocasional" y quien lo hace de modo "profesional", más aún subdivide a los pertenecientes a la segunda categoría entre quien hace de la política una profesión secundaria y quien la toma como una profesión principal (pp. 52-53).

7. Desigualdad económica y elecciones

Hasta aquí hemos tenido en consideración solo una de las causas que vuelven desigual la fase previa al voto, y esto es el hecho de que la selección de los candidatos se realiza por parte de las oligarquías al interior de los partidos políticos; sin embargo, existe al menos una segunda causa: la distribución desigual de la riqueza en la sociedad, pues al emplear sus mayores recursos económicos para financiar la elección de sí mismos o, con más frecuencia, la de un candidato deseado, los ricos llegan a ejercer una mayor influencia sobre el resultado de las elecciones.

Naturalmente, no existe nada nuevo ni original en esta constatación. Aun así, no es raro leer o escuchar afirmaciones con respecto a que, de frente a las elecciones, todos los ciudadanos son iguales en la medida en que todos disponen de un voto igualitario. En este caso, quien realiza esta afirmación comete el error de prestar atención solo al momento del voto, descuidando los acontecimientos decisivos que lo preceden, en particular la búsqueda del dinero necesario para solventar los gastos electorales.

A este abandono puede contribuir de manera involuntaria un modo difundido de definir la democracia, que parte del ideal de la democracia directa para alcanzar a ilustrar la naturaleza de la democracia representativa. Este modo de proceder se desarrolla en cuatro momentos: 1) En primer lugar, se apunta hacia el ideal de la democracia directa, en el que todos los ciudadanos reunidos en asamblea toman las decisiones colectivas, válidas para toda la colectividad, y de este ideal se indica a menudo, como ejemplo, la democracia en asamblea de la antigua *polis* griega; 2) se muestra que las condiciones en las que hoy vive la mayor parte de la humanidad –la amplitud de los Estados, su gran número de habitantes, la división social del trabajo de las sociedades industriales, etcétera– vuelven imposible la democracia directa o en asamblea; 3) se extrae la consecuencia de que es inevitable adoptar la democracia indirecta

o representativa, donde la toma de las decisiones colectivas es exigida a una asamblea elegida para este fin por parte de todos los ciudadanos, y 4) finalmente, se observa que, mientras en la democracia directa son los ciudadanos mismos los que *deciden*, en la actual democracia representativa los ciudadanos conservan únicamente el poder de *elegir a quienes toman las decisiones*. Es precisamente la formulación de este último punto la que genera algunas dudas. Parecería, de hecho, más correcto decir que en la actual democracia representativa los ciudadanos tienen no solo uno, sino *dos* derechos diferentes: además de *elegir* a quienes toman las decisiones, también pueden *hacerse elegir* entre los mismos. Dicho de otra manera, parecería más comprensivo mirar a los ciudadanos no solo en su calidad de electores, sino también en la de elegibles. Se trata de los dos derechos que normalmente indicamos con las nociones de *electorado activo* y *electorado pasivo*. Si se considera solamente el primer derecho, el de elegir, los ciudadanos aparecen todos iguales, porque todos se encuentran en posesión de un voto por igual. Pero si se considera también el segundo, el de hacerse elegir, los ciudadanos aparecen como desiguales, porque los recursos económicos necesarios para solventar la candidatura se encuentran distribuidos entre ellos de manera desigual. Entonces, los ciudadanos son iguales en la elección, pero desiguales al hacerse elegir.

Las dos acciones distintas de elegir y de hacerse elegir corresponden respectivamente a las dos fases de las que nos hemos ocupado hasta aquí: la del voto y aquella que precede al voto. Por *elegir* me refiero al acto que el ciudadano cumple en el momento preciso de votar, cuando coloca la boleta en la urna. Por la expresión *hacerse elegir* entenderemos el conjunto de acciones que, para garantizar su victoria, lleva a cabo un candidato al parlamento mucho antes del voto, y entre las cuales encontramos el disponer de la suma necesaria para afrontar la campaña electoral. Hay que observar, una vez más, que mientras el de elegir (el acto del voto) es un momento de desigualdad, el de hacerse elegir es un intento que los ciudadanos enfrentan en condiciones de desigualdad. Agregó que la expresión *hacerse elegir*, utilizada hasta aquí por cuestiones de simplicidad,

es reduccionista. Es más precisa la expresión *hacer elegir*, en la que se puede distinguir dos subclases: *hacerse elegir (a uno mismo)* o *hacer elegir a otro*. Quien dispone de los recursos económicos necesarios puede, de hecho, utilizarlos para postularse, o para financiar la postulación –asociándose eventualmente con otros financiadores– de un candidato deseado. Entonces, para el ciudadano las posibilidades de influir sobre la composición de la asamblea representativa son tres: elegir, hacerse elegir o hacer elegir a los otros. La primera es una condición de igualdad, la segunda y la tercera son de desigualdad: se considera a todos los ciudadanos como iguales al momento de elegir, esto es, cuando votan, pero se percatan de que son desiguales tanto cuando buscan hacerse elegir como cuando se esfuerzan para hacer elegir a un candidato que consideran afín.

Un ejemplo del modo de definir la democracia que hemos apenas considerado nos lo ofrece Hans Kelsen: 1) Él parte de la afirmación de que la democracia se funda sobre la idea de *libertad política* o de *autodeterminación*, esto es, son políticamente libres aquellos que son sujetos de un ordenamiento jurídico en cuya creación participaron. El ideal de libertad política se realiza en su grado más alto en la “así llamada democracia directa”, en la cual “la función legislativa [...] es ejercitada por parte de los ciudadanos en una reunión de masa o en asamblea primaria”.⁵⁸ 2) La democracia directa es posible en “pequeñas comunidades” y en “condiciones sociales simples”.⁵⁹ 3) Hoy, la amplitud de los Estados y la división social del trabajo imponen la adopción de la democracia indirecta en la cual la función legislativa, en lugar del pueblo reunido en la asamblea, “es ejercitada por un parlamento electo por el pueblo”.⁶⁰ 4) Conclusión:

58 H. Kelsen, *General Theory of Law and State*, Cambridge, Harvard University Press, 1945, trad. it. *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milán, Edizioni di Comunità, 1952, reimpr. Milán, Etas Libri, 1974, p. 293. Para la noción de *libertà politica* cfr. p. 289.

59 *Ibid.*, p. 293.

60 *Ibid.*, p. 294.

en la democracia representativa el principio democrático de libertad política o de autodeterminación “se reduce a la elección de los órganos que crean el derecho”, en particular del parlamento. En otras palabras, la función del pueblo está limitada, en el papel de cuerpo electoral, a la “creación del órgano legislativo”.⁶¹

Reformulo ahora la pregunta: ¿Por qué una vez obtenida la conclusión del razonamiento, Kelsen voltea la mirada, por así decirlo, solamente hacia abajo, hacia el *pueblo*, y observa que en la democracia indirecta se reduce al mero papel de elector del parlamento? ¿No sería razonable, de igual manera, mirar hacia lo alto, hacia el órgano legislativo, y decir que la democracia representativa o parlamentaria es la forma de gobierno que permite a todos los ciudadanos resultar electos y convertirse en legisladores? ¿Que en la democracia representativa, la *libertad política* no se reduce únicamente al derecho de los ciudadanos a elegir al parlamento, sino que consiste también en el derecho de cada ciudadano a convertirse en miembro de esta asamblea? ¿Esto es, en el derecho no solo de elegir, sino de hacerse elegir? En lugar de definir a la democracia como la forma de gobierno en la que los ciudadanos tienen la facultad de elegir a sus gobernantes, podría definirse de igual razón como la forma de gobierno en la cual todos los ciudadanos pueden convertirse en gobernantes, en la que todos tienen, o deberían tener, la misma posibilidad de llegar a formar parte de los órganos que ejercen el poder, como el parlamento. Esta segunda definición permite constatar inmediatamente que la posibilidad de acceder a los órganos que detentan el poder no es igual para todos, que, en otras palabras, en la carrera para llegar a formar parte de estos órganos los ciudadanos no parten en condiciones de igualdad, no gozan de la *igualdad de las oportunidades*.

61 *Ibid.*, pp. 296-297. Cfr. también *id.*, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tubinga, J. C. B. Mohr, 1929, trad. it. *Essenza e valore della democrazia*, en *id.*, *La democrazia*, Boloña, il Mulino, 1981, nueva edición bajo la misma casa editorial coordinada por M. Barberis, 1998, p. 72: “La democracia del Estado moderno es la democracia indirecta, parlamentaria”, en la cual los “derechos políticos, –es decir la libertad– se reducen a un simple derecho de voto”.

En el paso ideal de la democracia directa a la democracia indirecta, Kelsen subraya en particular el cambio del sujeto que ejerce la función legislativa. En la democracia directa la función legislativa es ejercida por la asamblea popular: todos los ciudadanos forman parte de ella como miembros de derecho. Por el contrario, en la democracia indirecta, esta es ejercida por órganos especializados y más reducidos, en particular, el parlamento. Los ciudadanos ya no forman parte de esta por derecho, al contrario, si quieren formar parte deben enfrentarse a la carrera electoral, en la cual compiten unos contra otros. Como conclusión de la argumentación desarrollada por Kelsen, entonces, ¿no sería apropiado concentrar la atención sobre esta competencia, y preguntarse si los ciudadanos participan en condiciones de igualdad o desigualdad, si cuentan con iguales o desiguales posibilidades de triunfo?

Esta mirada dirigida de manera prevalente *hacia la base*, hacia los ciudadanos considerados como meros electores, no es solo una característica del discurso kelseniano. Está difundida de manera amplia entre diversos estudiosos, con independencia del modo que han elegido para definir a la *democracia*. Al recordar que, según la etimología griega, *democracia* debería significar “gobierno del pueblo”, Giovanni Sartori se pregunta en qué circunstancia, en las democracias modernas, el pueblo realmente *gobierna*: “[e]s una respuesta obvia: cuando vota, en las ocasiones electorales”. Por tanto la nuestra es una *democracia electoral*, en la cual “el verdadero poder del electorado es el poder elegir quién lo gobierna”.⁶² Por su parte, Bobbio diferencia la democracia directa de los antiguos de aquella indirecta y representativa de los modernos, escribiendo que, mientras en la primera “los ciudadanos tienen el derecho de tomar ellos mismos las decisiones que les atañen”, en la segunda tienen “solo

62 G. Sartori, *Democrazia. Cosa è*, Milán, Rizzoli, 1993, pp. 59 y 75. Las mismas consideraciones se encuentran en *id.*, *Theory of Democracy Revisited*, Chatam, Chatam House Publishers, 1987, pp. 86 y 108-110.

aquel de elegir a las personas que decidirán por ellos”.⁶³ Naturalmente no pretendo sostener que estos autores descuiden el derecho de los ciudadanos a ser electos ni que ignoren la influencia que la distribución desigual de la riqueza entre los ciudadanos ejerce sobre sus posibilidades de resultar electos, solo quiero decir que su modo usual de definir la democracia representativa deja en la sombra este grave problema de desigualdad. Bobbio señaló en la *multiplicación* de los lugares en los cuales se vota –no solo por los órganos centrales del Estado, sino también en los puestos de trabajo, en las escuelas, etcétera– una nueva etapa en el progreso de la democracia. De igual manera, en este caso la atención se encontraba dirigida de manera prevalente hacia la base, hacia los ciudadanos con el papel de simples electores. Sin embargo, hoy día ha crecido la preocupación por el peso creciente del dinero en la política, que aumenta la ventaja de los ricos en la competición por el poder. Por tanto, sin abandonar el camino indicado por Bobbio, estamos obligados a voltear la mirada hacia arriba, hacia los órganos decisorios y hacia las posibilidades desiguales de acceder a estos, y a preocuparnos por que la competencia por los cargos públicos permanezca abierta también a individuos, grupos y partidos sin recursos económicos: más que sobre el derecho de elegir, la atención se va concentrando en el derecho de hacer elegir y de hacerse elegir; más que reivindicar la multiplicación del número de cargos electivos, quizás hoy pediríamos que el acceso a los que

63 N. Bobbio, *Democrazia*, en G. Zaccaria (coord.), *Lessico della politica*, Roma, Edizioni Lavoro, 1987, p. 161. Las cursivas son más. Más completa es la caracterización de la democracia representativa que encontramos en otro texto, en el cual escribe que en esta forma de gobierno los ciudadanos tienen en conjunto “el derecho de elegir representantes al parlamento y de ser elegidos”. (*Democrazia*, voz del *Dizionario di politica*, dirigido por N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, Turín, Utet, 2ª ed., 1983, p. 313. Las cursivas son más). Sobre esta cuestión cfr. también N. Bobbio, “La democrazia dei moderni paragonata a quella degli antichi (e a quella dei posteri)”, *Teoria politica*, III, núm. 3, 1987, pp. 3-17, reimpresso en *id.*, *Teoria generale della politica*, M. Bovero (coord.), Turín, Einaudi, 1999, pp. 323-339.

ya existen permanezca lo más abierto posible y no venga monopolizado por la gran riqueza.⁶⁴

En la historia del pensamiento político no es difícil involucrarse en representaciones ideales y definiciones normativas de la democracia por las cuales el pobre tiene o debería tener las mismas posibilidades que el rico para ascender a la cúspide del Estado. En el discurso que Pericles, por cuanto narra Tucídides, habría pronunciado para celebrar a los muertos del primer año de la guerra del Peloponeso, el orador tejió el elogio a la democracia ateniense, en la cual los ciudadanos no solo son todos iguales frente a la ley, sino que también tienen, ricos y pobres, la misma posibilidad de alcanzar los más altos cargos públicos: “Por cuanto el impedimento constituido por la pobreza, para ninguno que tenga la capacidad de operar en el interés del Estado es un obstáculo la modestia de rango social”.⁶⁵ Para Francesco Saverio Nitti la democracia se caracteriza no solo por la *isonomía*, la igualdad frente a la ley, y la *isegoría*, el derecho igualitario a la palabra, sino también, y sobre todo, por la *isotimía*, que consiste en el “derecho igualitario de alcanzar los honores con base en el mérito y la confianza de los ciudadanos”. La isotimía prescribe que “las funciones públicas deben ser consideradas para el alcance de todos los ciudadanos, sin que ninguno deba ser excluido por sus orígenes y por su nacimiento, donde ninguno deba, por su nacimiento y sus orígenes, tener mayor facilidad de acceso”.⁶⁶ Pero, en contraste con estas idealiza-

64 Sobre el papel de la riqueza en la política *cfr.* D. Fisichella, *Denaro e democrazia. Dall'antica Grecia all'economia globale*, Boloña, il Mulino, 2000. Sobre el financiamiento de los gastos electorales *cfr.* E. Melchionda, *Il finanziamento della politica*, Roma, Editori Riuniti, 1997. Una reivindicación vigorosa de la misma posibilidad de acceso a la competencia política, así como del deber del Estado de garantizarla a todos los ciudadanos independientemente de los desiguales recursos económicos que se tengan, se encuentra en P. Flores d'Arcais, *Il sovrano e il dissidente. La democrazia presa sul serio*, Milán, Garzanti, 2004.

65 Tucídides, *La guerra del Peloponeso*, II, 37, que cito de la edición coordinada por L. Canfora, Turín, Einaudi-Gallimard, 1996, p. 231.

66 Los pasajes fueron extraídos de la obra *La democrazia*, publicada contemporáneamente en español, italiano y francés entre 1932 y 1933. La edición en lengua italiana, en dos volúme-

ciones, otros autores han reconocido de manera realista el peso de las desigualdades económicas. Schumpeter afirma, en un primer momento, que en un régimen democrático “al menos en un primer momento, cada uno es libre de proponer su propia candidatura al comando político presentándose al electorado”, pero inmediatamente después deja entrever, con un ejemplo tomado de la economía, cuáles son los límites de aplicación del principio: “[l]ibre, es decir, en el mismo sentido en el que cada uno es libre de abrir una nueva tejedura”.⁶⁷ El pasaje de Schumpeter se relaciona con el poder de *hacerse elegir*. En lo que concierne al poder de *hacer elegir*, en una página de *El Federalista* la influencia ejercitada por la riqueza es señalada de manera pública con estas palabras: “[s]i es cierto que la ley concede a un individuo acomodado un solo voto por la elección de los propios representantes, es también cierto que la estima y el respeto de las cuales gozará por su posición afortunada muchas veces sirven para influenciar a otros a votar como él cree; y a través de esta vía angosta los intereses de la propiedad encuentran cause en el seno de la representación nacional”.⁶⁸

Permanezcamos en Norteamérica: a inicios del siglo XX, Ostrogorski lamenta que las corporaciones [*corporations*] logren predeterminar la composición de los consejos comunales “interviniendo con dinero y hombres en las primarias y en las convenciones de los partidos para

nes, fue publicada en Francia: *La democrazia*, París, Editions Contemporaines, 1932-33. Las citas provienen de la edición en dos volúmenes a cargo de Luigi Firpo para la editorial Laterza, Roma-Bari, tomo I, 1976, pp. 53-54. Sobre *isonomía*, *isotimía* y, de manera más amplia, sobre *igualdad democrática*, cfr. M. Bovero, *Contro il governo dei peggiori. Una grammatica della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2000, pp. 7-18.

67 J. A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, 2ª ed. revisada, 1947, 3ª ed. ampliada, 1950, Nueva York, Harpers & Brothers, 1942. Cito de la traducción italiana *Capitalismo, socialismo, democrazia*, Milán, Edizioni di Comunità, 1964, reimpresa con introducciones de M. Egidi y G. E. Rusconi, Milán, Etas Libri, 1994, p. 259.

68 A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, *The Federalist* (1787-88), trad. it. *Il federalista*, Boloña, il Mulino, 1980, reimpr. con introducción de L. Levi, 1997, p. 478. El pasaje se encuentra en la carta número 54. De esta obra, véase también la traducción realizada por G. Sacerdoti Mariani, Turín, Giappichelli, 1997.

hacer designar a los candidatos complacientes”.⁶⁹ La fuerza del dinero les permite conseguir el mismo objetivo también en los parlamentos estatales y en el congreso. Ya que “comprar” a los miembros de las asambleas uno a uno es costoso y cansado, las corporaciones financian directamente a las “máquinas” de los partidos que, a su vez, controlan diputados y senadores: “aliándose con ellas, las máquinas de partido, a cambio de fuertes tributos a sus fondos, o inclusive pagando la totalidad de la campaña electoral, las *corporations* tienen influencia sobre los diputados”.⁷⁰ También Bryce condena el peso que el dinero ha tomado en la política, en particular en las campañas electorales. A través del sostén económico ofrecido a los que dominan las *máquinas* de los partidos norteamericanos, los ricos imponen a los mismos partidos la elección de los candidatos en los que confían. Si bien no es ilegal, este uso del dinero es indeseado porque asigna “a los ricos una injusta posición de privilegio”, y es injusto “porque deriva de la riqueza y no de mayor actitud de servicio a la comunidad”.⁷¹

Regresaremos al papel del dinero en la política en el último capítulo, donde se aborda el tema de los *grupos de presión* y de los cabilderos [*lobby*]. Tradicionalmente los *grupos de interés* y cabilderos son considerados sujetos que ejercen *presión sobre los electos* para obtener decisiones favorables para ellos, por lo tanto, los estudiaremos sobre todo en la tercera parte del libro, dedicada a lo que sucede *después* del voto. No obstante, para los grupos de presión uno de los modos para asegurarse de las decisiones favorables del parlamento y del gobierno es el de trabajar con antelación para hacer que vengan electos en aquellos órganos hombres y mujeres relacionados con ellos. Por tanto, la labor de los grupos de presión comienza *antes* de las elecciones, en la larga fase que precede al voto. Ellos buscan obtener que los partidos elijan los candidatos de su

69 M. Ostrogorski, *La Démocratie et l'organisation des partis politiques*, op. cit., p. 421.

70 *Ibidem*.

71 J. Bryce, *Modern Democracies*, vol. II, op. cit., p. 337.

confianza, garantizando en cambio el financiamiento de la campaña electoral. Como lo constató un observador de la política estadounidense “cada vez con mayor frecuencia [...] el resultado de las elecciones está predeterminado, aun antes de que los electores tengan la posibilidad de pronunciarse, por la selección efectuada en Washington por los cabilderos que deciden quién tendrá los fondos necesarios para hacer campaña.”⁷²

72 R. Brancoli, *In nome della lobby. Politica e denaro in una democrazia*, Milán, Garzanti, 1990, pp. 84-85.

Bibliografía

Belligni, S., *Il volto simoniaco del potere. Scritti su democrazia e mercati d'autorità*, Turín, Giappichelli, 1998.

Bobbio, N., "Democrazia", en G. Zaccaria (coord.), *Lessico della politica*, Roma, Edizioni Lavoro, 1987.

_____, "Democrazia e segreto", en P. Fois (coord.), *Il trattato segreto*, Padua, Cedam, 1990.

_____, "Il futuro della democrazia", en *Nuova civiltà delle macchine*, año II, núm. 3, 1984.

_____, *Il futuro della democrazia*, Turín, Einaudi, 1984, nueva edición ampliada, 1991.

_____, "La democracia dei moderni paragonata a quella degli antichi (e a quella dei posteri)", en *Teoria politica*, III, núm. 3, 1987.

_____, "La democrazia e il potere invisibile", en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, año X, núm. 2, 1980.

_____, *Le ideologie e il potere in crisi*, Florencia, Le Monnier, 1981.

_____, "Quale democrazia?", en VV. AA., *Prospettiva di cultura 1959*, presentación de S. Bazoli, Brescia, Tip. delle Industrie Grafiche Bresciane (Incontri di cultura. Brescia. Quaderno I, 1959), s.f. [1959].

_____, *Saggi sulla scienza politica in Italia*, Roma-Bari, Laterza, 1969, nueva ed. ampliada, 1996.

_____, *Teoria generale della politica*, M. Bovero (coord.), Turín, Einaudi, 1999.

_____, N. Matteucci y G. Pasquino, *Dizionario di politica*, 2ª ed., Turín, Utet, 1983.

Bovero, M., *Contro il governo dei peggiori. Una grammatica della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2000.

_____, *La teoria dell'élite*, Turín, Loescher, 1975.

_____, (coord.), *Teoria generale della politica*, Turín, Einaudi, 1999.

Brancoli, R., *In nome della lobby. Politica e denaro in una democrazia*, Milán, Garzanti, 1990.

Brunialti, A., *La Repubblica Americana*, Turín, Utet (Biblioteca de Ciencias Políticas y Administrativas), 1913-1916.

Bryce, J., *Democrazie moderne*, L. Degli Occhi (coord.), Milán, Mondadori, vol. I, 1949, vol. II, 1953.

_____, *Modern Democracies*, Londres, Macmillan, 1921.

_____, *The American Commonwealth*, Londres, Nueva York, Macmillan, 1888.

Campus, D. y G. Pasquino, *USA: elezioni e sistema politico*, Boloña, Bononia University Press, 2003.

Duverger, M., *I partiti politici*, Milán, Edizioni di Comunità, 1961, 5ª ed., 1980.

———, *I sistemi politici*, Roma-Bari, Laterza, 1978.

———, *Institutions politiques et droit constitutionnel. I. Les grands systèmes politiques*, París, Presses Universitaires de France, 1955.

———, *Les partis politiques*, París, Librairie Armand Colin, 1951.

Firpo, L. (ed.), *La democrazia*, Roma-Bari, Laterza, tomo I, 1976.

Fisichella, D., *Denaro e democrazia. Dall'antica Grecia all'economia globale*, Boloña, il Mulino, 2000.

Flores d'Arcais, P., *Il sovrano e il dissidente. La democrazia presa sul serio*, Milán, Garzanti, 2004.

Gambino, S. (coord.), *Elezioni primarie e rappresentanza politica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1995.

Hamilton, A., J. Madison y J. Jay, *Il Federalista*, Boloña, il Mulino, 1980.

———, *The Federalist* (1788), trad. it. *Il Federalista*, Boloña, il Mulino, 1980, 2ª ed., 1997.

Kelsen, H., *General Theory of Law and State*, Cambridge, Harvard University Press, 1945.

———, *La democrazia*, Boloña, il Mulino, 1981.

———, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milán, Edizioni di Comunità, 1952.

———, *Vom Wesen und Wert der Demokratie [Essenza e valore della democrazia]*, Tubinga, J. C. B. Mohr, 1929.

Loewenstein, K., *Kooptation und Zuwahl. Ueber die Autonome Bildung Privilegierter Gruppen*, Frankfurt a. M., Alfred Metzner Verlag, 1973.

———, *Le forme della cooptazione. I processi autonomi di riproduzione dei gruppi privilegiati*, M. Cotta (trad.), Milán, Giuffré, 1990.

Meaglia, P., *Le regole del gioco. Bobbio e la democrazia*, Fiesole, Edizioni Cultura della Pace, 1994.

Melchionda, E., *Il finanziamento della politica*, Roma, Editori Riuniti, 1997.

Michels, R., *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna*, Boloña, il Mulino, 1966.

———, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Leipzig, Dr. Werner Klinkhardt, 1911.

Ostrogorski, M., *La Démocratie et l'organisations des partis politiques*, Paris, Calmann-Lévy, 1903, 2ª ed. 1912, trad. it. *La democrazia e i partiti politici*, G. Quagliariello (ed.), Rusconi, Milán, 1991.

Pasquino, G., “Forme di governo”, en N. Bobbio y N. Matteucci (dirs.), G. Pasquino (red.), *Dizionario di politica*, Turín, Utet, 1976, 2ª ed., 1983.

———, *La transizione a parole*, Boloña, il Mulino, 2000.

Quagliariello, G., *La democrazia e i partiti politici*, Milán, Rusconi, 1991.

———, *La politica senza partiti. Ostrogorski e l'organizzazione della politica tra '800 e '900*, Roma-Bari, Laterza, 1993.

Riordon, W. L., *Plunkitt of Tammany Hall*, Nueva York, McClure, Philips & Co., 1905.

———, *Plunkitt of Tammany Hall*, A. Testi (trad.), Pisa, ETS Editrice, 1991.

Sartori, G., *Democrazia. Cosa è*, Milán, Rizzoli, 1993.

———, “Rappresentanza”, en *Elementi di teoria politica*, Boloña, il Mulino, 1987, nueva edición revisada y ampliada, 1990.

———, “Representational Systems”, en *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. XIII, Nueva York, Macmillan & Free Press, 1968.

———, *Theory of Democracy Revisited*, Chatam, Chatam House Publishers, 1987.

Schumpeter, J. A., *Capitalism, Socialism and Democracy*, 2ª ed. revisada, 1947, 3ª ed. ampliada, 1950, Nueva York, Harpers & Brothers, 1942.

———, *Capitalismo, socialismo, democrazia*, Milán, Edizioni di Comunità, 1964, reimpressa con introducciones de M. Egidi y G. E. Rusconi, Milán, Etas Libri, 1994.

Scognamiglio, R., “Democrazia e oligarchia. La costituzione mista di Dolf Sternberger”, en *Materiali per una storia della cultura giuridica*, XXIX, 2, dicembre de 1999.

———, *Alle radici della politica. Il pensiero di Dolf Sternberger*, Boloña, il Mulino, 1999.

———, “Critica della ‘teoria dogmatica’. La rappresentanza politica per Dolf Sternberger”, en *Filosofia politica*, XIII, 3, dicembre de 1999.

Sola, G., *La teoria delle élites*, Boloña, il Mulino, 2000.

Sternberger, D., *Vorschlag und Wahl. Umriß einer allgemeinen Theorie*, vol. III, Schriften, 1961.

Testi, A., “‘Questi partiti selvaggi e voraci’. James Bryce, Moisei Ostrogorski e l’immagine del partito americano. Le loro fonti nel contesto della lotta politica negli Stati Uniti di fine Ottocento”, en M. Vaudagna (coord.), *Il partito politico americano e l’Europa*, Milán, Feltrinelli, 1991.

Tuccari, F., *Capi, élites, masse. Saggi di storia del pensiero politico*, Roma-Bari, Laterza, 2002.

———, *I dilemmi della democrazia moderna. Max Weber e Robert Michels*, Roma-Bari, Laterza, 1993.

———, “James Bryce e la teoria della classe politica”, en S. Amato (coord.), *La teoria della classe politica da Rousseau a Mosca*, Florencia, Centro Editoriale Toscano, 2001.

Tucidides, *La guerra del Peloponneso*, L. Canfora (coord.), II, 37, Turín, Einaudi-Gallimard, 1996.

Viano, F. L., *Una democrazia imperiale: l'America di James Bryce*, Florencia, Centro Editoriale Toscano, 2003.

Weber, M., *Economía e società*, vol. IV, Milán, Edizioni di Comunità, 1961, reimpr., Turín, Edizioni di Comunità, 1999.

———, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. Zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens*, München-Leipzig, Duncker & Humblot, 1918.

———, *Parlamento e governo nel nuovo ordinamento della Germania e altri scritti politici*, L. Marino (ed.), Turín, Einaudi, 1982.

———, “Politik als Beruf” (1919), en F. Tuccari, *La scienza come professione. La politica come professione*, introducción de W. Schluchter, Turín, Edizioni di Comunità, 2001.

———, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Möhr, Tübingen, 1922, ed. crítica de J. Winckelmann, 1956, trad. it. *Economía e società*, Edizioni di Comunità, Milán, Edizioni, 1961, reimpr. Edizioni di Comunità, Turín, 1999.

Segunda parte

EL VOTO

Capítulo II

La extensión del principio electivo

1. Introducción

Mientras que en la primera parte del libro se estudió lo que sucede *antes* de las elecciones, en esta segunda parte se tomará en consideración el poder que la o el elector ejerce *en el momento mismo* en el que vota. En los tres capítulos que componen esta parte se examinarán tres aspectos de este poder: el número e importancia jerárquica de los cargos públicos a los que el electorado está llamado a elegir, el modo directo o solo indirecto de elegirlos y la frecuencia con la cual le está consentido renovarlos. Se pueden expresar los tres aspectos a través de igual número de preguntas. ¿Cuántos y cuáles encargos públicos son elegidos mediante el voto de los electores y las electoras?, ¿lo hacen en modo directo o indirecto?, ¿con qué frecuencia? Asumimos que el poder de la o el elector es mayor: 1) cuando los cargos públicos que puede elegir son más numerosos e importantes; 2) cuando las elecciones son directas en lugar de indirectas, y 3) cuando la duración de los cargos es breve y, entonces, es más frecuente la posibilidad de sustituir a las y los titulares.

Como hemos observado, ya sea en la fase que precede al voto o en la que lo sigue, el poder de influir sobre lo que sucede está distribuido de manera desigual entre la ciudadanía: sea que se trate, antes del voto, de influir en la preferencia por algún candidato o candidata y de sostener su campaña electoral, o se trate, después del voto, de influenciar las decisiones de las y los elegidos. Al contrario, en el momento del voto toda la ciudadanía tiene igual poder, porque el voto de una o un elector vale tanto como el de otro. Se podría objetar, como dice Kelsen, que los sistemas electorales pueden alterar esta igualdad. Imagínese un cuerpo electoral de 1,000 personas, distribuidas en 10 colegios de 100 electores y electoras, en el cual se elige solo una diputación en un único turno. Es el caso del así llamado *sistema mayoritario*, más precisamente del colegio uninominal y a turno único. Consideremos que existen solo dos partidos en competencia, que llamaremos A y B. En cuatro colegios el partido A cuenta con una amplia mayoría, puesto que obtiene en cada uno 90 votos contra únicamente 10 de B. Pero en los seis colegios restantes, A es derrotado, recibiendo en cada uno solo 40 votos contra 60 de B. Como resultado, A obtiene 600 votos contra los 400 de B. No obstante lo anterior, el partido A obtiene solamente cuatro escaños contra los seis del partido B: así, el partido que tiene la mayoría de los votos consigue una minoría de escaños, y viceversa.¹ Se puede concluir que el voto de un elector de A cuenta menos que el de un elector de B, y que entonces es falso afirmar que todos los votos tienen siempre un valor igual. No obstante cuán grande sea esta diferencia de valor, y aunque deba tenerse en cuenta en la elección de los sistemas electorales, esta desigualdad permanece exigua si se compara con las enormes desigualdades de poder que se manifiestan antes y después del voto: basta pensar en la distribución desigual de los recursos económicos, mediante los cuales se puede

1 Cfr. H. Kelsen, *General Theory of Law and State*, Cambridge, Harvard University Press, 1945, traducción italiana *Teoria generale del diritto e dello stato*, Milán, Comunità, 1952, reimp., Milán, Etas Libri, 1974, pp. 300-301. Sobre la desigualdad inducida por el sistema mayoritario, véase M. Bovero, *Contro il governo dei peggiori. Una grammatica della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2000, pp. 56-57.

tanto influir sobre la competencia electoral antes del voto como condicionar las decisiones de quienes son elegidos después del voto. Por lo tanto, dejaremos de lado la desigualdad creada por los sistemas electorales y trataremos las diversas dimensiones del poder de las y los electores como si todos sus votos tuvieran el mismo valor.

2. Radicalismo democrático y multiplicación de los cargos de elección popular

En el ensayo *El futuro de la democracia*, Bobbio observa que, conquistado el sufragio universal para la elección de los órganos representativos centrales y locales, como el parlamento en las asambleas regionales, provinciales y comunales, un progreso ulterior de la democracia consistiría en la extensión de los procedimientos democráticos a lugares gobernados todavía en modo prevalentemente autocrático, como las fábricas, la administración pública, las bases militares, las cárceles, etcétera. Para juzgar el grado de avance de la democracia, ya no se debe preguntar *quién vota* –interrogante pertinente hasta que determinadas categorías de ciudadanos, como las personas pobres y las mujeres, dejaron de ser excluidas de los derechos políticos– sino *dónde se vota*. Con base en este criterio, la manifestación más segura del progreso de la democracia estaría constituida por la multiplicación de los lugares en los cuales la ciudadanía ejerce su derecho de elegir quién la gobierna.²

2 Cfr. N. Bobbio, “Il futuro della democrazia”, en *Nuova Civiltà delle macchine*, II, verano de 1984, pp. 11-20, después en el volumen homónimo publicado por la editorial Einaudi, Turín, 1984, nueva ed., 1991, pp. 3-31. Véase en particular el capítulo 7, titulado “Lo spazio limitato”. Sobre el tema remito a P. Meaglia, “Lo spazio limitato”, en *Le regole del gioco. Bobbio e la democrazia*, S. Domenico di Fiesole (FI), Edizioni Cultura della Pace, 1994, pp. 73-86. Una posición opuesta a la de Bobbio fue sostenida pocos años antes por M. J. Crozier, S. H. Huntington y J. Watanuki en *The Crisis of Democracy. Report on The Governability of Democracy to the Trilateral Commission*, 1975; traducción italiana: *La crisi della democrazia. Rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione trilaterale*, Milán, Angeli, 1977. Huntington afirma que el método democrático de formación de las decisiones no debe ser

El ensayo de Bobbio, publicado en 1984, probablemente aún refleja el clima político de los años sesenta y setenta del siglo pasado, cuando, desplazándose a las fábricas, las escuelas y las universidades, el movimiento de democratización del Estado y de la sociedad se había extendido en los países económica y políticamente avanzados de Occidente, sin omitir alguna de las instituciones en las que se ejerce cualquier forma de poder. Pero, por cuanto nos parezcan ligadas a los acontecimientos de un determinado momento histórico, las consideraciones de Bobbio no tienen solo un valor contingente. Si vemos con atención, se ubican en una línea de continuidad con una idea muy antigua, que acompaña, apareciendo de manera periódica e intermitente, una reflexión sobre el sistema representativo: el sistema es tan democrático cuanto extensa es la aplicación del principio electivo o, en otras palabras, cuanto más numerosas (e importantes) son las posiciones de poder asignadas a través del procedimiento de la elección. Por ejemplo, en el *Acuerdo del pueblo libre de Inglaterra*, expresión del radicalismo democrático de los niveladores (*levellers*), redactado en 1649 por John Lilburne y sus compañeros de prisión en la Torre de Londres, se pide al Parlamento que reconozca al pueblo el derecho de elegir por sí mismo, mediante elecciones periódicas y frecuentes, a los funcionarios públicos de los condados, de los distritos y de las ciudades, los jurados de los tribunales, los oficiales inferiores del ejército y los ministros de culto de las parroquias.³ En los discursos pronunciados o hechos publicar en el curso de los dos

extendido a todos los ámbitos de la sociedad, como pretendía el movimiento contestatario de los años sesenta del siglo pasado en los Estados Unidos de América: “[e]n resumen, las esferas en las cuales los procedimientos democráticos resultan adecuados son limitadas” (p. 109).

3 Una traducción al italiano del *Agreement of the Free People of England* de J. Lilburne, W. Walwyn, T. Prince y R. Overton se encuentra en el volumen editado por M. Revelli, *Putney. Alle radici della democrazia moderna. Il dibattito tra i protagonisti della “Rivoluzione inglese”*, Milán, Baldini & Castoldi, 1997, en las páginas 185-199: véanse en particular las páginas 196-197. Este documento ya había sido publicado en italiano por Vittorio Gabrieli en *Puritanesimo e libertà. Dibattiti e libelli*, Turín, Einaudi, 1965, pp. 151-164. N. de la T.: Una versión en español se encuentra en el volumen 41 de la revista *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 41, 2007, pp. 261-271, disponible en <https://revistaseug.ugr.es/index.php/acfs/article/download/872/998/>

años de vida de la Asamblea Constituyente (1789-1791), Maximilien Robespierre argumenta vigorosamente a favor de la introducción del principio electivo en el ordenamiento eclesiástico, en la administración de la justicia y, hasta cierto punto, en las fuerzas armadas. Obispos y párrocos deberían ser electos por el pueblo, así como los magistrados públicos: ellos, de hecho, no son más que “magistrados encargados de funciones públicas relacionadas con el culto y la moral”. Los presidentes de los tribunales penales y los representantes del ministerio público deberán ser elegidos por los electores del distrito en el cual administran la justicia, además deberán ser asistidos en su trabajo por jurados, que también serán elegidos por el pueblo, de tal modo que los ciudadanos sean “juzgados por sus propios pares”. Finalmente, el ejército regular, encabezado por oficiales nombrados por el monarca, deberá encontrar un contrapeso en las instituciones de una guardia nacional, cuyas divisiones serán comandadas por oficiales electos por los ciudadanos del lugar. La misma policía deberá tener jefes elegidos mediante el voto: el cuerpo de los gendarmes, sometido al poder del Ejecutivo central, sería disuelto y reorganizado en unidades puestas a la disposición de los comandantes locales de la guardia nacional.⁴

Las voces de Lilburne y de Robespierre emergieron en el curso de las revoluciones que han sido llamadas *burguesas*. Pero no es diferente la posición de Karl Marx en el escrito en el que, inspirándose en la experiencia de la Comuna de París de 1871, expone las características del futuro Estado del pueblo. En la introducción compuesta 20 años después para una nueva edición alemana, Engels recuerda que para su maestro una de las enseñanzas fundamentales de la comuna fue la asignación mediante

4 Cfr. M. Robespierre, *I principi della democrazia. Discorsi all'Assemblea Costituente Francese (1789-1791)*, A. M. Battista (coord.), Sambuceto, Trimestre Editrice, 1989, nueva ed., Cedam, Padova, 1997. El pasaje relativo a la elección de los ministros de culto se encuentra en la p. 69; el de la elección de los jurados, en la p. 172; sobre la guardia nacional y la gendarmería, véanse las pp. 79-109.

sufragio de “todos los empleos, administrativos, judiciales, educativos”⁵ Marx, de hecho, había escrito: “[1]os magistrados y los jueces deberían ser elegidos por votación popular, responsable y revocable como todos los demás funcionarios públicos”.⁶ Casi 50 años después, en la vigilia de la Revolución de Octubre de 1917, Lenin retoma en *Estado y revolución* el análisis marxista, observando que las y los comuneros planificaban sustituir la vieja máquina estatal, que ya estaba despedazada, por una “democracia más completa”, caracterizada por la “elegibilidad absoluta e irrevocable de todos sus funcionarios”.⁷

Los autores citados hasta aquí tenían la vista puesta en un Estado futuro, en una democracia que no existía todavía, y que no se había realizado jamás en aquella versión tan avanzada. Mientras tanto, en el curso del siglo XIX, la atención de los estudiosos europeos giraba hacia un Estado democrático en el que ya era realidad una aplicación extensa del principio electivo: Estados Unidos de América. En su viaje a través de ese país, Tocqueville descubre que allí “el principio de la elección se extiende a todo”. Los electores eligen no solamente a los miembros de ambas ramas del Poder Legislativo, la Cámara de los Representantes y el Senado, sino también al titular del Poder Ejecutivo, es decir, el presidente (“el pueblo nombra al que hace la ley y al que la ejecuta”), y en parte también a los jueces, ya que las constituciones de algunos Estados depositan “el poder judicial a la elección de la mayoría”. Más aún, desde la cima de la Unión y de los Estados el método electivo se había extendido hacia la base, hacia la multitud de administraciones locales; partiendo del principio de que cada uno es el mejor juez de aquello que le interesa directamente, se ha establecido “que los propios vecinos escogieran a todos

5 La cita proviene de K. Marx, *La guerra civil en Francia* [1871], Roma, Editori Riuniti, 1977, p. 27.

6 *Ibid.*, pp. 81-82.

7 V. I. Lenin, *Stato e rivoluzione* [1917], Roma, Editori Riuniti, 1970, p. 105.

los administradores del municipio y del condado”.⁸ Muchos años después, otros dos europeos, Bryce y Ostrogorski, fueron sorprendidos por el mismo fenómeno. En la obra *The American Commonwealth* Bryce escribe que los norteamericanos, con el objetivo de hacer depender en la mayor medida posible al gobierno del pueblo, habían convertido “todas las funciones públicas en puestos de elección popular y las elecciones, en frecuentes”.⁹ En su siguiente obra, *Las democracias modernas*, Bryce enfatiza que al interior de cada uno de los Estados “el principio de la soberanía popular” se ha establecido confiando “el mayor número posible de puestos (hasta los cargos judiciales, en la mayor parte de los Estados) a la elección popular directa”.¹⁰ En el prefacio de la traducción italiana de *American Commonwealth*, el traductor Attilio Brunialti observa que el país parece privado de un aparato administrativo permanente: mientras los europeos consideran a la burocracia “un elemento esencial del Estado” y no imaginan siquiera cómo este último podría existir sin aquella “formidable máquina de concursos y promociones, de grados y clases, de sueldos y pensiones” construida en el curso de los siglos, Estados Unidos demuestra, por el contrario, “cómo un gran Estado puede [...] vivir y prosperar confiando al pueblo la elección de todos sus funcionarios”.¹¹

8 A. de Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique* [prima parte], París, C. Gosselin, 1835; [segunda parte], París, G. Gosselin y W. Cocquebert, 1840. Cito de la traducción italiana publicada en *id.*, *Scritti politici*, vol. II, Turín, Utet, 1968, reimp. 1981, donde los pasajes citados se encuentran respectivamente en las pp. 244, 207, 293, 103. Para algunas de las citas en español se consultó la edición electrónica del Fondo de Cultura Económica, traducida por Héctor Ruiz Rivas (México, 2020). Versión en español, pp. 347 y 199.

9 J. Bryce, *The American Commonwealth* (1888), traducción al italiano de A. Brunialti, *La Repubblica americana*, Turín, Utet, 1916, primera parte, cap. IV, p. 53.

10 J. Bryce, *Modern Democracies*, Londres, Macmillan, 1921, traducción italiana *Democrazie moderne*, vol. I, Milán, Mondadori, 1949, vol. II, 1953. Cito del vol. I la p. 478.

11 A. Brunialti, “La Costituzione e la vita politica degli Stati Uniti d’America”, en J. Bryce, *The American Commonwealth*, *op. cit.*, segunda parte, p. I. A esta condición, precisa Brunialti, los norteamericanos no llegaron inmediatamente. En las primeras constituciones de los Estados muy pocos cargos eran de elección popular además del de gobernador y el de miembro del parlamento. Pero, bajo la presión de las ideas democráticas, el número de cargos elegidos por

Como Bryce, también Ostrogorski identifica los primeros decenios del siglo XIX como el periodo en el cual en Estados Unidos el proceso de multiplicación de los cargos de elección popular sufrió una decisiva aceleración. El *impulso democrático* que había conducido a Andrew Jackson a la presidencia (1829-1837) se tradujo en el plano institucional no solo en la introducción del sufragio universal sino también en “una notable extensión del principio de elección popular a los cargos públicos”.¹² En el plano de los valores, este radicalismo democrático reconoció en la máxima expansión del sistema de elección popular la aplicación más consecuente de los principios de libertad e igualdad. En cuanto contrapuesto al poder absoluto, el gobierno electivo era sinónimo de libertad: se creó “un prejuicio que atribuía una suerte de virtud mística al principio de elección popular en sí mismo y se transformó en el axioma de que cuanto más se aplica el sistema electivo en la organización pública, más libertad hay”.¹³ Además de la libertad, se quiere perseguir también la igualdad, de tal manera que la sociedad “la buscó a través del mismo medio, dando [un] nuevo incremento al principio electivo. Sometió al sufragio universal, sobre todo en Estados Unidos, al mayor número posible de cargos públicos e inclusive las relaciones de influencia política extralegal”.¹⁴

Las tendencias democráticas radicales buscaban entonces producir y expandir los procedimientos electivos también al aparato administrativo

votación fue aumentando. La Constitución de 1846 del estado de Nueva York, por ejemplo, confiaba al pueblo “la elección del gobernador, vicegobernador, secretario de Estado, contralor del tesoro, el abogado general, del jefe de ingenieros, del comisario de los canales, del espectro de las cárceles, de los jueces de apelación y de los de la Corte Suprema” (p. xlviii).

12 M. Ostrogorski, *La Démocratie et l'organisation des partis politiques*, París, Calmann-Lévy, 1903, 2ª ed., 1912, trad. it. *La democrazia e i partiti politici*, G. Quagliariello (coord.), Milán, Rusconi, 1991, p. 383.

13 *Ibid.*, p. 606.

14 *Idem*. En otro pasaje, Ostrogorski habla del “fanatismo democrático” de los norteamericanos, que los empuja a someter a elección popular también a parte de la magistratura (*ibid.*, p. 579).

del Estado, tradicionalmente dominado por el principio jerárquico. Cuanto más avanza el método de la elección popular de los funcionarios, tanto más terreno pierde el método del nombramiento por parte de la autoridad jerárquicamente superior. En *Economía y sociedad*, al analizar el denominado *poder burocrático*, Max Weber escribe que, contra la propensión de la burocracia a constituirse en una clase social separada, reacciona “la aspiración de la ‘democracia’ a poner, en el lugar de los funcionarios nombrados, una elección periódica de los funcionarios mediante votación popular”.¹⁵ Para Carl Schmitt, entre los medios idóneos para hacer realidad el principio político de la “identidad”, propio de la democracia, está –junto a la ampliación del derecho al voto, a la tendencia a la adopción de la regla de unanimidad, a las decisiones confiadas directamente al voto popular en lugar de al parlamento– también “la extensión más amplia posible de los métodos de la elección directa para la nómina de los magistrados y de las autoridades”.¹⁶ De esta manera se deseaba *democratizar* la administración del Estado, adoptando “la elección de los empleados en lugar del nombramiento por parte de una alta autoridad”.¹⁷

3. Contra el radicalismo democrático: el argumento de la estabilidad

Los pasajes referidos con anterioridad muestran cuánto se ha venido radicando la idea de que más cargos electivos signifique más democracia,

15 M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tubinga, Mohr, 1922, ed. crítica de 1956, trad. it. de P. Rossi (coord.), *Economia e società*, Milán, Edizioni di Comunità, 1961, reimp. Edizioni di Comunità, Turín, 1999, vol. IV, p. 100.

16 C. Schmitt, *Verfassungslehre*, Berlín, Duncker & Humblot, 1928, trad. it. *Dottrina della costituzione*, Milán, Giuffrè, 1984, p. 332.

17 *Ibid.*, p. 357. El nombramiento de los funcionarios por parte de la autoridad superior es de hecho “considerada por lo demás como un método no democrático” (*ibid.*, p. 338).

pero en la reflexión sobre el gobierno representativo y sobre la democracia la solicitud de extender el principio electivo constituye solo una cara de la moneda. Han existido y existen, de hecho, opiniones contrarias: en el curso del tiempo se han elaborado y propuesto argumentos para sostener la posibilidad de que determinados cargos, en lugar de ser sometidos a votación, sean asignados con otros métodos, como la sucesión hereditaria, el nombramiento, el concurso. Todos estos argumentos no son necesariamente de inspiración antidemocrática. Algunas veces, han sido presentados justamente con la intención de mejorar, por uno u otro motivo, la calidad de la democracia. Enlisto al menos cuatro de estos argumentos, que llamaré respectivamente con el nombre del valor que cada uno de ellos intenta promover: la *estabilidad*, el *equilibrio*, la *legalidad* y la *competencia*.

El primer argumento se puede exponer de la siguiente manera: conforme la democracia avanza y las instituciones son embestidas por la competencia electoral, es correcto que, en pro de la estabilidad del Estado, algún órgano dotado de poder relevante o prestigio permanezca fuera de la lucha política. Se ha sostenido, por ejemplo, que el gobierno popular no puede más que beneficiarse de la permanencia de un monarca hereditario. Que la institución de la monarquía hereditaria sea garantía de estabilidad es un tema muy antiguo y recurrente en la historia del pensamiento político, y que en un primer momento fue hecho valer tanto contra la monarquía electiva como contra la república. Jean Bodin afirma que la monarquía hereditaria, en la cual el sucesor se conoce de antemano, es muy superior a la electiva, porque en esta última “hay un peligro que se verifica siempre, y que es que después de la muerte del rey, el Estado resta en plena anarquía, sin rey, sin señor, sin gobierno, al borde de la completa ruina, como la nave sin guía que debe su naufragio al primer viento”.¹⁸ Más de tres siglos después, Gaetano Mosca,

18 J. Bodin, *Les six livres de la République* [1576], trad. it. en tres volúmenes: *I sei libri dello Stato*, vol. III, Turín, Utet, 1997, p. 498.

después de haber distinguido los dos principios opuestos que preceden a la formación de la *clase política*, el principio autocrático y el principio liberal, se pronuncia a favor del primero: “[1]a herencia, cuando es regulada de manera que no puedan nacer dudas acerca de los derechos del heredero al trono, presenta ciertamente la ventaja de asegurar mecánicamente la estabilidad y la continuidad del poder y de evitar que cada sucesión provea de ocasiones fáciles [par]a [las] guerras civiles, [1]a[s] intrigas de la Corte, a favor o en contra de los diversos pretendientes”.¹⁹ Juicio que había sido compartido por el republicano Rousseau, hostil no solo a la monarquía hereditaria, inclinada hacia el despotismo, sino a aquella electiva, fuente de inestabilidad: “La herencia de la corona previene los tumultos pero porta la esclavitud; la electividad mantiene la libertad, pero, a cada reinado, hace vacilar al Estado”.²⁰ Estos pasajes aún requieren de una precisión. Aquello que llamamos argumento de la estabilidad debe distinguirse de la doctrina de acuerdo con la cual la monarquía es un *poder neutro*, al grado de desempeñar una función mediadora y de equilibrio entre los demás poderes del Estado: el argumento de la estabilidad versa sobre el momento de la *adquisición* del poder (la elección del nuevo rey), la doctrina del poder neutro, el momento de su *ejercicio*.²¹ Naturalmente, se puede admitir una relación entre las dos concepciones: un monarca hereditario, justo porque adquiere el trono sin conflictos, podrá ejercer mejor el papel de poder

19 G. Mosca, *Elementi di scienza politica* [1896], 2ª ed., 1923, que cito de *id.*, *Scritti politici*, vol. II, G. Sola (ed.), Turín, Utet, 1982, p. 1009.

20 J. J. Rousseau, “Considerazioni sul governo di Polonia” [1782], en *id.*, *Scritti politici*, vol. III, M. Garin (ed.), Roma-Bari, Laterza, 1994, pp. 259-260. El tema se ha desarrollado de manera más amplia en el *Contratto sociale*, III, 6 (*Scritti politici*, vol. II, *op. cit.*, en particular pp. 142-146). Sin embargo, para la elección del monarca polaco Rousseau sugiere un sistema mixto de sorteo y elección (*Considerazioni sul governo di Polonia*, *op. cit.*, pp. 259-264).

21 La teoría del *pouvoir neutre* ha sido ilustrada por Benjamin Constant en el segundo capítulo de los *Principes de politique* (1815), trad. it. *Principi di politica*, U. Cerroni (ed.), Roma, Editori Riuniti, 1970, pp. 63-74. Cfr. M. Barberis, *Benjamin Constant. Rivoluzione, costituzione, progresso*, Boloña, il Mulino, 1988, en particular, pp. 219-243. Acerca de las diversas concepciones del *poder neutro* en la historia del pensamiento político, véase P. P. Portinaro, *Il Terzo. Una figura del politico*, Milán, Angeli, 1986, pp. 151-168.

neutral. Pero esto no quita que se trate de dos teorías que es oportuno distinguir.²²

El argumento filomonárquico de la estabilidad se ha rebatido retorciendo contra la monarquía hereditaria la acusación de generar inestabilidad a su vez. La confutación se ha conducido tanto en el plano teórico como en el histórico. En el plano teórico, se observa que la imposibilidad de remover en modo pacífico a un monarca detestado puede empujar a sus súbditos y adversarios políticos a recurrir a la violencia y a la rebelión. Marsilio ya había escrito que cuando algunos ciudadanos consideran que son gobernados por hombres “menos dignos que ellos por virtud” y sufren la exclusión de ese poder que consideran merecer, ellos “estarán inducidos justamente a rebelarse”.²³ En el plano histórico, recordemos los disturbios políticos que han acompañado a este o aquel régimen monárquico. Para Thomas Paine, atribuir a la sucesión hereditaria la virtud de preservar de las guerras civiles significa pronunciar “la mentira más descarada que se haya presentado a la humanidad. Toda la historia de Inglaterra la desmiente. A partir de la conquista en aquel país lacerado [...] han existido, incluida la revolución, no menos de ocho guerras civiles y 19 revueltas. Entonces, más que favorecer la paz, la sucesión hereditaria obtiene un resultado opuesto, destruyendo inclusive los fundamentos sobre los cuales parece sostenerse”.²⁴ Pero las críticas

22 Por otra parte, el argumento de la estabilidad y la doctrina del poder neutro no son más que dos de las justificaciones de la monarquía que han sido elaboradas paulatinamente por una tradición milenaria: véase a propósito K. Loewenstein, *Die Monarchie im modernen Staat*, Frankfurt a. M., Alfred Metzner Verlag, 1967, trad. it. *La monarchia nello stato moderno*, Giovanni Volpe Editore, Roma, 1969, en particular el capítulo III: “Le giustificazioni della monarchia”, pp. 81-116. A favor de la institución monárquica argumenta D. Fisichella en *Elogio della monarchia*, Florencia, Vallecchi, 1995, reimp. Marco, Lungro (Cs) 1999.

23 Marsilio de Padua, *Defensor pacis* (1324), primer discurso, XVI, 21, trad. it. *Il difensore della pace*, 2ª ed., C. Vasoli (ed.), Turín, Utet, 1975, p. 224.

24 T. Paine, *Common Sense* (1776), trad. it. en *id.*, *I diritti dell'uomo e altri scritti politici*, T. Magri (ed.), Roma, Editori Riuniti, 1978, p. 81. Consideraciones similares se encuentran también en la obra *Rights of Men* (1791-1792), traducida en el mismo volumen: véanse las páginas 246-247 y 253.

no parecen haber dañado la extraordinaria fortuna de este argumento filomonárquico ni han impedido su presentación en épocas sucesivas y en el contexto de nuevas formas institucionales. En la monarquía constitucional, donde el rey comparte el poder con un parlamento en parte electivo, que con el tiempo adquiere cada vez más fuerza y legitimidad por parte de un electorado siempre más amplio, la corona hereditaria aparece ante sus defensores como una isla de estabilidad en medio de las luchas políticas. Escribe Hegel “[q]ue gracias a la sucesión al trono determinada de manera sólida, esto es por la sucesión natural, en lugar del trono vacante se coloca un freno a las facciones, es un aspecto que a buen derecho se ha hecho valer por mucho tiempo a través del carácter hereditario del mismo”.²⁵

La fuerza estabilizadora de la monarquía es reconocida también por quien, como Walter Bagehot, considera que en Gran Bretaña la Corona no desempeña hoy en día más que una función simbólica, habiendo perdido el poder *de facto* en favor de la cámara electiva y del *gabinete*. El pueblo ignora esta evolución constitucional y aún cree que el poder del monarca es muy superior al de la Cámara Baja, pero esta ignorancia constituye un bien. Si de hecho el pueblo, cuando acude a elegir a los miembros de la Cámara de los Comunes, fuera consciente de que en aquel momento está por elegir a quienes detentan el poder más grande, se excitaría peligrosamente: “[1]a masa de quienes no cuentan

25 G. W. F. Hegel, *Grundlinien der Philosophie des Rechts* (1821), § 281, trad. it. *Lineamenti di filosofia del diritto*, G. Marini (ed.), Roma-Bari, Laterza, 1987, p. 229. En el mismo capítulo, Hegel critica el “reino electivo”, en el que “la constitución se convierte en una *capitulación electoral*, esto es una devolución del poder del Estado a la discreción de la voluntad particular [...], el debilitamiento y la pérdida de la soberanía del Estado, y entonces su disolución interna y su deterioro externo” (p. 230). Véase también H. von Treitschke, *Politik. Vorlesungen gehalten an der Universität zu Berlin*, Leipzig, Hirzel, 1897-1898, trad. it. de E. Ruta, *La política*, vol. III, Bari, Laterza, 1918, p. 64: “La monarquía con la segura sucesión hereditaria se destaca sobre la mayor parte de las repúblicas por una feliz tranquilidad y continuidad de todo aquello que concierne al desarrollo estatal, porque aquí a la ambición de los hombres de talento y de energía se les ha fijado un límite infranqueable. En una monarquía la cuestión sobre quién debe ser el jefe ya está decidida con antelación”.

con educación no podría hoy, en Inglaterra, escuchar decir ‘id a elegir a vuestros gobernantes’: perdería la cabeza”. Afortunadamente, el pueblo cree todavía que el poder pertenece al rey o a la reina, en cuya elección no toma parte: “[1]a excitación sobre la elección de los gobernantes es evitada por la presencia de un gobernante no electo”.²⁶

Se podría objetar que ni Hegel ni Bagehot son demócratas, y que por ello su aprecio por la monarquía no despierta sorpresa. Sin embargo, también autores que no son hostiles hacia la democracia, o que inclusive la admiran y la prefieren sobre otras formas de gobierno, parecen recoger el argumento filomonárquico de la estabilidad. En su obra sobre la democracia americana Tocqueville mira con preocupación la dureza de la lucha política que se desencadena en ocasión de la elección del presidente, titular del Poder Ejecutivo. La importancia del cargo, las tentaciones que ofrece a las ambiciones personales, la agitación febril que recorre a los partidos y la participación apasionada de millones de electores implican el riesgo de llevar al régimen democrático hacia el precipicio del desorden y la violencia en cualquier momento. No existen estos peligros donde en la cima del poder hay un rey: en la monarquía hereditaria, donde “[e]l interés particular de una familia está, continuamente, ligado estrechamente al interés del Estado, no existe un solo instante en el que este permanezca abandonado a sí mismo”.²⁷ Tocqueville parece sugerir a los pueblos europeos, encaminados también hacia la democracia, que acepten un prudente compromiso entre la forma de gobierno democrática y la institución monárquica: “¿No puede imaginarse una sociedad democrática en la que fuerzas nacionales fueran más centralizadas que en los Estados Unidos, donde el pueblo ejerciera una autoridad menos directa incontenible sobre los asuntos generales y, en la

26 W. Bagehot, *The English Constitution* (1967), trad. it. *La Costituzione inglese*, G. Rebuffa (ed.), Boloña, il Mulino, 1995, ambos pasajes se encuentran en la página 237.

27 A. de Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique*, op. cit., p. 156.

que, no obstante, cada ciudadano, en goce de ciertos derechos, tomara parte, dentro de su esfera, en la marcha del gobierno”.²⁸

En las páginas de *Economía y sociedad* dedicadas a la transformación de la autoridad carismática, Max Weber observa que en los regímenes parlamentarios de su tiempo la institución monárquica se conserva no solo porque el monarca garantiza con su carisma la legitimidad del ordenamiento social existente, sino también porque “cumple una función que un presidente electivo no podría desempeñar: contiene formalmente el deseo de poder de los políticos con el hecho de que el cargo supremo en el Estado ha sido asignado de una vez por todas”.²⁹ Las consideraciones de Weber giran en torno a la época que llega hasta la Primera Guerra Mundial, pero no son diferentes de las desarrolladas por los estudiosos de la segunda posguerra. Después de haber subrayado que la forma de gobierno parlamentaria (en cuanto distinta de la presidencial) ha nacido, se ha desarrollado y ha obtenido los mayores logros ahí donde se ha asociado a la monarquía constitucional, como en Inglaterra y en los países escandinavos, Gianfranco Pasquino comenta: “[d]e acuerdo con algunos autores, este desarrollo positivo se debería al hecho de que la exclusión de la competencia política [...] del más alto cargo del Estado –al mismo tiempo que el Parlamento limitaba y contrastaba el poder– ha tenido un efecto moderador sobre la lucha política en los diferentes países arriba mencionados”.³⁰ En una obra posterior recuerda que en países como Gran Bretaña, Suecia, Noruega, Dinamarca, Bélgica, Holanda y Luxemburgo la continuidad del régimen democrático no

28 *Ibid.*, p. 365. Versión en español, p. 574.

29 M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, vol. VI, *op. cit.*, p. 259. Véase también *id.*, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland*, München-Leipzig, Duncker & Humblot, 1918, trad. it. en el volumen *Parlamento e governo nel nuovo ordinamento della Germania e altri scritti politici*, L. Marino (ed.), Turín, Einaudi, 1982, p. 99: “Toda la fuerza del parlamentarismo británico, como saben bien en Inglaterra, está ligada al hecho de que en el Estado el cargo supremo formalmente se encuentra ocupado de una vez para siempre”.

30 G. Pasquino, “Forme di governo”, en N. Bobbio y N. Matteucci (dirs.), G. Pasquino (redactor), *Dizionario di politica*, Turín, Utet, 1976, 2ª ed., 1983, p. 439.

se ha interrumpido por una dictadura, y se pregunta si, y en qué modo, ha contribuido la institución monárquica a este éxito. La respuesta es aquella que ya conocemos muy bien: el factor decisivo de estabilidad “ha sido la imposibilidad de elegir el más alto cargo estatal. Sustraída a las tensiones de la política y a los desencuentros de las personalidades y de sus partidarios, el hecho de que el cargo del monarca sea hereditario ha, por un lado, evitado estos jaleos ligados a los procesos electorales, como en el caso de la Alemania de Weimar, donde el jefe de Estado era elegido directamente por los ciudadanos, por el otro, ha consentido al monarca el desarrollo eficaz de su función moderadora, de garantía, de equilibrio”³¹

Me parece oportuno expresar dos observaciones antes de concluir. En primer lugar, de acuerdo con una opinión extendida el argumento de la estabilidad es válido solo para una casa reinante que permanezca en el trono sin interrupciones: una monarquía restaurada después de haber sido derrocada difícilmente podría constituir todavía un factor de estabilidad, puesto que sería arrastrada en la lucha entre los partidarios y adversarios de la restauración.³² La observación ofrece también la clave para una consideración de carácter más general, si bien bastante obvia: el argumento de la estabilidad cesa de valer no solo después de una restauración, sino cada vez que la institución monárquica pierde el consenso de una parte considerable de la población. Cuando un país se divide en dos partidos contrapuestos (los monárquicos y los republicanos), la

31 G. Pasquino, *Mandato popolare e governo*, Boloña, il Mulino, 1995, p. 39. Aquí Pasquino reproduce el juicio expresado por S. M. Lipset en *Political Man. The Social Bases of Politics*, Nueva York, Doubleday & Company, 1960, trad. it. *L'uomo e la politica. Le basi sociali della politica*, Milán, Edizioni di Comunità, 1963, p. 78. A su vez, Lipset cita a W. Lippmann, *The Public Philosophy*, Nueva York, Little, Brown & Company, 1955, trad. it. *La filosofia pubblica*, Milán, Edizioni di Comunità, 1956, p. 58.

32 Cfr., por ejemplo, C. Schmitt, *Verfassungslehre*, op. cit., pp. 379-380, y los autores arriba mencionados; K. Loewenstein, op. cit., pp. 88-91; G. Pasquino, *Mandato popolare e governo*, op. cit., pp. 39-40. Esto basta, observa también Pasquino, para convertir hoy día en implausible cualquier propuesta de restauración monárquica en Occidente (cfr. *ibid.*, p. 40).

monarquía pierde la capacidad moderadora que le atribuye una larga tradición y se convierte en fuente de inestabilidad política. En segundo lugar, un argumento similar al de la estabilidad ha sido propuesto para defender no ya la causa de la monarquía hereditaria, sino la de la república parlamentaria contra la presidencial. Por ejemplo, Juan J. Linz hace a los regímenes presidenciales, sobre todo de América Latina, la misma nota crítica dirigida en el siglo precedente por Tocqueville a los Estados Unidos de América: la lucha por la elección del presidente, una carrera en la que el premio es un cargo de gran poder, en la que el vencedor *gana todo* y la persona derrotada desaparece de la escena política, alcanza a veces una aspereza tal que pone en peligro las frágiles instituciones democráticas de Centro y Sudamérica. El presidencialismo puede haber dado buenos resultados en los Estados Unidos, pero transferido en América Latina se ha revelado como un factor de inestabilidad. Para Linz esta es una de las principales razones por las cuales los países latinoamericanos deberían abandonar el presidencialismo y elegir la forma de gobierno parlamentaria.³³

Consideradas en conjunto, las dos observaciones revelan el agotamiento progresivo de la validez del argumento filomonárquico. Por un lado, donde la monarquía ya no existe la tentación de reintroducirla provocaría una agudización de la lucha política, más que su atenuación, porque se añadiría una nueva contraposición política a las que ya existen: la de los filomonárquicos y antimonárquicos. Por el otro, allá donde, como en ciertas repúblicas presidenciales, la elección popular del jefe de Estado es fuente de inestabilidad, se cuenta con un remedio menos anacrónico que la monarquía: la sustitución de la forma de gobierno presidencial con la parlamentaria. En el primer caso la institución monárquica sería dañina, en el segundo, inútil.

33 Cfr. J. J. Linz, "Democrazia presidenziale o democrazia parlamentare: vi è differenza?", en el volumen coordinado por el mismo Linz y A. Valenzuela, *Il fallimento del presidenzialismo*, Boloña, il Mulino, 1995, pp. 19-155 (trad. it. del libro *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, Londres, Johns Hopkins University Press, 1994).

4. El argumento del equilibrio

Llamo argumento del equilibrio a aquel de acuerdo con el cual el creciente poder de la cámara baja electiva, expresión de la voluntad popular, debería ser moderado, refrenado y sometido a contrapesos por una segunda cámara no electiva, o por otros órganos igualmente no electivos: un senado que no sea producto de la elección popular, ya sea de carácter hereditario o nombrado por la monarquía, y que impida a la cámara baja rebasar a los otros órganos del Estado contribuye a mantener en equilibrio el sistema. Asimismo, para algunos de sus defensores la cámara alta canaliza el ímpetu de la asamblea popular e impide el advenimiento de la *tiranía de la mayoría*, además de salvar la libertad de las minorías, por lo que para estos autores sería apropiada también la expresión *argumento de la libertad*. Pero asegurar el equilibrio del sistema quiere decir también garantizar la *estabilidad*, de ahí la consonancia de este argumento con el examinado en el subtítulo precedente. No es casual que la invocación de una cámara alta aristocrática como contrapoder de la cámara popular aparezca algunas veces en los teóricos del gobierno mixto, esto es, de la forma de gobierno que desde siempre ha sido señalada como el remedio a la inestabilidad congénita de las formas de gobierno simples (la monarquía, la aristocracia, la democracia). Finalmente, la cámara alta ha sido concebida a menudo como el lugar en el que se recogen las competencias indispensables para la conducción del Estado, las cuales la cámara popular no poseería. En este último caso la cámara alta se opone a la baja no tanto o no solo para obstaculizar su voluntad de dominio, sino para remediar su pobreza de conocimientos especializados –esto hace referencia a otro de nuestros argumentos, el de la *competencia*, que examinaremos más adelante–. Aunque muchas veces los autores subrayen a la vez más de una entre estas múltiples funciones de la cámara alta, y no sea siempre fácil indicar con seguridad a cuáles asignan la mayor importancia, aquí nos esforzaremos por aislar y asumir como hilo conductor el tema del equilibrio. Este es reconocible en el undécimo libro de *El espíritu de las leyes*, donde Montesquieu teje su

elogio al gobierno de Inglaterra. Confluyen en este célebre tratado tanto la doctrina de la separación de los poderes –de acuerdo con la cual las tres funciones principales del Estado, legislativa, ejecutiva y judicial, deben ser distribuidas entre órganos diversos– como la teoría del gobierno mixto –según la cual el poder político en su conjunto debe ser repartido entre las diferentes fuerzas sociales: la monarquía, la aristocracia y el pueblo–.³⁴ En lo que concierne en particular a la separación del Ejecutivo del Legislativo, en el gobierno inglés la función ejecutiva pertenece a la o el monarca, mientras que la legislativa está repartida entre dos órganos colectivos que se controlan entre sí: una asamblea hereditaria de nobles y una asamblea elegida por el pueblo. Para explicar la naturaleza y la función de la asamblea aristocrática, Montesquieu escribe: “[e]xisten siempre, en un Estado, personas ilustres por nacimiento, riquezas y honores: si se confundiesen entre el pueblo y tuvieran una voz como la de los demás, la libertad común sería su esclavitud, y no tendrían algún interés en defenderla, porque la mayor parte de las resoluciones les serían contrarias”. Conviene entonces concederles una participación en la actividad legislativa adecuada al peso que tienen en la sociedad: ellos compondrán una asamblea distinta de la popular, un “cuerpo que [tiene] el derecho de frenar las iniciativas del pueblo” como “el pueblo tiene el derecho de frenar las suyas”.³⁵

Cesare Balbo fue también artífice del gobierno mixto y admirador del gobierno inglés en su obra *Della Monarchia rappresentativa in Italia*, publicada en 1857. Su clasificación comprende cuatro formas de gobierno: la monarquía absoluta, la monarquía representativa, la república representativa y la democracia pura. Las dos formas extremas, la

34 Cfr. N. Bobbio, “Governo misto”, en N. Bobbio y N. Matteucci (dirs.), G. Pasquino (redactor), *Dizionario di politica*, op. cit., pp. 491-496, en particular la p. 495. Bobbio observa que las dos teorías, si bien deben considerarse como distintas conceptualmente, son similares por cuanto “ambas han sido urdidas para resolver un problema de *equilibrio*” (las cursivas son mías).

35 C. L. de Montesquieu, *De l'Esprit des lois* (1748), XI, 5, trad. it. *Lo spirito delle leggi*, S. Cotta (ed.), Turín, Utet, 1952, 2ª ed., 1965, pp. 281-282.

monarquía absoluta y la democracia pura, son las formas *malas*. Las dos formas medianas, la monarquía representativa y la república representativa, son las formas *buenas*, cuyos modelos son Inglaterra y Estados Unidos de América, respectivamente, y son buenas porque ambas son formas mixtas, en las que las tres *potencias* de cada estado, la potencia de *uno*, la de los *pocos* y la de los *más*, participan de la soberanía o poder supremo de manera conjunta. El poder ejecutivo es asignado a una sola persona, un rey hereditario en la monarquía y un presidente electivo en la república; el poder legislativo es atribuido en ambas formas de gobierno a dos órganos colegiados, un senado y una cámara de diputados.³⁶ La ventaja que ofrece esta distribución del poder entre tres órganos es la de garantizar al Estado más equilibrio y estabilidad. Cuando solo son dos los órganos –por ejemplo, un rey (o un presidente) contrapuesto a una sola cámara–, tarde o temprano llegan a la confrontación violenta, de la cual se desata el dominio absoluto de uno de los dos. De hecho, es probable que entre los dos prevalezca el órgano colegiado y que el Estado derive en “absolutismo de la asamblea única, en democracia loca o en demagogia”.³⁷ Allá donde, por el contrario, los órganos son tres, cuando surge un conflicto entre dos órganos, el tercero, desplazándose de vez en vez a favor de uno o de otro contendiente, conserva el equilibrio y asegura la estabilidad del Estado. Por ello, el bicameralismo constituye uno de los grandes temas de la obra de Balbo: porque para mantener el equilibrio se requieren tres órganos, es necesario poner al lado del rey (o al presidente) no solo una asamblea, sino dos, el senado y la cámara de diputados.

36 A decir verdad, la distribución de los poderes resulta más complicada: el rey y el presidente participan también de la función legislativa por un tercio; de esta manera las dos cámaras constituyen los dos tercios restantes. Cfr. C. Balbo, *Della monarchia rappresentativa in Italia*, vol. II, 1, Florencia, Le Monnier, 1857, pp. 186-190.

37 *Ibid.*, p. 249. El pasaje se refiere específicamente a la suerte de las repúblicas representativas con cámara única. En cuanto a las monarquías representativas unicamerales, Balbo escribe que en el desencuentro entre el poder del príncipe y el de la asamblea “el primero rebasa al segundo en breve, y por lo más el poder electivo, popular [...] rebasa al príncipe” (*ibid.*, p. 213).

Por otra parte, también para Balbo, como antes para Montesquieu, el problema del equilibrio se representa también en la relación entre las dos asambleas. En todos los regímenes representativos, monárquicos o republicanos, la cámara de diputados, como expresión del *más* [mayoría], crece gradual pero irresistiblemente en potencia y tiende a adueñarse de todo el poder. Mientras el senado se inclina hacia la pasividad, la cámara de diputados es peligrosamente activa. Siendo “más numerosa, más joven, más directa y más frecuentemente electa por el pueblo o nación”, la cámara de diputados tiene en su interior “un principio, un pretexto, una pretensión de potencia nacional única y usurpadora”; la “idea de representar al pueblo, a la nación entera, surge naturalmente en ella” y la empuja a pretender para sí la soberanía por entero, a concluir que “ella sola, en suma, la asamblea popular, es soberana”.³⁸ Para garantizar la conservación del equilibrio es necesario entonces contraponer a la asamblea popular una cámara alta lo suficientemente fuerte como para resistirle. En la *monarquía representativa*, la preferida de este autor, la cámara alta será hereditaria, conformada por nombramiento real o resultará de una mezcla entre estos dos métodos: es necesario dar a la *nobleza*, a los *pocos*, una sede en la cual ejercitar esta función de contrapoder, y “el mejor lugar para ello es una Cámara de Pares hereditaria, a la inglesa”.³⁹

Antes de que la crítica juvenil del gobierno representativo se convirtiese en admiración en la segunda edición de los *Elementos de ciencia política*, Gaetano Mosca también había manifestado el propio temor por el poder excesivo del elemento electivo y popular, que en Italia se manifestaba en la Cámara de Diputados y en el ministerio controlado por esta. En su *Teoría de los gobiernos y del gobierno parlamentario* lamenta que el “despotismo de los ministros creados por el rey y la corte” de los “antiguos gobiernos absolutos” ha sido sustituido por “aquel de los ministros

³⁸ *Ibid.*, p. 187.

³⁹ *Ibid.*, p. 257.

creados por la mayoría de los diputados”.⁴⁰ En su obra *Constituciones modernas* se preocupa por estudiar qué poderes pueden constituir “un freno al arbitrio absoluto de la Cámara Baja, que es plaga esencialísima de los Gobiernos parlamentarios”.⁴¹ Todavía en la primera edición de los *Elementos* condena “la tiranía irresponsable y anónima de los elementos que prevalecen en las elecciones y hablan en nombre del pueblo”.⁴² Él también se adhiere, entonces, a aquella doctrina “de los así llamados frenos o contrapesos políticos, que consistiría en balancear la potencia de los elementos políticos populares, o sea, creados por las elecciones, a otros elementos independientes y fundados sobre otras bases”.⁴³ Pero, en la búsqueda de estos contrapesos, Mosca se distingue en al menos dos aspectos de otros estudiosos que comparten las mismas preocupaciones. En primer lugar, él contrapone a la cámara baja electiva no solo una segunda asamblea de composición diversa, sino una pluralidad de órganos que parecen cercar, poner bridas, casi asediar, a la temida asamblea popular. En segundo lugar, estos órganos no están compuestos por miembros hereditarios, sino por hombres elegidos de manera prevalente de acuerdo con el criterio de la cultura y de las competencias especializadas: tan es así que su proyecto constitucional podría ser igualmente empleado de manera eficaz para ilustrar el argumento de la *competencia*.

En la *Teoría de los gobiernos y del gobierno parlamentario*, por ejemplo, escribe que los “Consejos superiores”, ya existentes en algunos ministerios, podrían, en el ámbito de la administración del Estado, poner un

40 La *Teorica dei governi e governo parlamentare* apareció por primera vez bajo el sello editorial Loescher de Turín, en 1884, y en una segunda edición revisada bajo el sello del Istituto Editoriale Scientifico di Milano, en 1925. La edición que cito es de G. Mosca, *Scritti politici*, vol. I, G. Sola (ed.), Turín, Utet, 1982, p. 391.

41 G. Mosca, *Le Costituzioni moderne*, Palermo, Amenta, 1887, p. 130.

42 La primera edición de los *Elementi di scienza politica* fue publicada por el editor Bocca de Turín, en 1896, la segunda, con la adición de una segunda parte inédita, por el mismo editor en 1923. Cito de G. Mosca, *Scritti politici*, vol. II, *op. cit.*, p. 715.

43 G. Mosca, *Teorica dei governi e governo parlamentare*, *op. cit.*, p. 491.

freno a la invasión de los ministros, emanados de la cámara de diputados.⁴⁴ En las *Constituciones modernas* propone la institución de un “Consejo privado del Soberano”, cuyos miembros serían elegidos por el rey, y que, en conjunción con el soberano, ejercerían importantes competencias, como el nombramiento y la revocación de los miembros del gobierno y la disolución de la cámara de diputados, además de fungir como una “Corte suprema”, a la que tocaría juzgar las “culpas políticas” y los “actos inconstitucionales” de los ministros.⁴⁵ Pero, sobre todo, delinea un verdadero sistema de contrapoderes para contener a la cámara popular, constituido en la cima del Estado por la cámara alta, y en la base por las administraciones comunales y provinciales: contrapoderes homogéneos en su composición social en la medida en que sus miembros serían elegidos predominantemente de entre la clase media culta.⁴⁶ El proyecto prevé, antes que nada, que los exponentes de esta clase asuman y ejerzan gratuitamente las principales funciones en las administraciones locales, sustituyendo parcialmente a la burocracia pública y totalmente a los consejos electivos de los municipios y de las provincias; y que después se les confíe a estas el nombramiento, mediante elecciones en colegios provinciales, de los miembros de la cámara alta. Así se formaría, desde los municipios y provincias hasta el senado, una *nueva aristocracia*, un dique vasto y sólido constituido por las mejores energías intelectuales y morales del país, capaz de frenar el ímpetu de la cámara baja y de las masas populares.⁴⁷ Naturalmente, un diseño similar encontraría la oposición de la *corriente democrática*, que “[no] admite ninguna legitimidad de acción política, ninguna prerrogativa que no emane

44 *Ibid.*, pp. 391-392.

45 Cfr. G. Mosca, *Le Costituzioni moderne*, *op. cit.*, pp. 57-62.

46 Se trata de “aquella clase de personas que por cultura y riqueza tiene capacidad, independencia y prestigio social muy superior al de las masas” (G. Mosca, *Elementi di scienza politica*, *op. cit.*, p. 853). Más precisamente, aquí pertenecen “aquellos que tienen un grado universitario y pagan un determinado censo” (*ibid.*, p. 854).

47 Cfr. G. Mosca, *Teorica dei governi e governo parlamentare*, *op. cit.*, pp. 493-494, e *id.*, *Le Costituzioni moderne*, *op. cit.*, pp. 120-130.

directa o indirectamente del sufragio popular”.⁴⁸ Pero si tal diseño fuera realizado, se alcanzaría el objetivo deseado: “la Cámara de Diputados sería no solo balanceada, sino eficazmente frenada”.⁴⁹

Sin embargo, no todos los autores que han compartido el temor por la omnipotencia de la mayoría han proyectado remedios difícilmente compatibles con los principios democráticos, como un senado hereditario, de nombramiento real o electo mediante el sufragio, como Mosca proponía, aún más restringido que el vigente en la Italia de fines del siglo XIX. Otros escritores políticos, de hecho, consideraron posible idear contrapesos eficaces a la cámara baja sin salir de los confines de la democracia. En la quincuagésima primera carta de *El Federalista*, el autor rechaza la idea de oponer a los eventuales abusos de la mayoría el poder de “una autoridad hereditaria o autoelegida”, porque esta no daría garantía alguna de desempeñarse para proteger a la minoría: podría al contrario apoyar las pretensiones injustas de la mayoría, o ser hostil con ambas partes. La Constitución de los Estados Unidos ofrece la posibilidad de un remedio diverso: la fragmentación de las grandes facciones, peligrosas para la libertad, en una pluralidad de grupos movidos por las motivaciones más diversas y contrastantes. Por un lado, el reconocimiento de los derechos civiles y religiosos permite la multiplicación de los *intereses* y de las *confesiones religiosas*. Por el otro, la estructura federal favorece ulteriormente esta multiplicación. Esta consiente en abrazar en una única organización estatal un territorio vastísimo: cuanto más numerosa y dispersa es la población, tanto más florecen grupos económicos, políticos y religiosos, numerosos y diferentes entre sí, que vuelven improbable la unificación de la mayoría de las y los ciudadanos en una sola, grande y omnipotente facción.⁵⁰

48 G. Mosca, *Elementi di scienza politica*, op. cit., p. 858.

49 G. Mosca, *Teorica dei governi e governo parlamentare*, op. cit., p. 493.

50 Cfr. A. Hamilton, J. Jay, J. Madison, *The Federalist* (1788), núm. 51, trad. it. *Il Federalista*, Boloña, il Mulino, 1980, 2ª ed., 1997, pp. 456-462. Casi para concluir se lee: “en una república

En *La Democracia en América*, es justo la reflexión sobre la experiencia norteamericana que sugiere a Tocqueville dos obstáculos para prevenir el *despotismo* o *tiranía* de la mayoría, dos obstáculos de carácter perfectamente democrático. El primero está constituido por los órganos electivos puestos a la cabeza de las administraciones locales, de los municipios y de los condados. Bajo el antiguo régimen, en Europa, los poderes intermedios aristocráticos frenaban el avance del poder central monárquico. Al mismo tiempo, hoy en los Estados Unidos las instituciones locales rechazan las pretensiones del poder central democrático: “[1]os cuerpos municipales y las administraciones de los condados forman, pues por su parte, así, otros tantos escollos ocultos, que retardan o dividen la ola de la voluntad popular”.⁵¹ El segundo obstáculo está representado por el estrecho tejido de las asociaciones voluntarias que, favorecidas por la libertad de asociación, los norteamericanos crean incesantemente para perseguir los más diversos fines. La representación plural de la democracia norteamericana que hemos encontrado en *El Federalista*, y la nostalgia por las antiguas familias aristocráticas europeas, capaces de poner freno al soberano, parecen confluir en el pensamiento de Tocqueville: “[u]na asociación política, industrial, comercial o incluso científica y literaria, es como un ciudadano ilustrado y poderoso al que no se puede someter a voluntad ni oprimir en la sombra, y que, al defender sus derechos particulares contra las exigencias del poder, salva las libertades comunes”.⁵²

En las *Consideraciones sobre el gobierno representativo* John Stuart Mill comparte con los partidarios de la Cámara de los Lores el objetivo de

de gran extensión territorial como lo es Estados Unidos, existe una gran variedad de intereses, de partidos y de confesiones religiosas, se podría verificar raramente el caso de una coalición de una mayoría de la sociedad que tendiese a fines distintos de aquellos de la justicia y el bien general” (p. 462). Es posible encontrar argumentaciones similares en la décima carta; véase *ibid.*, pp. 189-197.

51 A. de Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique*, *op. cit.*, p. 310. Versión en español, p. 498.

52 *Ibid.*, p. 818. Versión en español, p. 1166.

contrabalancear el poder de los muchos. De hecho, escribe: “debería existir en cada constitución un centro de resistencia contra el poder predominante y, en consecuencia, en una constitución democrática, un medio de resistencia contra la democracia”.⁵³ Pero disiente en el medio a emplear. El equilibrio entre los muchos, incultos y pobres, y los pocos cultos y, muchas veces, ricos, no debe ser buscado en la conservación de una segunda cámara hereditaria, pero debe realizarse *al interior* de la primera cámara electiva. Para conseguir este equilibrio es necesario abolir el sistema de los colegios uninominales e introducir el sistema electoral proporcional. Con la extensión progresiva del sufragio en los colegios uninominales, saldrían vencedores por doquier solo los candidatos de la mayoría, esto es, de la parte popular, que se adueñaría de manera absoluta de la cámara baja. El sistema proporcional, por el contrario, permite también a la minoría enviar a sus propios representantes a la cámara de diputados: si bien inferiores en número, podrían al menos oponerse con toda su energía a los eventuales abusos de la mayoría parlamentaria.⁵⁴ Debe recordarse, sin embargo, que Mill identifica también entre los medios idóneos para evitar la tiranía de la mayoría el denominado *voto plural*, con base en el cual el sufragio de un ciudadano instruido equivaldría a dos o tres votos de uno inculto: un expediente que contradice la inspiración igualitaria del sistema proporcional.⁵⁵

53 J. S. Mill, *Considerations on Representative Government*, Londres, Parker, 1861, trad. it. de P. Crespi, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Milán, Bompiani, 1946, p. 216. El pasaje proviene del capítulo XIII, dedicado a la cuestión de la *segunda cámara* (*ibid.*, pp. 213-222). Véase también la edición más reciente a cargo de M. Prospero (Roma, Editori Riuniti, 1997). La edición crítica completa de la obra de Mill se encuentra en *The Collected Works of John Stuart Mill* [33 vols.], Toronto, Londres, University of Toronto Press, Routledge & Kegan Paul, 1963-1991. Los volúmenes XVIII y XIX, titulados *Essays on Politics and Society* y coordinados por J. M. Robson, fueron publicados en 1977: *Considerations on Representative Government* se encuentra en el vol. XIX, pp. 371-616.

54 Las ventajas del sistema proporcional, en la versión elaborada por Thomas Hare, están ilustradas en J. S. Mill, *Considerations on Representative Government*, *op. cit.*, pp. 120-146.

55 Sobre el voto plural, *cfr. ibid.*, pp. 147-168.

Contra la verdadera o presunta ambición de dominio de la cámara baja, sin embargo, una de las modificaciones más comunes que las democracias han terminado por acoger es un senado también electo con el voto popular, pero conformado con criterios parcialmente diferentes de los de la primera cámara, como un mandato más largo, una edad mayor para elegir y para ser electos, y en el caso de un Estado federal, la elección indirecta: tanto los autores de *El Federalista* como Tocqueville habían ya indicado en el Senado federal de Estados Unidos, cuyos miembros eran originalmente elegidos en modo indirecto por las asambleas legislativas de los estados, un freno ulterior a las intemperancias de la cámara popular. Pero un freno no antidemocrático, porque estaba legitimado también, como la primera cámara, por el voto de los ciudadanos.⁵⁶

5. El argumento de la legalidad

Llamo argumento de la legalidad a la consideración de acuerdo con la cual es más seguro que el principio de legalidad sea observado por miembros de la administración pública y del orden judicial que *no* han sido electos por el pueblo. Es un fundamento del Estado de derecho el que los hombres a cargo de realizar la función ejecutiva y la función judicial cumplan sus tareas respetando las normas emitidas por el órgano u órganos que ejercen la función legislativa. Pero si funcionarias y funcionarios públicos y juezas y jueces son electos mediante voto popular, su deseo de ser reelectos puede empujarlos a preocuparse mayormente por complacer a sus propios electores y electoras que por ejecutar lo prescrito en la ley.

⁵⁶ Cfr. A. Hamilton, J. Jay, J. Madison, *op. cit.*, pp. 465-473; y A. de Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique*, *op. cit.*, pp. 240-241, donde se encuentra el célebre elogio del Senado norteamericano. Después de haber clasificado las diversas variantes de segunda cámara (*aristocrática, conservadora y democrática*), Alf Ross procede a una clasificación ulterior de las diferentes modalidades de composición de una segunda cámara *democrática* (Cfr. *Why Democracy?*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1952, pp. 225-226).

En una carta de *El Federalista*, en donde se pregunta qué organización del poder judicial garantiza mejor la independencia, se afirma que, si fuesen electos por el pueblo, los jueces serían inducidos tan fuertemente “a buscar la popularidad de manera que no justifiquen en algún modo la confianza, que no se interesen en algo que no sea la constitución o las leyes”.⁵⁷ En su obra sobre el gobierno representativo Mill sentencia: “[d]e todos los funcionarios del gobierno, los jueces serían aquellos que estarían sujetos a mayores críticas si fuesen nominados por sufragio popular”.⁵⁸ Los magistrados constituyen, de hecho, la categoría de funcionarios públicos cuyas calidades profesionales el pueblo es menos apto para juzgar, y cuya obra, para ser desarrollada correctamente, requiere de “una imparcialidad absoluta y la ausencia completa de relaciones con los hombres políticos o con las secciones de un partido”.⁵⁹ Quien, como Bentham, aun rechazando la elección de los jueces pide que el pueblo tenga el derecho de votar por su destitución, deja de lado los riesgos que se correrían. Quien desee liberarse de un juez encontraría en cada una de sus sentencias una razón para pedir la remoción, y apelaría a una opinión pública incompetente excitando las pasiones y los prejuicios. A su vez, el juez y sus aliados se defenderían del asalto con apelaciones al pueblo igualmente manipuladoras. Conscientes de arriesgar el puesto con cada sentencia susceptible de atraer el interés popular, los magistrados terminarían por pronunciar no ya las sentencias que consideran más justas, sino aquellas que imaginan que agradarán más al público. Mill concluye: “la costumbre establecida por algunas de las constituciones norteamericanas, nuevas o reformadas, de someter a los jueces a una reelección popular periódica, es uno de los errores más peligrosos que haya cometido jamás la democracia; y [...] se podría

57 A. Hamilton, J. Jay, J. Madison, *op. cit.*, p. 629.

58 J. S. Mill, *Considerations on Representative Government*, *op. cit.*, p. 233.

59 *Idem*.

considerar este error como el primer indicador notable de un gobierno democrático que se precipita hacia la degeneración”.⁶⁰

También Bryce y Ostrogorski critican la elección popular de los jueces en Estados Unidos de América. Pero sus análisis tienen en gran consideración un factor que en Mill está prácticamente ausente, esto es, la acción de los partidos políticos. Ambos quedaron fuertemente impresionados por la fuerza y la disciplina de las organizaciones de partido de Estados Unidos: de esta manera, la independencia del orden judicial aparece amenazada no solo por el deseo de los jueces de complacer a los electores, sino también por su necesidad de conservar el favor de los dirigentes de partido que los han propuesto como candidatos y apoyado su elección. Ostrogorski expone hasta en los más pequeños detalles el modo en el que la *máquina* del partido, guiada sin escrúpulos por su *boss*, se adueña progresivamente de la administración de las grandes ciudades y del gobierno de los estados, haciendo elegir a sus propios hombres en todos los cargos disponibles. A esta ocupación del poder no escapa la magistratura electiva, con consecuencias nefastas para el respeto de la ley: “[s]ometidos a la elección, los jueces deberían pedir el favor de los partidos políticos, buscar el favor de las Máquinas y de los *boss* [...]. Elegidos bajo los auspicios de la Máquina, se convierten en sus humildes servidores y frenan el brazo de la ley para defender a sus protegidos”.⁶¹ De manera análoga Bryce escribe: “[I]as elecciones populares [de los jueces] meten la elección en manos de los partidos políticos, esto es, a grupos de maquinadores, para quienes todas las funciones públicas sirven para recompensar servicios electorales, y dar a partisanos agradecidos puestos que tienen una importancia política”.⁶² Pero agrega que, junto con la electividad, otros dos factores contribuyen a socavar la independencia del juez: la modesta retribución y la breve

⁶⁰ *Ibid.*, pp. 235-236.

⁶¹ M. Ostrogorski, *La démocratie et l'organisation des partis politiques*, op. cit., p. 579.

⁶² J. Bryce, *The American Commonwealth*, op. cit., p. 601.

duración del cargo. Esta última, en particular, constriñe a los jueces a preocuparse por la reelección desde el día en que toman posesión: la brevedad del encargo “mina la conciencia del juez, obligándolo a permanecer en buenos términos con quienes debe su nominación y que tienen su fortuna en sus manos. Esto genera la timidez, y mata cualquier atisbo de independencia.”⁶³

He dejado al último un autor importante como Kelsen porque me parece que su análisis del argumento merece una atención particular. En sus reflexiones sobre la forma de gobierno democrática no se limitó a mencionar el argumento de la legalidad a requerimiento de la ocasión, sino que lo ha insertado orgánicamente en su propia teoría de la democracia, colocándolo en un lugar bien preciso de su construcción teórica. Como hemos observado ya en el primer capítulo, la teoría kelseniana comienza con el enunciado del principio inspirador de la democracia, la idea de “*libertad política o autodeterminación*”: es libre políticamente aquel que es sujeto de un ordenamiento jurídico en cuya formación participa.⁶⁴ Pero para no permanecer solamente como un ideal abstracto, y para dar vida a instituciones que funcionen, la idea democrática de autodeterminación debe someterse a *limitaciones o restricciones* progresivas. No nos interesa aquí la primera restricción, que consiste en renunciar a la pretensión de unanimidad y en adoptar la regla de mayoría, con base en la cual es suficiente que las normas del ordenamiento jurídico, para ser válidas, sean aprobadas por el mayor número de votantes. Nos interesa, en cambio, la segunda limitación, que consiste en la renuncia a la democracia directa por la indirecta. En su grado más alto la idea de libertad política requeriría que el ordenamiento jurídico fuese creado en modo directo por la asamblea de todos los ciudadanos. Pero la división del trabajo impone la adopción de la democracia indirecta, o representativa, en

63 *Idem.*

64 Cfr. H. Kelsen, *General Theory of Law and State*, *op. cit.*, p. 289.

donde las normas del ordenamiento no son creadas por la totalidad de los ciudadanos, sino solo por una parte electa para tal fin. En la democracia representativa, entonces, los ciudadanos no crean ellos mismos las normas del ordenamiento jurídico: ellos *se limitan* a elegir a quienes las crean.

Es en este punto de la exposición que aparece la tercera *limitación* al principio de autodeterminación. En la mayor parte de las democracias los ciudadanos no eligen a *todos* aquellos que participan en la creación del ordenamiento jurídico. Más bien eligen a quienes ejercitan la función legislativa, o creación de *normas generales*, esto es, a los miembros del parlamento. Pero no eligen a quienes realizan la función ejecutiva, o creación de *normas individuales*, que en el lenguaje kelseniano comprende tanto la administración como la jurisdicción: los funcionarios de la administración pública y los jueces son, de hecho, elegidos con métodos diferentes de la elección popular.

¿Por qué deberíamos aceptar esta tercera limitación, la exclusión del pueblo de la elección de funcionarios y jueces, creadores de las normas individuales? La democracia es participación, directa o indirecta, de las y los ciudadanos en la creación del ordenamiento jurídico al que están sometidos. Y el ordenamiento jurídico, en la teoría kelseniana del derecho, está compuesto de más grados, o estratos de normas, dispuestos jerárquicamente uno sobre otro: debajo de las normas generalísimas de la constitución, están las *normas generales* creadas por la legislación y las normas individuales producidas por la administración y la jurisdicción.⁶⁵ La democracia parece, entonces, tanto más perfecta cuanto mayor es el

65 Cfr. *ibid*, pp. 125-165, donde se ilustra la estructura a grados del ordenamiento jurídico. La concepción de la estructura a grados fue recogida por N. Bobbio, *L'ordinamento giuridico*, Turín, Giappichelli, 1960, reimp. en *id.*, *Teoria generale del diritto*, Turín, Giappichelli, 1993, pp. 157-292. Sobre la teoría kelseniana del derecho, cfr. al menos N. Bobbio, *Diritto e potere. Saggi su Kelsen*, Nápoles, Edizioni Scientifiche Italiane, 1992; M. G. Losano, "Saggio introduttivo", en H. Kelsen, *La dottrina pura del diritto* [1960], Turín, Einaudi, 1966, pp. xiii-lvii; y B. Celano, *La teoria del diritto di Hans Kelsen. Una introduzione critica*, Boloña, il Mulino, 1999.

número de grados del ordenamiento en cuya creación participan las y los ciudadanos, ya sea directamente o indirectamente, a través de la elección de aquellos a quienes se confía la producción de las normas del ordenamiento mismo.⁶⁶ Por lo tanto, si la ciudadanía eligiese, además de a las y los legisladores que crean las normas generales, también a las y los administradores y a los jueces y juezas que crean las normas individuales, ¿la democracia no se materializaría en un grado más alto? El mismo Kelsen reconoce la pertinencia de la pregunta: “[p]odría parecer que el ideal de la democracia encuentre su actuación más perfecta no solo en cuanto a la legislación, sino también con respecto a que la ejecución (administración y jurisdicción) sea completamente democratizada”.⁶⁷

Y, sin embargo, su respuesta es negativa: la elección popular de los funcionarios de la administración y de los jueces no aumentaría de hecho el grado de democracia. Para sostener esta afirmación, Kelsen aduce el siguiente argumento: la función ejecutiva, o creación de normas individuales, es por definición ejecución (o aplicación) de las leyes o

66 El mismo Kelsen nos lo sugiere, observando que en la democracia *directa* la asamblea de los ciudadanos debería crear por sí misma *todos* los grados del ordenamiento: de acuerdo con la “idea democrática de libertad [...] la voluntad estatal *en cada uno de sus grados* [...] debería estar formada directamente por una sola y misma asamblea de todos los individuos que tienen derecho al voto”. Cito de H. Kelsen, *Demokratie* (1927), trad. it. *La democrazia*, en el volumen titulado *Il primato del parlamento*, C. Geraci (ed.), Milán, Giuffrè, 1982, p. 11 (las cursivas son mías). Cfr. también *id.*, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tubinga, J. C. B. Mohr, 1929, trad. it. *Essenza e valore della democrazia*, en el volumen *La democrazia*, M. Barberis (ed.), Boloña, il Mulino, 1998, donde se encuentra un pasaje bastante similar en la p. 76. En lo que concierne a la forma *indirecta* o representativa de democracia, los órganos que ejercen las tres funciones –legislativa, ejecutiva y judicial– deberían ser todo electivos: aquella indirecta o representativa es, o mejor dicho, debería ser, “una democracia en la cual la función legislativa es ejercida por un parlamento electo por el pueblo, y las funciones administrativa y jurisdiccional por funcionarios electos asimismo por un cuerpo electoral” (*General Theory of Law and State*, *op. cit.*, p. 294).

67 H. Kelsen, *General Theory of Law and State*, *op. cit.*, p. 304. El pasaje está extraído del capítulo titulado “Democracia y legalidad en la ejecución” [“Democrazia e legalità nell’esecuzione”] (pp. 304-305), en el cual el autor ha condensado lo esencial para su argumentación. Para un desarrollo más amplio, cfr. *id.*, *Demokratie* (1927), *op. cit.*, en particular las pp. 14-18; e *id.*, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, *op. cit.*, pp. 117-125.

normas generales creadas por la legislación: por lo tanto, está obligada a observar el principio de legalidad. Ahora, si es ejercida por un parlamento electo mediante sufragio universal, la legislación es democrática, en consecuencia, la ejecución de sus normas debe considerarse tanto más democrática cuanto más se atiene al principio de legalidad. Pero si la ejecución de las leyes se confía a los órganos electos por el pueblo, el respeto del principio de legalidad, de hecho, no está garantizado. Supongamos que el territorio nacional está dividido en distritos, en cada uno de los cuales la ejecución de las leyes, en lugar de a funcionarias y funcionarios nombrados por el gobierno (podemos pensar a las y los responsables locales del orden público, de la instrucción, del fisco, y así sucesivamente), sea confiada a órganos colegiados electos por la ciudadanía del mismo distrito. Los miembros de estas asambleas locales podrían revelarse mucho más atentos en complacer los ánimos del electorado que a aplicar rigurosamente las leyes creadas por el parlamento. Si después la mayoría de una asamblea local fuese de una corriente política opuesta a la de la mayoría del parlamento nacional, el principio de legalidad estaría aún más en riesgo: el partido que posee la mayoría de los escaños en la asamblea local podría, de hecho, estar inclinada a no seguir las leyes emanadas por un parlamento nacional dominado por el partido adversario.

Al contrario, la experiencia enseña que las y los funcionarios nominados por el poder central, y responsables frente a este, garantizan un mayor respeto de la legalidad en la ejecución de las normas. Es necesario entonces renunciar a la pretensión de elegir, además de los órganos que ejercen la función legislativa, también a quienes realizan la ejecutiva, y dejar que estos últimos sean designados con el método autocrático del nombramiento. Hay que aceptar que un aparato burocrático, organizado de acuerdo con el principio del poder descendiente, se introduzca en el Estado democrático, inspirado en el principio completamente opuesto del poder ascendiente. Si la obra de la burocracia consiente una mejor tutela de la legalidad, tanto la burocracia como la democracia, contrariamente a lo que se podría pensar, no se contraponen entre sí.

De hecho, asegurando una ejecución más fiel de las leyes emanadas por el parlamento, la burocracia se pone al servicio de la democracia: “[I]a legalidad a veces está mejor asegurada en una organización de la administración relativamente autocrática que no en una radicalmente democrática. Y cuando la legislación es democrática, es también democrático el mejor modo de garantizar la legalidad de la ejecución.”⁶⁸

Sin embargo, permanece una duda: ¿La legalidad de la ejecución está segura en la burocracia? ¿Está verdaderamente protegida de presiones externas? Es cierto que el funcionariado ejecutivo, administrativo y judicial –si fuese electo por el pueblo– estaría expuesto a las presiones de su electorado, y sufriría también la presión de los partidos que sostuvieron su candidatura y elección. No obstante, ni siquiera la burocracia no electiva está a salvo de su influencia. La experiencia enseña que los partidos encuentran las vías para introducirse en la administración pública y para girar la acción hacia sus propios fines. Kelsen no lo ignora, pero afirma con decisión que el ámbito legítimo de la actividad de los partidos es la legislación, no la ejecución. En la democracia los partidos tienen amplia libertad de batallar entre sí para determinar el contenido de las leyes; sin embargo, desde el momento en el que las leyes son aprobadas, la tarea de los partidos está terminada: a partir de ese momento deben abstenerse de manera rigurosa de cualquier tentación de influenciar la obra de los órganos administrativos y jurisdiccionales a los cuales está confiada la ejecución de las leyes. A la pregunta de dónde está “la línea de demarcación hasta la cual se puede extender la esfera de acción de los partidos políticos”, su respuesta es clara: “[s]u esfera de influencia es la legislativa, no la ejecutiva.”⁶⁹ Naturalmente, sabemos bien que una cosa es afirmar el principio, otra es lograr realizarlo.

68 H. Kelsen, *General Theory of Law and State*, *op. cit.*, p. 305.

69 H. Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, *op. cit.*, pp. 116-117.

6. El argumento de la competencia

El argumento de la competencia es propuesto por quien considera necesario que el parlamento o, mejor dicho, la primera cámara se acompañe con órganos no electivos portadores de los conocimientos especializados indispensables para una buena conducción del Estado, y de los cuales carecerían las asambleas electas por el pueblo. Los organismos no electivos referidos en el argumento son generalmente los mismos de los que hemos hablado en el subtítulo precedente, esto es, la administración pública y la magistratura: funcionarias, funcionarios y jueces nominados desde lo alto son considerados técnicamente más capaces que aquellos electos y electas por el pueblo. Pero algunas veces el argumento se ha aplicado también a los niveles superiores del edificio estatal, en la medida en que ha sido adoptado para recomendar la creación de una segunda cámara de los *competentes*.

En lo que concierne a la administración pública y la magistratura, Estados Unidos llamó la atención de los estudiosos otra vez. Después de recordar que en muchos estados de la Unión se ha impuesto el método de hacer elegir directamente los más altos cargos a la ciudadanía, Bryce afirma que “este sistema está equivocado, por cuanto empeora la administración, la que sería mucho más eficiente si fuese tarea de las y los gobernadores el nombramiento de las jefaturas de los principales departamentos”.⁷⁰ Respecto de la magistratura, el sufragio popular ha hecho posible la elección de “jueces considerablemente inferiores a los principales abogados, quienes litigan casos frente a ellos”.⁷¹ El juicio de Weber no es diferente: “una administración compuesta por funcionarios electos es técnicamente muy inferior, como ‘instrumento de precisión,’

70 J. Bryce, *Modern Democracies*, vol. I, *op. cit.*, pp. 551-552.

71 *Ibid.*, vol. II, p. 231.

a la formada por funcionarios nombrados sobre una base burocrática”⁷² Pero su análisis es más complejo y excava más a fondo en las consecuencias del método electivo aplicado a los funcionarios públicos. También él observa que los electores no saben juzgar quién es más idóneo para ocupar un determinado cargo, porque, al no ser conocedores de la materia, no están en posibilidades de evaluar la cualificación técnica de los candidatos; de ahí que con frecuencia los jefes de los partidos elijan como candidato no a quien está más calificado, sino a quien les es más fiel;⁷³ además, en EUA han demostrado un mejor desempeño los funcionarios y jueces nombrados por el presidente y por los síndicos electos de los grandes municipios, porque presidentes y síndicos se arriesgan a pagar caro, con una pérdida de consenso electoral, la elección de funcionarios incapaces o corruptos.⁷⁴ Pero agrega una anotación respecto no ya de la calidad del funcionario considerado singularmente, sino de la eficiencia de la máquina administrativa considerada en su conjunto: el reclutamiento mediante elección destruye uno de los principales requisitos de una burocracia eficiente, es decir, la *disciplina de oficina*, la obediencia debida por el funcionario inferior al jerárquicamente superior. De hecho, allá donde “el funcionario no ha sido nombrado por el superior ni depende de él en sus posibilidades de ascenso, sino que debe el propio cargo al favor de los súbditos [...], este tiene poco interés en obedecer prontamente para merecer la aprobación de los superiores”.⁷⁵ Más aún, ¿qué disciplina se puede pretender por parte de un funcionario que puede contender electoralmente con su superior por un puesto?⁷⁶

Con respecto al tema de la burocracia, no se puede olvidar cuán grande es la importancia que Schumpeter le atribuye para el buen funcionamiento

72 M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, vol. I, *op. cit.*, p. 265.

73 *Cfr. ibid.*, vol. IV, p. 63.

74 *Cfr. ibid.*, vol. IV, pp. 63 y 531.

75 *Ibid.*, vol. I, p. 266 (*cfr.* también vol. IV, pp. 62-63 y 548).

76 *Cfr. ibid.*, vol. I, p. 216.

de la democracia. De las cuatro “condiciones de éxito del método democrático” enunciadas en *Capitalismo, socialismo, democracia*, dos de ellas tienen que ver con la contribución de los *especialistas* y de los *burócratas*. La primera de las dos condiciones es que el “rango efectivo de la decisión política no sea excesivamente extenso”.⁷⁷ En otras palabras, los *políticos*, miembros del parlamento y del gobierno no deben reivindicar para sí mismos todas las decisiones en todas las materias de las que se ocupa el Estado: en muchas cuestiones de contenido técnico particular deben limitarse a trazar las líneas generales, dejando a los *especialistas* la finalización y perfeccionamiento. Considérese la promulgación de un código penal: a los hombres políticos les tocará establecer si un nuevo código es o no necesario; asimismo, les corresponderá a ellos asumir decisiones políticamente relevantes, como incluir o no entre los delitos determinados comportamientos de las asociaciones obreras o patronales, y así sucesivamente. “Pero, en lo que resta, gobierno y parlamento deberán aceptar el veredicto de los especialistas, cualquier cosa [que] puedan pensar individualmente sus miembros”.⁷⁸ Por lo que hace a la segunda condición, esta prescribe que “el gobierno democrático debe poder valerse [...] de los favores de una burocracia experta, dotada de prestigio, de una buena tradición, de un fuerte sentido del deber y de un *esprit de corps* no menos fuerte”.⁷⁹ En un régimen democrático, en el que raramente alcanzan la cima del poder hombres ricos de cognición técnica, no basta que la burocracia desempeñe diligentemente las propias tareas de rutina. Esta debe ser lo suficientemente fuerte y dotada de autoridad para “guiar y, si es necesario, instruir a los hombres políticos

77 J. A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harpers & Brothers, 1942, 2ª ed. revisada 1947, 3ª ed. ampliada 1950, trad. it. *Capitalismo, socialismo, democrazia*, Milán, Edizioni di Comunità, 1964, reimp. Milán, Etas Libri, 1994, cap. XXIII, p. 277.

78 *Ibid.*, cap. XXIII, p. 278.

79 *Ibid.*, cap. XXIII, p. 279. Las otras dos condiciones de éxito del método democrático son la existencia de una clase política “de calidad suficientemente elevada” y el “autocontrol democrático”, esto es, un comportamiento moderado, prudente, paciente, ya sea de los políticos cuando luchan entre ellos o del electorado respecto de los políticos.

a la cabeza de los ministerios”.⁸⁰ A su vez, la fuerza de esta burocracia depende también del grado de independencia que alcanza a conservar respecto de los políticos. El nombramiento de los diversos cargos, su duración y la asignación de las promociones deben ser decididos al interior de la misma burocracia, y tal autonomía debe ser salvaguardada celosamente contra las y los políticos generalmente reacios a reconocerla.⁸¹

Pero para ilustrar el argumento de la competencia no me parece que exista una obra más adecuada que las *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, de John Stuart Mill. La reflexión sobre el papel de los expertos en un gobierno popular aparece prácticamente en cada capítulo. También Mill considera que el gobierno representativo debe valerse de la obra de una burocracia capaz, y, de igual manera, piensa que el método electivo es el menos indicado para formarla: “[u]no de los principios más importantes para un buen sistema de gobierno es que ningún funcionario ejecutivo sea nombrado por elección popular: ni directamente por el pueblo ni por sus representantes. Gobernar es una tarea delicada: las cualidades necesarias para tal actividad son especiales cualidades profesionales que no pueden ser juzgadas sino por parte de las personas que han sido dotadas de ellas, o que tienen experiencia al respecto”.⁸²

No obstante lo anterior, su reflexión no se limita a la burocracia. No parece que para Mill una burocracia capaz baste para proveer al gobierno popular de la competencia de la cual juzga que carece. Tan es así que considera necesario introducir expertos también en la cúspide del

80 *Idem.*

81 *Cfr. ibid.*, cap. XXIII, p. 279.

82 J. S. Mill, *Considerations on Representative Government*, cap. XIV, *op. cit.*, pp. 228-229. El principio es rebatido en el capítulo sucesivo: “Es ridículo que un inspector de obras públicas o un oficial de la sanidad, o un recaudador, sean nominados por sufragio popular” (*ibid.*, cap. XV, p. 252).

Estado, para poner remedio a la modesta talla intelectual de la cámara electiva. Él se guía por el principio de acuerdo con el cual, para dar lo mejor de sí, el gobierno representativo debe saber combinar la participación de los *muchos* con la competencia de los *pocos*; el control popular sobre el poder, asegurado por las asambleas electivas, con la obra de los *pocos* en posesión de los conocimientos y experiencia indispensables para guiar al Estado: las instituciones políticas “deben, en tanto que las dos cosas no son incompatibles, garantizar que la dirección de la cosa pública pertenezca a personas capaces formadas en esta actividad como para una profesión intelectual, y que los cuerpos representativos posean y ejerciten seriamente un derecho de control general”⁸³

Son dos las reformas que Mill expone a sus connacionales: la institución de una comisión legislativa al interior de la Cámara Baja y –aun expresando alguna reserva– la transformación de la Cámara Alta en un colegio de expertos.

Nominada por la Corona por un número preestablecido de años, esa *comisión legislativa* tendría el encargo de redirigir materialmente el texto de las leyes. Una tarea tan delicada no puede ser abandonada a los miembros de la asamblea popular. Primero, porque les falta la preparación necesaria: se trata, de hecho, de “una tarea que necesita más que cualquier otra de mentes experimentadas y ejercitadas, pero además de las inteligencias formadas para este trabajo gracias a estudios largos y elaborados”⁸⁴. Segundo, porque son demasiado numerosos. Una buena

83 *Ibid.*, cap. VI, p. 108. La necesidad para el gobierno representativo de conjugar el control de los muchos con la competencia de los pocos se afirma también en otras obras. *Cfr.*, por ejemplo, *Rationale of Representation* (1835), ahora en *Essays on Politics and Society*, vol. I, *op. cit.*, p. 24; *Autobiografía* (trad. it. de la edición integral póstuma de 1924), editada por F. Restaino, Roma-Bari, Laterza, 1976, p. 206.

84 *Ibid.*, cap. V, Parker, Londres, 1861, pp. 91-92. Sobre la comisión legislativa y sobre la cámara de expertos retomo las observaciones ya desarrolladas en P. Meaglia, “Teoría política”, en *Le condizioni di una buona scelta. Democrazia e selezione dei governanti*, XIII, núm. 3, 1997, pp. 76-78.

ley debe componerse de artículos que se sintonicen unos con otros, y además esta debe estar en armonía con las otras leyes del ordenamiento. Si se confía la composición del texto de una ley a una gran asamblea de representantes del pueblo, sus miembros, examinándola en lo particular, artículo por artículo, ceden fácilmente a la tentación de proponer cada uno un enmendamiento propio, sin preocuparse de la coherencia del conjunto de normas: todos los caprichos de la asamblea, las opiniones más disparatadas, todos los intereses particulares y contradictorios serían vertidos de manera desordenada en la discusión. Por el contrario, así como ha sido ideada por Mill, la comisión legislativa está privada de ambos defectos de la asamblea popular: en primer lugar, sus integrantes son técnicos experimentados en legislación, y en segundo lugar son pocos, no más numerosos de los miembros del gabinete. La comisión redacta el texto de las leyes a requerimiento de la asamblea, sirviéndose de los materiales que esta le proporciona. Cuando un texto está listo, se somete a la asamblea. Esta última no puede modificarlo en sus partes individuales: puede solo aprobarlo o rechazarlo en bloque, o bien regresarlo para ser examinado de nuevo. Con este procedimiento se consigue el doble objetivo de confiar la formación de las leyes a quien es capaz y dejar su aprobación definitiva a los representantes del pueblo: “[1]a legislación tomaría su puesto como actividad que exige grandes capacidades, experiencia y estudios adecuados, mientras que la nación conservaría intacta la más importante de sus libertades: la de no ser gobernada sino por las leyes [aprobadas] por sus representantes electos.”⁸⁵

También el proyecto de reforma de la cámara alta se ha concebido como un remedio a la incompetencia de la cámara popular. Mill niega verdaderamente que la cuestión de la segunda cámara tenga toda la importancia que se le atribuye.⁸⁶ Sabemos ya que no le reconoce la

85 *Ibid.*, cap. V, p. 97. La propuesta de la *comisión legislativa* fue discutida y acogida con modificaciones por H. Sidgwick, *The Elements of Politics* [1891], 2ª ed., Londres, Macmillan, 1897, pp. 368-369.

86 El decimotercer capítulo, dedicado a la segunda cámara, inicia con estas palabras: “[d]e todas las cuestiones relativas a la teoría del gobierno representativo, ninguna ha sido

función de poder moderador de la cámara baja: el *equilibrio de las fuerzas* debe buscarse preferiblemente al interior de la cámara electiva a través de oportunas reformas, como la introducción del sistema electoral proporcional. Pero ya que muchos están convencidos de que el *gobierno representativo* requiere la obra de una segunda cámara, Mill no se substraerá a la responsabilidad de sugerir la composición. Puesto que se entiende como un antídoto a la mediocridad intelectual de la asamblea popular, la segunda cámara debería poseer en la medida más amplia posible “una preparación especial y cultura política”.⁸⁷ Con este fin deberían conformarla ciudadanos que han servido o aún sirven al Estado en los niveles más altos: todos aquellos que forman o han formado parte de la *comisión legislativa*, los exministros, subsecretarios y diplomáticos, los altos magistrados en funciones y en retiro, los exgobernadores de las colonias, los comandantes de una armada o de una flota que hayan merecido el encomio del parlamento, entre otros. De manera realista, Mill no considera siquiera imaginable, en la Inglaterra de la época, que se pueda abolir la Cámara de los Lores para sustituirla con esta nueva asamblea. Por el contrario, encontraría menos obstáculos a introducir gradualmente a quienes provienen de las categorías enunciadas, en calidad de *pares vitalicios*, en la actual Cámara Alta, hasta transformarla poco a poco en una *Cámara de los hombres de Estado* (*Chamber of Statesmen*). De esta

debatida en mayor medida, especialmente en el continente, que la conocida como la cuestión de las dos cámaras. Esta ha ocupado la atención de los pensadores en mayor proporción que otras cuestiones diez veces más importantes” (J. S. Mill, *Considerations on Representative Government*, cap. XIII, *op. cit.*, p. 213).

87 *Ibid.*, cap. XIII, p. 218. Nótese la sorprendente admiración que Mill tributa a las repúblicas aristocráticas de Roma y Venecia. “La historia enseña [escribe] que los gobiernos más capaces fueron ‘aristocracias de funcionarios públicos’, cuyas vidas estaban enteramente consagradas al estudio y a la conducción de los negocios del Estado. Tal fue el caso de Roma y Venecia. Aparentemente gobernadas por una vasta clase privilegiada, en realidad el poder efectivo pertenecía a un grupo más circunscrito, a una ‘oligarquía en la oligarquía’, como la que presidía el Senado romano: desde el momento de su ingreso en este restringido círculo, sus integrantes no salían jamás y permanecían hasta su muerte, dedicando a la cosa pública todas sus energías”. La sugerencia de estos ejemplos del pasado no parece ajena a su proyecto de composición de la segunda cámara. Sobre Roma y Venecia, *cf. ibid.*, cap. VI, pp. 104-105, donde se encuentran las dos citas.

reforma se desencadenaría entonces un parlamento bicameral, compuesto por la Cámara de los Comunes y por la de los *hombres de Estado*: “[s]i una cámara representa el sentimiento popular, la otra debería representar el mérito personal, probado y garantizado por servicios públicos concretos y fortificado por la experiencia práctica. Si una es la *cámara del pueblo*, la otra debería ser la *cámara de los hombres de Estado*, un consejo compuesto por todos los hombres políticos que han ocupado cargos o cumplido funciones públicas importantes”.⁸⁸

La inserción de los competentes en el gobierno representativo, implementado en las modalidades sugeridas por Mill, levanta una pregunta: ¿A quién debe confiarse la elección de estos competentes? La cuestión presenta dos aspectos, porque son dos los requisitos que parecen necesarios para quien debe efectuar la elección: la competencia y la imparcialidad. En primer lugar, de hecho, a quienes se confía la elección de los competentes deben ser a su vez expertos en la materia, de otra manera no sabrían juzgar a los más idóneos. Empero, si se pretende aplicar este principio en modo riguroso, se cae en el regreso al infinito: aquellos que eligen a los competentes deberían ser elegidos por otros competentes y así sucesivamente. En segundo lugar, quien elige a los competentes debería poseer el requisito de la imparcialidad, de otra manera, haría prevalecer el criterio de la proximidad política sobre el del mérito, como se imputa a los electores. En el proyecto de Mill ni uno ni otro aspecto de la cuestión concierne a la *cámara de los estadistas*, a la que no se accede por nombramiento sino por virtud de los cargos cubiertos con anterioridad.

88 *Ibid.*, cap. XIII, p. 218. Las cursivas son mías. Muchos años después, también Bryce mira con favor una segunda cámara, no electiva, de competentes. Y afirma que los beneficios extraídos de una asamblea de tal valor compensarían su falta de legitimidad popular: “[S]i fuese posible encontrar en la nación, fuera de la primera cámara popular, un centenar de hombres más capaces de la nación misma; hombres de experiencia y de prestigio en sus diversas profesiones y dotados además de competencia política y de sano juicio; y si se pudiese enriquecer la segunda cámara, sería lícito considerar que, la influencia de su carácter probado y de su excelencia popular compensaría la ausencia de una elección popular” (J. Bryce, *Modern Democracies*, vol. II, *op. cit.*, p. 255).

Ambos se refieren a *la comisión legislativa*, cuyos miembros son nombrados. En aquel entonces, Mill habría querido asignar el nombramiento a la Corona. Hoy deberíamos preguntarnos a quién se lo confiaríamos y a través de qué procedimiento.

7. Los efectos perversos del método electivo

Además de los cuatro de los que hemos hablado, todavía existe un argumento sobre el cual quisiera detenerme: contrariamente a la opinión más difundida, la multiplicación de los cargos electivos acrecentaría no el poder del electorado, sino el de las oligarquías que dominan los partidos políticos.

Esta es la tesis de Bryce y de Ostrogorski. En los Estados Unidos los numerosísimos cargos electivos de los municipios, los condados, los estados y la unión federal, –por ejemplo, los cargos de los funcionarios comunales inferiores, los consejeros comunales, el síndico, los jueces, los integrantes de los parlamentos estatales, los gobernadores– son sometidos a la elección de los electores al mismo tiempo, en el mismo día, en una única, gran boleta electoral. La brevedad de los cargos, además, multiplica la frecuencia de las convocatorias para acudir a votar. La consecuencia es que, cuando es llamado a las urnas, el elector, desorientado, privado del tiempo y de los conocimientos indispensables para formarse un juicio meditado sobre cada uno de los numerosísimos candidatos, vota pasivamente de acuerdo con las indicaciones de su partido. De este modo, un sistema concebido para confiar al ciudadano la elección del mayor número posible de titulares de los cargos públicos, entrega su elección, en los hechos, a los grupos dirigentes de los partidos. Escribe Ostrogorski: “[e]l número excesivo de cargos asignados por elección, unido a la frecuencia de las elecciones, volvía imposible una votación apenas consciente por parte del elector medio. Incapaz de desentrañar la larga, larguísima lista de los candidatos, el elector debía,

quisiese o no, seguir las indicaciones del ‘especialista político’, el hombre de la Máquina, y este, dictando los votos, se convertía en dueño de la ciudad”.⁸⁹ Bryce añade una distinción: si estas numerosas elecciones son escalonadas en el tiempo, los ciudadanos, fastidiados por las frecuentes convocatorias, caen progresivamente en la indiferencia y en la abstención; si por el contrario todas se celebran el mismo día, los electores renuncian a una elección autónoma casi imposible y votan los nombres recomendados por los partidos.⁹⁰

Los dos estudiosos dan la vuelta en tal modo al asunto del radicalismo democrático ilustrado en el primer subtítulo de este capítulo. El *nivelador* Lilburne, el Robespierre de los discursos ante la Asamblea Constituyente, el Marx de la Comuna de París, el Lenin conciliar de *Estado y revolución*, por cuan diversas sean sus visiones políticas y las circunstancias históricas en las que actúan, parecen animados por una misma convicción: cuanto más se multiplican, en el Estado y en la sociedad, las posiciones de poder asignadas con el método de la elección popular, tanto más avanza la democracia. Del estudio de aquel gran experimento de democracia que apareció en el siglo XIX en Estados Unidos de América, Bryce y Ostrogorski extraen la conclusión opuesta: la multiplicación de los cargos asignados con el voto no hace necesariamente avanzar la democracia, sino que después de un cierto nivel provoca su retroceso. No aumenta el poder de los muchos (electores), sino el de los pocos (dirigentes de las *máquinas* de partido). A su juicio, el radicalismo democrático no comprende que la esfera de aplicación del método electivo no se puede ampliar de manera indefinida. Para Ostrogorski el principio electivo “contrariamente al prejuicio corriente, es una fuerza de potencia limitada [...] una vez rebasado el límite, se asemeja a un

89 M. Ostrogorski, *La démocratie et l'organisation des partis politiques*, op. cit., p. 566. Cfr. *ibid.*, pp. 388, 555-556 y 606-607. Cfr. también J. Bryce, *The American Commonwealth*, op. cit., pp. 929 y 1085; e *id.*, *Modern Democracies*, vol. I, op. cit., pp. 498, 513-514, 619 y 650, y vol. II, p. 298.

90 Cfr., J. Bryce, *Modern Democracies*, vol. I, op. cit., pp. 514 y 619.

resorte demasiado tenso, incapaz de proporcionar el impulso deseado y rompe el mecanismo”.⁹¹ Para Bryce, Estados Unidos ha demostrado “cómo un principio democrático puede ser conducido a tales excesos, que se arruina a sí mismo [...]. Cuando se pide al elector que, con un escaso o ningún conocimiento personal, elija hombres para cubrir 15 o 20 puestos, cesa de preocuparse. Si los puestos a elegir fuesen solo cinco, bien podría hacerlo. Con pedir demasiado no se consigue nada”.⁹²

Podemos llamar al de Bryce y Ostrogorski el argumento de los *efectos perversos* del método electivo.⁹³ Pero, viendo bien, el nombre más apropiado, aunque suene paradójico, sería el *argumento de la democracia*. Para los dos estudiosos, de hecho, la proliferación de los cargos electivos vuelve aún más fácil aquella suerte de expropiación de la democracia por parte de los partidos políticos, aquella transferencia de poder del pueblo formalmente soberano a las *camarillas* de partido, que es un blanco polémico para ambos, sobre todo para Ostrogorski. Y, en consecuencia, para ambos la restauración de la democracia habría debido pasar, contra el sentido común, también a través de una reducción del número de cargos electivos.

Pero ¿de qué manera? ¿A través de cuáles métodos alternativos habrían sido reclutados los funcionarios que ya no serían electos por los ciudadanos? Una parte de ellos, de lo que se puede comprender, sería elegida mediante los procedimientos de reclutamiento propios de las burocracias permanentes europeas.⁹⁴ Otros, por el contrario, habrían sido nominados

91 M. Ostrogorski, *La démocratie et l'organisation des partis politiques*, op. cit., p. 606.

92 J. Bryce, *Modern Democracies*, vol. I, op. cit., pp. 514-515.

93 Retomo la expresión *efectos perversos* de A. O. Hirschman, *The Rhetoric of Reaction. Perversity, Futility, Jeopardy*, Cambridge, Mass., The Belknap Press of Harvard University Press, 1991; trad. it. *Retoriche dell'intransigenza. Perversità, futilità, messa a repentaglio*, Boloña, il Mulino, 1991. Hirschman la toma a su vez de R. Boudon, *Effets pervers et ordre social*, París, P. U. F., 1977, trad. it. *Effetti perversi dell'azione sociale*, Milán, Feltrinelli, 1981.

94 Mientras que el radicalismo democrático desconfía de la burocracia y quiere democratizarla introduciendo los procedimientos electivos, para Ostrogorski “los progresos de una

por el síndico electo mediante voto popular, o por el gobernador, elegido también a través de una elección: es sobre todo esta idea la que trasluce en las páginas de Bryce y de Ostrogorski, pero también en las de Weber. De acuerdo con este diseño, inspirado por soluciones ya experimentadas en algunas grandes ciudades americanas, los ciudadanos elegirían directamente al síndico (o al gobernador), y abandonarían en sus manos el poder de elegir a los funcionarios del aparato administrativo. En el subtítulo precedente hemos visto cómo se atribuye a tal solución el mérito de asegurar a las administraciones públicas funcionarios más competentes que los de carácter electivo. Aquí le viene reconocido un mérito ulterior: con este sistema la ciudadanía gozaría de un poder superior al ejercitado cuando elige ella misma a los funcionarios de la administración. La razón es la siguiente: es mucho más fácil seguir y evaluar la obra de un solo hombre en la cúspide de la administración municipal (o estatal) que la de tantos funcionarios dispersos en las diversas ramas de la administración misma. Llamados a elegir un número demasiado grande de funcionarios, las y los ciudadanos renuncian a comprometerse en una evaluación autónoma imposible y aceptan pasivamente las indicaciones del partido. Pero si se les pide elegir una sola persona, la tarea estará a su altura. Aun los individuos más absortos en sus ocupaciones privadas pueden formarse un juicio sobre la obra de una persona, síndica o gobernadora, que ha ocupado el centro de la escena por algunos años, que ha tomado parte en todas las elecciones de la administración, que se ha pronunciado públicamente en todas las controversias, que ha tomado frente a todos la responsabilidad de las decisiones relevantes. Asimismo, pueden juzgar también su capacidad de elegir para sí colaboradoras y colaboradores competentes. Él o ella es, de hecho, “una figura eminente, cuyos actos pueden ser controlados por el público, y que puede ser juzgado también por el valor de los individuos que ha elegido, más que

sociedad política se evalúan no de acuerdo con el desarrollo del sistema electivo, sino más bien por cuánto pueda permitirse limitarlo y confiar sin temor su administración y su justicia a funcionarios permanentes” (*La démocratie et l'organisation des partis politiques*, op. cit., p. 607).

por el trabajo que ha desarrollado”⁹⁵ En el momento del voto, el electorado podrá confirmarlo o despedirlo con base en la propia evaluación autónoma: “[e]l pueblo ejercerá así, a través del derecho de llamar[lo] a rendir cuentas, un poder más efectivo, que si él mismo eligiese a sus funcionarios con voto directo”⁹⁶

¿Es convincente esta conclusión? ¿El electorado tiene verdaderamente más poder si, en lugar de elegir él mismo numerosísimos funcionarios, elige solo uno, la o el síndico o gobernador, que los nombra a todos? La pregunta despierta una cuestión que no hemos tocado hasta ahora: ¿Cuánta democracia hay en el método de las nominaciones realizadas por un individuo elegido por el pueblo (o por una asamblea elegida popularmente a su vez)? Al tratar los diversos modos de atribución de los cargos públicos, hemos asumido como criterio principal la distinción entre la elección popular directa, por un lado, y por todos los demás métodos por el otro, desde la sucesión hereditaria a la asunción mediante concurso. Entre todos estos métodos alternativos a la elección no nos hemos detenido en modo particular sobre un procedimiento tan ampliamente difundido en las democracias contemporáneas como el nombramiento por parte de un órgano electivo. ¿A qué grado de democratización la colocaríamos confrontándola con los otros métodos? Por un lado, el nombramiento parece más democrático que el reclutamiento burocrático, porque la persona nombrada trae consigo su propia legitimidad que proviene, si bien indirectamente, del voto popular que elige al órgano que hace el nombramiento. Por el otro, el nombramiento por parte de un órgano electivo es seguramente menos democrático que la elección directa por parte de la ciudadanía. Es suficiente con exigir una cierta cautela [para hacer una buena elección]. El carácter ambivalente del nombramiento debería sugerir un comportamiento prudencial

95 J. Bryce, *Modern Democracies*, vol. I, *op. cit.*, p. 620.

96 *Ibid.*, p. 651. El texto inglés señala: “The people will, through their right to call him to account, exercise a more real power than if they chose all their officials by direct vote” (vol. II, p. 176).

frente a la propuesta de extender su uso ampliamente: también el nombramiento es un método que requiere parsimonia, y que después de una cierta medida produce efectos contrarios a los deseados o, mejor dicho, contrarios al avance de la democracia.

Imaginemos, como mera hipótesis, un ordenamiento en el que las y los ciudadanos eligen solo a una persona –ya sea que ocupe una sindicatura, una gubernatura, la jefatura del Ejecutivo– puesta en la cima de la pirámide, que nombra a *todos* los funcionarios subordinados, todos los titulares de una porción de poder que va de la cima a la base. ¿Juzgaremos como democrático un ordenamiento de este tipo? La persona en la cima concentraría en sus manos una cantidad tal de poder que podría volverse inamovible. Los individuos nominados que le deben la fortuna se convertirían, de hecho, en el ejército que moviliza en la batalla por su propia reelección. Y con la cuota de poder que les ha sido asignada, con los recursos públicos que tendrían a su disposición, cada uno de los nombrados compraría más consenso para su *benefactor*. La posición de este último terminaría así por convertirse en inatacable, no obstante el carácter electivo de su cargo. En suma, los nombramientos aumentan el poder de quien tiene derecho a hacerlos, pero no solo eso: aumentan también el poder del partido que apoya al individuo electo en la cima de la pirámide. Detrás de la o el síndico o gobernador dotado de amplísimos poderes de nombramiento, que Bryce y Ostrogorski recomiendan, hay un partido o una coalición de partidos que ha favorecido la elección: a cambio del apoyo recibido, el síndico o gobernador, una vez electo, nombraría a muchos integrantes o simpatizantes del partido en cargos públicos. Un gran número de funcionarios a través de los cuales los partidos se asentarían en la administración aumentando sus fuerzas, lo cual es exactamente el contrario de cuanto Bryce y Ostrogorski se proponían. Ellos temían que la multiplicación de los cargos electivos, ingenuamente invocada por el radicalismo democrático, habría aumentado, en detrimento de los electores, el poder de los partidos, consintiéndoles que se adueñaran de las instituciones. Pero también la multiplicación de los nombramientos de las y los funcionarios nombrados por el jefe electivo

trae consigo el riesgo de tener las mismas consecuencias: la ocupación de la administración pública por parte de las personas de confianza de los partidos.

Bibliografía

Bagehot, W., *The English Constitution* [1967], trad. it. *La Costituzione inglese*, G. Rebuffa (ed.), Boloña, il Mulino, 1995.

Balbo, C., *Della monarchia rappresentativa in Italia*, vol. II, 1, Florencia, Le Monnier, 1857.

Barberis, M., *Benjamin Constant. Rivoluzione, costituzione, progresso*, Boloña, il Mulino, 1988.

Bobbio, N., *Diritto e potere. Saggi su Kelsen*, Nápoles, Edizioni Scientifiche Italiane, 1992.

———, “Il futuro della democrazia”, en *Nuova Civiltà delle macchine*, II, verano de 1984.

———, *L'ordinamento giuridico*, Turín, Giappichelli, 1960.

———, *Teoria generale del diritto*, Turín, Giappichelli, 1993.

Bodin, J., *Les six livres de la Republique* [1576], trad. it. en tres volúmenes: *I sei libri dello Stato*, vol. III, Turín, Utet, 1997.

Boudon, R., *Effetti perversi dell'azione sociale*, Milán, Feltrinelli, 1981.

———, *Effets pervers et ordre social*, París, P. U. F., 1977.

Bovero, *Contro il governo dei peggiori. Una grammatica della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2000.

Brunialti, A., “La Costituzione e la vita politica degli Stati Uniti d’America”, en J. Bryce, *The American Commonwealth*, Londres, Nueva York, Macmillan.

Bryce, J., *Democrazie moderne*, vol. I, Milán, Mondadori, 1949, vol. II, 1953.

———, *La Repubblica americana*, Brunialti, A. (trad.), Turín, Utet, 1916.

———, *Modern Democracies*, Londres, Macmillan, 1921.

———, *The American Commonwealth*, Londres, Nueva York, Macmillan, 1888.

Celano, B., *La teoria del diritto di Hans Kelsen. Una introduzione critica*, Boloña, il Mulino, 1999.

Constant, B., *Principi di politica*, U. Cerroni (ed.), Roma, Editori Riuniti, 1970.

Crozier, M. J., S. P. Huntington y J. Watanuki, *La crisi della democrazia. Rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione trilaterale*, Milán, Angeli, 1977.

Fisichella, D., *Elogio della monarchia*, Florencia, Vallecchi, 1995, reimp., Marco, Lungro (Cs) 1999.

Gabrieli, V., *Puritanesimo e libertà. Dibattiti e libelli*, Turín, Einaudi, 1965.

Hamilton, A., J. Jay y J. Madison, *The Federalist* [1788], trad. it. *Il Federalista*, 2ª ed., Boloña, il Mulino, 1980, 1997.

Hegel, G. W. F., *Grundlinien der Philosophie des Rechts* [1821], trad. it. *Lineamenti di filosofia del diritto*, G. Marini (ed.), Roma-Bari, Laterza, 1987.

Hirschman, A. O., *Retoriche dell'intransigenza. Perversità, futilità, messa a repentaglio*, Boloña, il Mulino, 1991.

———, *The Rhetoric of Reaction. Perversity, Futility, Jeopardy*, Cambridge, Mass., The Belknap Press of Harvard University Press, 1991.

Kelsen, H., *Demokratie* [1927], trad. it. en Geraci, C. (ed.), *La democrazia, en Il primato del parlamento*, Milán, Giuffrè, 1982.

———, *Essenza e valore della democrazia*, en *La democrazia*, M. Barberis (ed.), Boloña, il Mulino, 1998.

———, *General Theory of Law and State*, Cambridge, Harvard University Press, 1945.

———, "La democrazia", en *Il primato del parlamento*, C. Geraci (ed.), Milán, Giuffrè, 1982.

———, *Teoria generale del diritto e dello stato*, Milán, Comunità, 1952, reimp., Milán, Etas Libri, 1974.

Lenin, V. I., *Stato e rivoluzione* [1917], Roma, Editori Riuniti, 1970.

Lilburne, J., W. Walwyn, T. Prince y R. Overton, *An Agreement of the Free People of England* (1649), trad. it. en *Patto del libero popolo inglese*, M. Revelli (coord.), *Putney. Alle radici della democrazia moderna. Il dibattito tra i protagonisti della "Rivoluzione inglese"*, Milán, Baldini & Castoldi, 1997.

Linz, J. J., “Democrazia presidenziale o democrazia parlamentare: vi è differenza?”, en Linz y A. Valenzuela (coords.), *Il fallimento del presidenzialismo*, Boloña, il Mulino, 1995.

———, *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, Londres, Johns Hopkins University Press, 1994.

Lippmann, W., *La filosofia pubblica*, Milán, Edizioni di Comunità, 1956.

———, *The Public Philosophy*, Nueva York, Little, Brown & Company, 1955.

Lipset, S. M., *L'uomo e la politica. Le basi sociali della politica*, Milán, Edizioni di Comunità, 1963.

———, *Political Man. The Social Bases of Politics*, Nueva York, Doubleday & Company, 1960.

Loewenstein, K., *Die Monarchie im modernen Staat*, Frankfurt a. M., Alfred Metzner Verlag, 1967.

———, *La monarchia nello stato moderno*, Giovanni Volpe Editore, Roma, 1969.

Losano, M. G., “Saggio introduttivo”, en H. Kelsen, *La dottrina pura del diritto* [1960], Turín, Einaudi, 1966.

Marx, K., *La guerra civile in Francia* [1871], Roma, Editori Riuniti, 1977.

Meaglia, P., “Lo spazio limitato”, en *Le regole del gioco. Bobbio e la democrazia*, S. Domenico di Fiesole (FI), Edizioni Cultura della Pace, 1994.

———, “Teoria politica”, en *Le condizioni di una buona scelta. Democrazia e selezione dei governanti*, XIII, núm. 3, 1997.

Mill, J. S., *Considerations on Representative Government*, P. Crespi (ed.), Londres, Parker, 1861.

———, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Milán, Bompiani, 1946.

Montesquieu, C. L. de, *De l'Esprit des lois* (1748), XI, 5.

———, *Lo spirito delle leggi*, S. Cotta (ed.), Turín, Utet, 1952, 2ª ed., 1965.

Mosca, G., *Elementi di scienza politica* [1896], 2ª ed., 1923, en G. Sola (ed.), *Scritti politici*, vol. II, Turín, Utet, 1982.

———, *Le Costituzioni moderne*, Palermo, Amenta, 1887.

———, *Scritti politici*, G. Sola (ed.), vol. I, Turín, Utet, 1982.

Ostrogorski, M., *La Démocratie et l'organisation des partis politiques*, París, Calmann-Lévy, 1903, 2ª ed., 1912.

———, *La democrazia e i partiti politici*, G. Quagliariello (coord.), Milán, Rusconi, 1991.

Padua, M. de, *Defensor pacis* (1324), primer discurso, XVI, 21.

———, *Il difensore della pace*, C. Vasoli (ed.), 2ª ed., Turín, Utet, 1975.

Paine, T., *Common Sense* [1776], trad. it. en *id.*, *I diritti dell'uomo e altri scritti politici*, T. Magri (ed.), Roma, Editori Riuniti, 1978.

Pasquino, G., *Mandato popolare e governo*, Boloña, il Mulino, 1995.

Portinaro, P. P., *Il Terzo. Una figura del politico*, Milán, Angeli, 1986.

Robespierre, M., *I principi della democrazia. Discorsi all'Assemblea Costituente Francese (1789-1791)*, A. M. Battista (coord.), Sambuceto, Trimestre Editrice, 1989; Padova, nueva ed. Cedam, 1997.

Ross, A., *Why Democracy?*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1952.

Rousseau, J. J., "Considerazioni sul governo di Polonia" [1782], en M. Garin (ed.), *Scritti politici*, vol. III, Roma-Bari, Laterza, 1994.

Schmitt, C., *Dottrina della costituzione*, Milán, Giuffrè, 1984.

———, *Verfassungslehre*, Berlín, Duncker & Humblot, 1928.

Schumpeter, J. A., *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harpers & Brothers, 1942, 2ª ed. revisada 1947, 3ª ed. ampliada 1950.

———, *Capitalismo, socialismo, democrazia*, Milán, Edizioni di Comunità, 1964.

Sidgwick, H., *The Elements of Politics* [1891], 2ª ed., Londres, Macmillan, 1897.

Tocqueville, A. de, *De la Démocratie en Amérique* [prima parte], París, C. Gosselin, 1835; [segunda parte] París, G. Gosselin y W. Cocquebert, 1840.

Treitschke, H. von, *Politik. Vorlesungen gehalten an der Universität zu Berlin* [1897-1898], Leipzig, Hirzel, trad. it. de E. Ruta (trad.) *La politica*, vol. III, Bari, Laterza, 1918.

Weber, M., *Economia e società*, P. Rossi (coord.), Milán, Edizioni di Comunità, 1961, reimp. Edizioni di Comunità, Turín, 1999, vol. IV.

———, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tubinga, Mohr, 1922, ed. crítica de 1956.

Capítulo III

Elecciones directas o indirectas

1. Introducción

La elección de las y los titulares de cargos públicos puede darse de modo directo o indirecto. En el primer caso la o el elector indica en la boleta electoral directamente el nombre de la persona candidata preferida. En el segundo se limita a elegir con su voto a las y los miembros de un cuerpo intermedio de *grandes electores*, o electores de segundo grado, a quienes se les requiere la elección final: se trata entonces de elecciones indirectas o en dos grados. Los grados pueden ser más de dos, ya que entre la o el elector de base o primario y la o el candidato al cargo público se interponen dos, tres o inclusive más colegios de grandes electores, cada uno de los cuales fue elegido por el colegio de grado inferior.

La elección indirecta o a dos grados puede desarrollarse, a su vez, de dos modos diferentes, dependiendo de si el colegio de grandes electores es de carácter temporal o permanente. En el primer caso la función de colegio electoral de segundo grado es desarrollada por parte de una asamblea que es seleccionada con la única tarea de elegir a las y los titulares del cargo público en cuestión y que, una vez cumplida la tarea, se disuelve

inmediatamente; un ejemplo lo tenemos en el colegio electoral que elige al presidente de Estados Unidos de Norteamérica. En el segundo caso la función es desarrollada por cuerpos permanentes, por ejemplo, asambleas legislativas, parlamentos que, periódicamente, además de su papel de legisladores, asumen también el de colegios electorales de segundo grado; pensemos en el parlamento de una república parlamentaria cuando es convocado para elegir al jefe o jefa de Estado. Muchos autores y autoras hablan no ya de dos tipos de elecciones, directa e indirecta, sino de tres, una directa y dos indirectas: la elección popular directa, la elección indirecta a través de un colegio electoral temporal elegido solo para ese fin y la elección indirecta a través de una o más asambleas preexistentes o permanentes, por ejemplo, las cámaras de los parlamentos.

En la historia del pensamiento político el debate en torno a la selección entre elección directa e indirecta se ha referido tanto al poder legislativo como al ejecutivo. En lo que concierne al poder legislativo, en la parte final del siglo XVIII y en buena parte del siglo XIX es posible que no existiese un escritor político que no afrontara prácticamente una cuestión que todos los escritores y escritoras políticos afrontan sobre si es mejor hacer elegir el parlamento directamente al pueblo o a las y los electores de segundo o inclusive de tercer grado. Cuando el parlamento es bicameral, la discusión en torno a la preferencia entre elección directa e indirecta puede referirse a ambas cámaras o solamente a una de estas. Si la discusión se refiere a solo una de las cámaras, puede ser por dos razones: o porque se da por descontado que la otra cámara sea elegida en modo directo, o porque, al contrario, se piensa que no debiera ser ni siquiera electiva (en este caso puede ser hereditaria, de nombramiento real, o compuesta por las y los miembros de derecho). Respecto del poder ejecutivo, a la alternativa entre elección directa e indirecta puede subyacer una preferencia entre formas de gobierno: la elección popular directa del jefe del ejecutivo configura una forma de gobierno presidencial, mientras que la elección confiada al cuerpo legislativo es un procedimiento de la forma de gobierno parlamentaria.

Tanto para el tema tratado en el capítulo anterior como para la cuestión que aquí se examina importan los argumentos adoptados para sostener las respectivas posiciones. El principal argumento presentado a favor de la elección directa es que es más democrática que la de tipo indirecto. El ciudadano o ciudadana que elige directamente a las y los propios gobernantes ejercita sobre el proceso electoral un poder mayor que aquel que debe limitarse a elegir a las y los miembros de un cuerpo intermedio de grandes electores, a quienes se les confía la elección final. Para Duverger, la elección indirecta “tiene como efecto el de atenuar [...] las consecuencias del sufragio universal. En su conjunto, el sufragio indirecto es menos democrático que el sufragio directo en cuanto la elección de los electores sobre los gobernantes es más lejana”.¹

Por el contrario, a favor de la elección indirecta son recurrentes entre los escritores del pasado dos argumentos principales. 1) La elección indirecta garantiza una mejor elección de los gobernantes respecto a la elección popular directa, porque el pueblo, inculto e inmerso en los trabajos de la vida cotidiana, no está en grado de formarse un juicio ponderado e informado sobre el valor de los candidatos. A finales del siglo XVIII, el constitucionalista Giuseppe Compagnoni escribe: “el pueblo de un gran país, ocupado en su mayoría en la agricultura, en el comercio, y en las tareas de todo tipo, no puede conocer de entre la multitud de ciudadanos quiénes de entre ellos son aptos verdaderamente para los importantes oficios de la república [...]. El pueblo quiere elegir a los buenos y a los hábiles; pero no sabe cómo hacerlo. Está entonces en su interés encomendar esta elección a otros, sobre los cuales pueda formar su juicio con probabilidades de éxito”.² 2) La elección indirecta inhibe el

1 M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel. I. Les grands systèmes politiques*, París, Presses Universitaires de France, 1955, trad. it. *I sistemi politici*, Roma-Bari, Laterza, 1978, pp. 96-97. N. de la T.: La versión en español proviene de la 15ª edición francesa revisada y aumentada: *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6ª edición, Barcelona, Caracas, México, Ariel, 1980.

2 G. Compagnoni, *Elementi di diritto costituzionale democratico/ossia Principj di giuspubblico universale*, Venecia, Dalla Tipografia di Antonio Curti/presso Giustino Pasquali Qu. Mario,

riesgo de desórdenes populares: si fuese llamado a elegir directamente a los propios gobernantes, el pueblo se excitaría a tal punto por la importancia de la tarea que se le ha confiado que metería en peligro el orden y la estabilidad del Estado.

No todos los autores del pasado tuvieron una idea favorable de las elecciones indirectas, algunos rechazaron estos dos argumentos y se pronunciaron por las elecciones directas. Aun así, esto no basta para considerarlos como democráticos: muchos de ellos, de hecho, eran contrarios al sufragio universal. Combinaban entonces una posición más democrática, la preferencia por la elección directa, con una claramente no democrática, la adhesión a una forma de sufragio restringido, generalmente censitario. Valgan los ejemplos de Edmund Burke y de Benjamin Constant. En las *Reflexiones sobre la Revolución francesa*, publicadas en 1790, Burke elogia la forma de gobierno inglés, en la que se contemplaba un derecho al voto muy limitado, que sería ampliado progresivamente solo por las grandes reformas del siguiente siglo, y al mismo tiempo critica el proyecto de elecciones a más grados discutido en el otoño de 1789 en la Asamblea Constituyente francesa. De acuerdo con este proyecto los ciudadanos reunidos en asambleas primarias en cada cantón habrían elegido a las asambleas municipales, las cuales habrían elegido, a su vez, a las asambleas de departamento y estas, finalmente, a los miembros de la asamblea legislativa.

Para Burke, con este sistema hay una escasa conexión, si no es que ninguna, entre el último representante y el primer elector. El representante que va a la Asamblea Nacional no ha sido elegido por el pueblo ni es responsable frente a este. Tres elecciones preceden su elección, dos órdenes de magistraturas y la asamblea primaria intervienen entre él, lo que lo convierte, como ya he dicho, en embajador de un Estado, pero no

en representante del pueblo que constituye al Estado. De este modo se traiciona el espíritu entero de una elección.³

En las *Reflexiones sobre las Constituciones y las garantías*, por un lado, Constant considera prudente restringir los derechos políticos a los terratenientes e industriales, así como a los ricos arrendatarios; por otro lado, critica enérgicamente la idea de hacer elegir la segunda cámara a un cuerpo de grandes electores:

la elección popular directa es la única que puede investir a la representación nacional de una fuerza auténtica, al grado de garantizar un enraizamiento profundo en la opinión pública. El representante nombrado por otros métodos no puede encontrar alguna sintonía, y ninguna parte del pueblo puede apreciar su coraje, porque todos se han desmotivado a causa del largo trámite a través del cual su voto se ha desnaturalizado y dispersado.⁴

3 E. Burke, *Reflections on the Revolution in France*, Londres, J. Dodsley, 1790. Cito de la traducción italiana publicada en *id.*, *Scritti politici*, A. Martelloni (ed.), Turín, Utet, 1963, p. 375. El texto constitucional aprobado en septiembre de 1791 redujo de tres a dos los grados, estableciendo que las asambleas primarias habrían elegido directamente a las asambleas de departamento. En cualquier caso, también este ordenamiento electoral se conformaba siguiendo el sistema censitario. Se fundaba, de hecho, sobre la conocida distinción entre ciudadanos activos y pasivos. Únicamente los ciudadanos activos –que pagaban un impuesto directo equivalente a tres días de trabajo– gozaban del derecho al voto y podían participar en las asambleas primarias. No solo eso: para ser electos a las asambleas de departamento y convertirse en grandes electores se requería un rédito muy superior. La discusión que se desarrolló sobre este punto en la Asamblea Constituyente ha sido reconstruida por Armando Saitta en *Costituenti e costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale (1789-1875)*, Milán, Giuffrè, 1975, pp. 189-260.

4 B. Constant, *Réflexions sur les constitutions et les garanties* (1814), trad. it. *Riflessioni sulle costituzioni e le garanzie*, intr. de T. Amato, Roma, Ideazione Editrice, 1999, p. 105. El pasaje se encuentra en el capítulo V, “Del poder representativo” (“Del potere rappresentativo”). Los argumentos a favor del sufragio censitario se encuentran en el capítulo VII, “De los derechos políticos” (“Dei diritti politici”), pp. 154-161. Las *Réflexions* fueron republicadas por el autor, junto con otros de sus escritos, al interior del *Cours de politiques constitutionnel*, publicado en París en cuatro volúmenes entre 1818 y 1820 (los primeros bajo el sello editorial Plancher, entre 1818 y 1819, el cuarto con el editor Bernardin Béchét en 1820). El *Curso* tuvo una segunda

2. *El Federalista*

Para ilustrar en modo más detallado la discusión sobre la alternativa entre elecciones directas e indirectas, que se desarrolla entre el final del siglo XVIII y gran parte del siglo XIX, elijo tres grandes obras del pensamiento político: *El Federalista*, de Alexander Hamilton, John Jay y James Madison, la *Democracia en América*, de Alexis de Tocqueville, y las *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, de John Stuart Mill.

Entre 1787 y 1788 Hamilton, Madison y Jay, firmando con el seudónimo Publius, publicaron en tres periódicos neoyorquinos 85 cartas para defender la ratificación de la Constitución Federal de Estados Unidos de América por parte de las autoridades del estado de Nueva York. La constitución apenas había sido elaborada en la Convención de Filadelfia, en la que Hamilton y Madison habían participado. En el mismo 1788 las cartas fueron recogidas en dos volúmenes con el título *El Federalista*. La Constitución preveía un Legislativo bicameral, el Congreso, compuesto por la Cámara de Representantes y el Senado, y un presidente a cargo del Ejecutivo. La Cámara de Representantes habría sido elegida directamente por el pueblo, el Senado por parte de los cuerpos legislativos de los estados miembros de la Federación, y el presidente por un colegio de grandes electores seleccionados por el pueblo para esa finalidad (solo en 1913, con la Decimoséptima Enmienda, también la elección del Senado pasó a ser directa). De esta manera, en la formación de los tres órganos encontraban aplicación los tres modos de elección que hemos señalado en la introducción: la elección popular directa para la Cámara de Representantes, la elección por parte de asambleas preexistentes para

(París, Didier, 1836) y tercera (Bruselas, Soc. Typ. Belge, 1837) ediciones. Bajo la coordinación de Édouard Laboulaye se publicó enseguida la edición crítica del *Cours* (París, Guillaumin, 1861, reimp. 1872, reimp. facsimilar Ginebra, Slatkine, 1982). Recurrí también a la traducción al italiano en dos tomos de V. Galeffi de la tercera edición, *Corso di politica costituzionale*, 2ª ed., Florencia, Enrico Monni, 1850, donde el texto de las *Riflessioni* se encuentra en el primer tomo, pp. 43-146.

el Senado, y la elección por parte de un colegio elegido *ad hoc* para el presidente.

Respecto de la elección indirecta del Senado y del presidente, *El Federalista* presenta varias veces el primero de los dos argumentos tradicionales a favor de este método: la elección indirecta asegura mejores resultados de los que el pueblo sería capaz de lograr. A propósito del Senado, por ejemplo, los autores observan que la elección indirecta presenta la “ventaja de favorecer nombramientos bien seleccionados”.⁵ El mismo argumento aparece en la carta en la que aprueban la disposición constitucional que delega la estipulación de los tratados internacionales conjuntamente al presidente y al Senado. Los tratados sobre la paz, la guerra y el comercio constituyen una materia tan importante y delicada que es necesario contar con la seguridad de que se encuentran en las manos más adecuadas. Pero el pueblo, ignorante y manipulado por la propaganda interesada de los partidos, no sabría reconocer a los hombres dotados de las cualidades necesarias. Sabiamente, entonces, la Constitución ha confiado la elección del presidente y de los senadores a electores de segundo grado, ya que el colegio electoral que nombra al presidente y a los cuerpos legislativos estatales que eligen a los miembros del Senado federal “estará compuesto por ciudadanos más iluminados y más respetables, existen muchas buenas razones para considerar que su interés y sus votos se encausarían solo hacia quien se distinguirá verdaderamente por talento y por virtud”.⁶

Más compleja es la argumentación desarrollada en la sexagésima octava carta, probablemente escrita por Madison, y dedicada casi por entero a justificar el procedimiento adoptado para la elección del presidente. Aquí el autor aduce los dos argumentos tradicionales a favor de las

5 A. Hamilton, J. Jay y J. Madison, *The Federalist*, Nueva York, MacLean, 1788. Citado de la traducción italiana *Il Federalista*, M. D'Addio y G. Negri (eds.), Boloña, il Mulino, 1980, reimp. 1997, donde el pasaje, que pertenece a la carta número 62, se encuentra en la p. 520.

6 *Ibid.*, núm. 64, pp. 536-537.

elecciones indirectas: garantizan una mejor selección y además evitan los tumultos populares. Primer argumento: por cuanto la designación del jefe del ejecutivo deba ser reconducible en algún modo a la voluntad del pueblo, la elección definitiva debe confiarse a hombres capaces de identificar las dotes necesarias para recubrir este cargo tan alto. La solución consiste en confiar la elección del presidente a un colegio poco numeroso elegido para este fin por el pueblo: “ahora un número restringido de ciudadanos, cuidadosamente preseleccionados entre la masa de los propios conciudadanos, tendrá mayores probabilidades de poseer las nociones y el discernimiento necesarios para investigaciones tan complejas”.⁷ Dicho procedimiento además –y este es el segundo argumento– posee otra ventaja: permite evitar la perturbación y la excitación que arrasarían al pueblo, si se le confiara directamente la elección del hombre destinado a ocupar una magistratura tan importante: “era también deseable, en modo particularísimo, evitar tumultos y desórdenes lo más posible [...]. El designar *muchos* individuos que conformarán un cuerpo intermedio de grandes electores, en lugar de elegir directamente *uno* que después será quien encarnará las esperanzas de todos, limitará la exposición de la comunidad a los peligros de convulsiones excepcionales y violentas”.⁸

Sin embargo, estos dos argumentos valen de manera indistinta para ambas formas de la elección indirecta: ¿por qué motivo los constituyentes de Filadelfia eligieron una en lugar de la otra, es decir, decidieron hacer elegir el presidente por un colegio electo *ad hoc* en lugar de por una asamblea permanente como el Congreso? Por la razón de que, permaneciendo en el cargo por un tiempo brevísimo, el colegio de grandes electores elegidos *ad hoc* escapa mejor “a la intriga, a la corrupción y a

7 *Ibid.*, núm. 68, p. 561.

8 *Ibid.*, núm. 68, pp. 561-562. El peligro se había eliminado ulteriormente con el hecho de que los grandes electores, electos a nivel de estado, no se habrían reunido todos juntos en una única grande asamblea nacional, donde las pasiones habrían podido prevalecer: por el contrario, se habrían reunido a deliberar de manera separada estado por estado, ahí donde habrían sido elegidos (*cf.* p. 562).

las maniobras” que, en contraste, tienen el campo despejado para desplegarse entre los miembros de las asambleas permanentes. Los intentos de corrupción pueden provenir de dos fuentes diversas: de potencias extranjeras interesadas en hacer elegir a un presidente amigo, inclusive hasta un agente propio, y del mismo presidente en el cargo, ansioso por cautivar a la mayoría de la asamblea para hacerse elegir por un segundo mandato. De manera sabia, entonces, la Convención de Filadelfia “no ha confiado la nómina del presidente a algún organismo preexistente, compuesto por hombres que podrían ser convencidos *a priori* para prostituir su voto”, y la ha confiado en cambio “a una asamblea especial de representantes que la sociedad designará con el único objetivo de efectuar esta importante elección”.⁹ En conclusión, los autores se muestran tan convencidos de la bondad del método seleccionado para elegir al jefe del ejecutivo que le rinden honores con esta alabanza: “[I]as modalidades de elección, entonces, ofrecen la garantía moral de que el cargo de presidente no le tocará jamás a una persona que no esté dotada de las cualidades necesarias [...]. No parece excesivo afirmar que existe una

9 *Ibid.*, núm. 68, pp. 562-563. En la Convención de Filadelfia la discusión sobre el modo de elegir al presidente fue mucho más compleja de lo que pueda parecer en este pasaje. Como se desprende de la relación escrita por Madison, las dos modalidades de escena que terminaron por contraponerse con más fuerza fueron las elecciones por parte del cuerpo legislativo federal, el actual Congreso, y la elección por parte del pueblo (en las dos variantes, directa e indirecta, esto es, a través de un colegio *ad hoc*). A favor de la primera solución, el delegado Sherman dijo que la elección solo por parte del cuerpo legislativo habría garantizado la absoluta *dependencia* del Poder Ejecutivo hacia el Legislativo, del cual el Ejecutivo estaría obligado a seguir la voluntad. En defensa de la segunda elección, Madison, apelando a la autoridad de Montesquieu, sostiene que los poderes Ejecutivo y Legislativo deben ser distintos e independientes, y afirma que solo la elección por parte del pueblo habría convertido al presidente en verdaderamente *independiente* por parte del cuerpo legislativo federal. Madison prevaleció: el presidente sería elegido por el pueblo, si bien de modo indirecto, es decir, por un colegio de grandes electores elegidos por el pueblo únicamente para ese fin. Cfr. J. Madison, *Notes on Debates in the Federal Convention of 1787*, trad. it. *I lavori della convenzione di Filadelfia del 1787 nel resoconto di James Madison*, en el volumen A. Aquarone, G. Negri y C. Scelba (eds.), *La formazione degli Stati Uniti d'America. Documenti. Vol. II (1776-1796)*, Pisa, Nistri-Lischi, 1961, pp. 147 y 334-335. También existe en italiano una edición separada del reporte: J. Madison, *I lavori della convenzione di Filadelfia del 1787*, Roma, Colombo, 1991.

probabilidad notable de ver tal cargo constantemente ocupado por personas que se distinguan por virtud y méritos intrínsecos”.¹⁰

Encontraremos de nueva cuenta los argumentos de *El Federalista*, algunas veces aceptados, otras rechazados, en el resto del capítulo. Aquí me limito a hacer dos observaciones relacionadas con la elección indirecta del presidente. En primer lugar, si el pueblo está tan desinformado y desinteresado que no está capacitado para elegir a un buen presidente, ¿cómo podrá estarlo cuando tenga que elegir a los grandes electores? De las dos, una: o el pueblo es incapaz del todo de elegir, en ambas elecciones, y entonces elegirá grandes electores incapaces de seleccionar a un buen presidente, o es capaz de elegir, y entonces le debería ser delegado el poder de elegir directamente al presidente, y entonces el colegio intermedio de grandes electores se vuelve inútil o, peor aún, fuente de complicaciones e instrumento de manipulaciones.

En segundo lugar, como los estudiosos notarán rápidamente, una vez puesto en práctica, el sistema de elección del presidente no funcionará para nada en el modo previsto por los autores de *El Federalista*. De acuerdo a sus previsiones y auspicios, los electores primarios debían seleccionar como miembros del colegio de grandes electores a los hombres que consideraran idóneos para elegir al mejor entre los candidatos a la presidencia. En la realidad, para elegir al colegio de grandes electores estos no adoptan, de hecho, este criterio; es más, razonan al contrario. Primero seleccionan al candidato a la presidencia preferido, aquel por el que ellos mismos votarían si la elección fuese directa, y después eligen como grandes electores a quienes han manifestado explícitamente la intención de votar por aquel candidato. En consecuencia, el voto de los grandes electores dará el mismo resultado que habría emanado directamente del voto popular, y la elección del presidente, concebida como indirecta, se convierte de hecho en una elección directa. Escribe

10 A. Hamilton, J. Jay y J. Madison, núm. 68, *op. cit.*, pp. 563-564.

Duverger: “Si los electores de base eligen a los ‘grandes electores’ cuya única tarea es elegir a los gobernantes, la experiencia muestra que los resultados [...] serán idénticos a los del sufragio directo. De hecho, los delegados electorales son electos únicamente con base en el modo en el cual elegirán al candidato en el escrutinio de segundo grado: un claro ejemplo en este sentido es la elección presidencial en Estados Unidos. El sufragio indirecto se convierte en una complicación inútil”.¹¹ Más aún, en lugar de ejercer una elección libre después de una reflexión concienzuda, los *grandes electores* son meros ejecutores de la voluntad del partido que los hizo elegir, y votan de manera disciplinada por el candidato del mismo partido. Ya hacia finales del siglo XIX, Henry Sumner Maine se lamenta de que, después del desarrollo de los partidos que los constituyentes norteamericanos no habían previsto, el “cuerpo destinado a ser un verdadero colegio electoral no sea más que un conjunto de encargados de los dos grandes partidos en disputa, y que un elector presidencial no tenga una parte más activa en la elección del presidente que la de una boleta electoral”.¹²

Podemos aún añadir una pregunta: si las elecciones del presidente se han convertido de hecho en elecciones directas, ¿no habrían debido excitar las pasiones del pueblo, y suscitar aquellos tumultos que *El Federalista* temía que se habrían desatado justamente por la elección popular directa? En realidad, la democracia norteamericana se ha revelado, hasta ahora, lo suficientemente sólida como para soportar la áspera lucha política que acompaña a las elecciones presidenciales. Pero esta situación no se ha repetido en otros contextos: como vimos en el segundo capítulo, algunos estudiosos contemporáneos consideran que, transferido en democracias más frágiles y minadas por conflictos sociales más fuertes, como las de América Latina, el sistema presidencial contribuyó

11 M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel. I. Les grands systèmes politiques*, op. cit., p. 97.

12 Traducido de H. S. Maine, *Popular Government* (1885), Indianápolis, Liberty Classics, 1976, p. 243.

a las convulsiones institucionales y a la inestabilidad política endémica en esos países.¹³

3. Tocqueville

Buena parte de los argumentos de *El Federalista* a favor de las elecciones indirectas se encuentran también en *La democracia en América*. Para Tocqueville el advenimiento de la democracia es ya un fenómeno universal e imparable.¹⁴ Desde Estados Unidos la democracia se difundirá en Europa, derrotando a sus enemigos, y el derecho de voto está destinado, entonces, a extenderse progresivamente hasta alcanzar el sufragio universal. Pero a Tocqueville le urge dirigir a los europeos una admonición. Muchos de ellos creen que el sufragio universal posee la virtud de

13 Cfr. cap. II, pár. 3, donde hago referencia al volumen de J. J. Linz y A. Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, Baltimore, Londres, The Johns Hopkins University Press, 1994, trad. it. *Il fallimento del presidenzialismo*, Boloña, il Mulino, 1995, y en particular el extenso ensayo de Linz, *Democrazia presidenziale o democrazia parlamentare: vi è differenza?*, pp. 19-155. Más adelante Linz extendió su juicio negativo sobre el gobierno presidencial también al así llamado sistema *semipresidencial* adoptado por algunos países de Europa oriental después de 1989. Cfr. J. J. Linz y A. Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996, trad. it. parcial en dos volúmenes: *Transizione e consolidamento democratico* y *L'Europa post-comunista*, ambos publicados bajo el sello editorial il Mulino, Boloña, 2000.

14 En la introducción a la decimosegunda edición, publicada en 1848, Tocqueville escribe: “[e]ste libro ha sido escrito quince años atrás, bajo el agobio constante de un pensamiento único: el advenimiento próximo, irresistible, universal de la democracia en el mundo”. (A. de Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique* [primera parte], París, C. Gosselin, 1835; [segunda parte] París, C. Gosselin y W. Cocquebert, 1840. Citado de la traducción italiana publicada en *id.*, *Scritti politici*, editada y con introducción de N. Matteucci, vol. II, Turín, Utet, 1968, reimp. 1981, p. 9). En la edición en español existe un pasaje similar: “la obra entera que va a leerse fue escrita bajo la impresión de una especie de terror religioso que se produjo en el alma del autor ante el espectáculo de esta revolución incontenible, que avanza desde hace varios siglos barriendo todo obstáculo y que incluso hoy en día vemos seguir su curso en medio de las ruinas que ha provocado”. (pp. 88-89)

garantizar una elección feliz de los gobernantes, pero se equivocan. El conocimiento directo de la democracia norteamericana le ha enseñado lo contrario: “por mi parte, debo decir que lo que he visto en América no me autoriza pensar que eso suceda así”.¹⁵ La mayor parte de los electores, oprimida por la fatiga del trabajo cotidiano, no cuenta con el tiempo necesario no solo para adquirir una información adecuada sobre las cuestiones públicas, sino para formarse un juicio meditado sobre las cualidades personales de los candidatos:

¡Qué largo estudio, cuántas nociones diversas son necesarias para hacerse una idea exacta del carácter de un solo hombre! Si los más grandes genios se equivocan, ¿cómo acertaría la multitud? El pueblo nunca halla el tiempo y los medios para entregarse a ese trabajo. Siempre tiene que juzgar apresuradamente y fijarse en el objeto más prominente. De ahí viene que los charlatanes de toda laya conozcan tan bién el secreto de complacerlo mientras que muchas veces sus verdaderos amigos fracasan en ello.¹⁶

Es por esto que Tocqueville aprueba la adopción por parte de los norteamericanos de la elección indirecta del Senado y del jefe del Ejecutivo. En una célebre página contrapone el espectáculo deplorable exhibido por la Cámara de Representantes, elegida directamente por el pueblo, a la impresión de sabiduría culta ofrecida por el Senado, elegido de modo indirecto. Este contraste se expresa de modo tan vivaz que merece la pena reproducir los dos pasajes:

Cuando se entra en la sala de representantes en Washington, se siente uno sorprendido por el aspecto vulgar de aquella gran asamblea. La mirada muchas veces busca en vano un hombre célebre.

¹⁵ *Ibid.*, p. 237. Versión en español, p. 387.

¹⁶ *Ibid.*, p. 238. Versión en español, p. 389.

Casi todos sus miembros son personajes oscuros, cuyo nombre no provoca ninguna imagen al pensamiento. La mayor parte son abogados de pueblo, comerciantes, o incluso hombres pertenecientes a las clases más bajas. En un país en donde la instrucción está casi universalmente difundida, se dice que los representantes del pueblo no siempre saben escribir correctamente.¹⁷

El aspecto de la otra asamblea es completamente diferente: “A dos pasos de allí se abre el aula del Senado, cuyo estrecho recinto abriga a gran parte de las celebridades de la América. Apenas hay ahí un solo hombre que no evoque la idea de un reciente llamado a la fama. Son abogados elocuentes, generales distinguidos, hábiles magistrados, o estadistas conocidos. Cada palabra que escapa de esta asamblea honraría a los más grandes debates parlamentarios de Europa.”¹⁸

¿Cómo pueden diferir tanto dos asambleas producto del sufragio universal? No hay otra explicación que el modo diferente de elección: directo para la Cámara Baja, indirecto para el Senado. Para la elección del Senado, la Constitución norteamericana dispone que los ciudadanos elijan mediante sufragio universal el cuerpo legislativo del propio estado, y que después cada legislativo estatal, transformándose para la ocasión en cuerpo electoral de segundo grado, elija a los dos senadores a los que cada estado tiene derecho. Los senadores no son entonces un cuerpo aristocrático, sino que son también, como los miembros de la Cámara de Representantes, expresión de la voluntad popular. Sin embargo, se trata de una voluntad popular filtrada por las selecciones asamblearias de los legisladores estatales, y gracias a este proceso de refinamiento se vuelve capaz de mejores decisiones de las que haría si se expresara de manera directa: “basta con que la voluntad popular pase a través de esta

17 *Ibid.*, p. 240. Versión en español, p. 393.

18 *Ibidem*. Versión en español, pp. 393-394.

asamblea elegida [el cuerpo legislativo estatal], para que se elabore allí en cierto modo y salga revestida de formas más nobles y bellas”. Es así como los miembros del Senado representan “pues, siempre exactamente a la mayoría de la nación que gobierna; pero no representan más que los pensamientos elevados que circulan en medio de ella, a los instintos generosos que la animan, y no las ruines pasiones que muchas veces la agitan y los vicios que la deshonran”.¹⁹

Más compleja, como ya se presentaba en *El Federalista*, es la reflexión sobre el modo de elegir al jefe del ejecutivo. La elección indirecta del presidente también ofrece mayores garantías de tener una buena elección. Pero el argumento solo se menciona,²⁰ y se dedica más espacio a los desórdenes que la elección popular directa podría provocar. Para Tocqueville la elección del presidente es un momento muy delicado de la política norteamericana, en el cual la solidez de las instituciones democráticas es sometida a una dura prueba. La apuesta es tan alta que los candidatos sin escrúpulos podrían recurrir a cualquier medio, legal o ilegal, e inclusive a la violencia para conseguir su objetivo: “Lo que no sin razón se reprocha al sistema electivo, aplicado [al cargo de] jefe de Estado, es el ofrecer un aliciente tan grande a las ambiciones particulares, e instarlas tan enardecidamente a la persecución del poder, que, con frecuencia, no bastando ya los medios legales, acuden a la fuerza cuando el derecho llega a faltarles”.²¹

Más aún, la lucha se vuelve todavía más áspera por el deseo de poder de los seguidores que esperan obtener ventaja con la victoria de su líder: “cuanto más excitada se halla la ambición de los pretendientes, mayor apoyo recibe de una multitud de ambiciones secundarias, que

19 *Ibid.*, p. 241. Versión en español, pp. 394-395.

20 Véase el pasaje en el que Tocqueville afirma que la elección a dos grados “también presentaba más garantías para una buena elección” (*Ibid.*, p. 160). Versión en español, p. 282.

21 *Ibid.*, p. 155. Versión en español, p. 272.

esperan repartirse el poder una vez que su candidato haya triunfado”.²² Finalmente, al acercarse el gran momento, la turbación se propaga hacia abajo, se adueña de la sociedad entera, enciende las pasiones populares: “Las facciones redoblan entonces su ardor [...]; las intrigas se vuelven más activas, la agitación más viva y generalizada [...]. Toda la nación cae en un estado febril”.²³ En una situación tan perturbada, la elección directa no haría sino aumentar los peligros: el pueblo se inflamaría por la conciencia de poder decidir, directamente con su voto, el resultado de la batalla por la conquista del cargo más alto de la Unión. Los constituyentes norteamericanos fueron conscientes del peligro: “[e]l problema por resolver era el de encontrar un modo de elección que, a la vez que expresar la voluntad real del pueblo, excitara poco sus pasiones y lo mantuviera en suspenso lo menos posible”.²⁴ La solución consistía en la elección indirecta, es decir, en quitar de las manos del pueblo la elección directa del presidente y en confiarle únicamente la tarea de elegir a los grandes electores.²⁵ Dando al pueblo una tarea menos importante, se turbaría menos.

Pero todavía restaba a los constituyentes la elección entre las dos formas de elección indirecta: ¿asignar la elección del presidente a un colegio de grandes electores elegido para este fin y disuelto poco después, o al Legislativo federal, es decir, al Congreso? Se prefirió la primera solución. Los constituyentes consideraron que un órgano permanente como el Congreso estaría mucho más expuesto a la acción de los corruptores que un colegio de vida efímera como el de los grandes electores:

22 *Ibidem*. Versión en español, p. 272.

23 *Ibid.*, p. 163. Versión en español, p. 287.

24 *Ibid.*, p. 160. Versión en español, p. 281.

25 La fórmula usada por Tocqueville es: “delegar los poderes electorales de la nación a un cuerpo que la representara” (*Ibid.*, p. 160). Versión en español, p. 281.

Estimaron que si se confiaba a la legislatura la elección del jefe del poder ejecutivo, sus miembros serían mucho tiempo antes de la elección objeto de maniobras corruptoras y juguetes de la intriga; mientras que, semejantes a los jurados, los electores especiales permanecerían desconocidos de las multitudes hasta el día que vivieran actuar, y no aparecerían sino un instante para pronunciar su fallo.²⁶

Tocqueville no tiene dudas sobre la bondad de las elecciones indirectas: se trata de una “combinación afortunada, que concilia el respeto que se debe a la voluntad del pueblo con la rapidez de ejecución y las garantías de orden que exige el interés del Estado”.²⁷ Después de haber expuesto el método de elección indirecta del Senado, formula la previsión de que Estados Unidos debería extender su aplicación: “[E]s fácil ver en el futuro un momento en el que las repúblicas americanas se verán forzadas a multiplicar las dos etapas en su sistema electoral, so pena de extraviarse miserablemente entre los escollos de la democracia”.²⁸ La previsión se revelará como equivocada, porque el método de la elección en dos grados, en lugar de extenderse ulteriormente, será suprimido también para el Senado por una enmienda constitucional en 1913. Más aún, como hemos recordado en el subtítulo precedente, la elección del presidente, que formalmente es indirecta, en los hechos funcionará como directa.

²⁶ *Ibid.*, p. 160. Versión en español, p. 282.

²⁷ *Ibidem.* Versión en español, p. 282.

²⁸ *Ibid.*, p. 241. Versión en español, p. 395.

4. John Stuart Mill

En las *Consideraciones sobre el gobierno representativo* Mill condena el método de la elección indirecta efectuada por un colegio de electores elegidos *ad hoc*, es decir, el procedimiento que en Estados Unidos había sido adoptado para elegir al presidente, y en esto se aleja de *El Federalista* y de Tocqueville. Por el contrario, aprueba el modo de elección del Senado norteamericano, cuyos miembros eran electos por las asambleas legislativas de los estados, y en este punto se acerca tanto a *El Federalista* como a Tocqueville.

Después de referir los dos argumentos tradicionales adoptados para defender las elecciones indirectas –la incapacidad del pueblo de elegir bien y el peligro de desórdenes populares– Mill objeta que confiar la elección de los gobernantes a un colegio de grandes electores compuesto para la ocasión es *dañino* o *inútil*. Pero para comprender este juicio, es necesario retroceder a los primeros capítulos de la obra, donde enuncia los dos criterios con base en los cuales determinar la mejor forma de gobierno. Una forma de gobierno es buena cuanto más: 1) sabe aplicar mejor las capacidades ya existentes en la sociedad, los hombres cultos y virtuosos idóneos para servir al país; 2) y sabe suscitar y desarrollar en el pueblo aún políticamente inculto las cualidades intelectuales, morales y prácticas propias del buen ciudadano. El gobierno representativo es la mejor de las formas de gobierno porque posee ambos requisitos: a través del mecanismo electivo los hombres de valor de los que dispone un país son colocados en las asambleas representativas y llevados a la guía del Estado; y a través de la participación por medio del voto el pueblo cumple con su propia educación política, adquiere interés por la cuestión pública y comprende el vínculo entre el propio interés particular y el interés general de la colectividad.²⁹ Mill insiste mucho en la segunda

29 J. S. Mill, *Considerations on Representative Government*, Londres, Parker, 1861, trad. it. *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Milán, Bompiani, 1946. Los dos criterios del buen

ventaja, por lo que la función educativa del voto es un tema que recorre todo el libro: “Uno de los principales beneficios de un gobierno libre es esta educación de la inteligencia y de los sentimientos que desciende hasta los últimos estratos del pueblo, cuando este es llamado a tomar parte en los actos que tocan directamente los grandes intereses del país”.³⁰ Llamado a participar a la elección de los propios representantes, el obrero aprende a ampliar la mirada más allá del angosto ámbito de sus propias preocupaciones cotidianas:

Es con la discusión política que el trabajador manual, cuyo trabajo cotidiano es un hábito mecánico, cuyo modo de vida no lo mete en contacto con variedad alguna de impresiones, de circunstancias o de ideas, alcanza a comprender la influencia inmediata y sensible que tienen sobre sus intereses personales las causas remotas y los eventos acaecidos muy lejos de su centro de vida; y es con la discusión y la acción política colectiva que un individuo, cuyos intereses están limitados por sus ocupaciones cotidianas en un estrecho círculo, aprende a simpatizar con sus conciudadanos y se vuelve conscientemente miembro de una gran comunidad.³¹

gobierno se indican en el capítulo II: “Del criterio de una buena forma de gobierno” (“Il criterio per una saggia forma di governo”), en particular en las pp. 34-37, y en el capítulo III: “El ideal de la mejor forma de gobierno, es el gobierno representativo” (“Perché la miglior forma ideale di governo è il governo rappresentativo”), pp. 54-55. Una traducción al español de acceso libre es: *John Stuart Mill; vertido al castellano en vista de la última edición inglesa*, con notas y observaciones por D. Siro García del Mazo, Sevilla, Biblioteca Científico-literaria, 1878, disponible en <https://archive.org/details/BRes081277>

30 *Ibid.*, p. 148. Este pasaje y el siguiente se encuentran en el capítulo VIII: “De la extensión del sufragio” (“Dell’estensione del suffragio”).

31 *Ibid.*, cap. VIII, pp. 149-150. Acerca de los efectos pedagógicos del voto y de la participación política, Mill hace referencia de manera explícita a las ideas de Tocqueville (cfr. *ibid.*, pp. 148-149).

Si se tienen presentes estas afirmaciones, se comprende por qué Mill considera la elección indirecta, efectuada por un colegio de *grandes electores*, elegidos únicamente para ese fin, un método *dañino* y, si no dañino, *inútil*. Frente a la tarea de elegir a los *grandes electores*, el elector primario vota ateniéndose estrechamente al *espíritu* del método, que le requiere concentrarse de forma exclusiva en las cualidades personales de los candidatos al colegio de los grandes electores. No se pregunta quién vendrá electo después, por parte de este colegio, al parlamento. No se preocupa de conocer el programa político de los candidatos al parlamento ni de saber qué leyes tienen intención de proponer. Fiel al espíritu del método, vota guiado solamente por la estima personal al *gran elector*, a quien le deja la tarea de elegir libremente, a su vez, al legislador. Cada consideración política más amplia permanece extraña para el elector primario. Pero si este es el ánimo con el que los electores primarios votan, entonces la función educativa del voto a la que Mill da tanta importancia se vuelve del todo vana, y la elección indirecta resulta *dañina*: la tarea limitada que los electores primarios estarían llamados a cumplir “no desarrollaría en ellos algún sentido social ni inteligencia política, ni les invidaría a interesarse por los asuntos de la colectividad”.³² Pero el elector primario puede asumir otro comportamiento, completamente diferente, frente a la elección del colegio de grandes electores: puede sentirse insatisfecho de la limitada tarea que le impone la ley electoral, y más que abandonar la selección de los grandes electores, el elector primario ambicionaría a votar directamente por los miembros del parlamento. Pero si desea hacerlo, puede llevarlo a cabo sin importar lo que prescribe la ley. Basta, de hecho, con que vote como gran elector por un partidario del candidato al parlamento por el cual él mismo votaría si pudiera hacerlo, o por un gran elector que ha recibido del partido el mandato de votar por ese candidato. En ambos casos el colegio de grandes electores se convierte en superfluo, y el mecanismo de la elección indirecta

32 *Ibid.*, p. 170. Todas estas consideraciones se desarrollaron en el cap. IX: “De si debe haber dos grados de elección (*Se si possa effettuare l'elezione in due tempi*)”, pp. 169-176.

se *revela* ineficaz, o peor aún, inútil: tanto valdría eliminarlo y pasar a la elección directa. La ineficacia del doble grado está demostrada por lo que sucede en la elección del presidente de Estados Unidos de América. Formalmente la elección es indirecta, pues los ciudadanos eligen a los grandes electores, y estos eligen al presidente. Pero los grandes electores “siempre son elegidos con la condición expresa de no votar sino por un determinado candidato, y jamás un ciudadano vota por un [gran] elector motivado por razones de preferencia por el elector mismo: vota por la boleta Breckenridge o por la Lincoln”.³³

Aun así, Mill reconoce que también la elección indirecta puede dar buenos resultados, pero solo si se aplica en la otra versión, esto es, si se confía no a colegios electos *ad hoc*, sino a asambleas permanentes que, además de la función electiva, llevan a cabo otras funciones importantes, como la legislativa. El ejemplo, esta vez positivo, proviene de nueva cuenta de Estados Unidos de América, y se trata de cómo se conforma el Senado. Los senadores federales son elegidos por las asambleas legislativas de los estados de modo indirecto, y estas, a su vez, no son electas solo para nombrar a los senadores, pues su actividad ordinaria consiste en la formación de las leyes del Estado y en el control del Poder Ejecutivo. Solo de manera periódica asumen la función de colegios electorales de segundo grado para elegir cada una a los dos senadores federales que corresponden a cada estado. Y en esta función dan un óptimo resultado, demostrando que saben hacer buenas elecciones: de hecho, el Senado norteamericano está “compuesto invariablemente por los hombres más ilustres entre los conocidos en la vida pública”.³⁴ ¿Cuáles son las razones de este éxito? De las *Consideraciones* me parece que se pueden recabar al menos dos. En primer lugar, Mill parece simplemente retomar la opinión tradicional de acuerdo con la cual los políticos que componen las asambleas representativas, que son fruto de una primera selección

33 *Ibid.*, cap. IX, p. 172.

34 *Ibid.*, cap. IX, p. 173.

electoral y, a estas alturas, expertos en los asuntos de gobierno, saben elegir mejor que el pueblo: las asambleas legislativas de los estados son de hecho “cuerpos seleccionados [...] cuya selección [...] tiene mejores posibilidades, respecto de la efectuada por el pueblo, de recaer sobre hombres de valor”.³⁵ En segundo lugar, los legisladores estatales tienen no solo la capacidad de elegir bien, sino que tienen también el interés. En un Estado federal como el norteamericano, cada estado miembro busca influir, en tutela de sus propios intereses, en las decisiones del gobierno central, y logrará hacerlo mejor cuanto más capaces sean sus representantes en ese gobierno. Por esta razón, está en el interés de cada poder legislativo estatal enviar al Senado federal a los dos hombres políticos con más talento disponibles para el cargo. Y ya que todos los estados miembros adoptan esta misma línea de conducta, el Senado federal de Estados Unidos de América recoge a los políticos más eminentes de todo el país.³⁶

Este tipo de elección indirecta ha dado buenos resultados, pero su aplicación permanece limitada a los Estados federales, donde existen las asambleas idóneas, esto es, los legisladores de los estados miembros.³⁷ Este sistema electivo no es, por lo tanto, aplicable en Inglaterra, porque no es un Estado federal. Sin embargo, Mill encuentra el modo de señalar una posibilidad de adopción, si bien remota, también para su país. Entre las numerosas reformas que sugiere en las *Consideraciones*, propone también –como ya hemos hablado en el capítulo precedente– la transformación de la Cámara de los Lores en una “Cámara de los hombres de Estado”, donde serían colocados, en calidad de *pares vitalicios*,

35 *Ibid.*, cap. XVII, p. 278. El pasaje se encuentra en el capítulo XVII: “De los gobiernos representativos federales” (“Dei governi rappresentativi federali”), pp. 270-282.

36 *Cfr. ibidem*. Repitiendo una estimación de Tocqueville, Mill escribe que el Senado de Estados Unidos “ha poseído siempre hombres políticos de fama, mientras la Cámara Baja del Congreso, de acuerdo con la opinión de observadores competentes, ha sido siempre pobre de hombres de valor por cuanto la alta era rica” (*ibidem*).

37 *Cfr. ibid.*, cap. IX, p. 173.

aquellos que han ocupado los niveles superiores del Poder Ejecutivo, la diplomacia, la magistratura, el ejército y así sucesivamente. Pero, de manera subordinada, presenta una propuesta alternativa: la segunda cámara podría ser electa por la primera, es decir, por la Cámara de los Comunes (pero sin elegir de entre sus miembros). Así se compondría mediante elección indirecta, como el Senado de Estados Unidos, y tendría las mismas virtudes de esta prestigiosa asamblea: “emanando como el Senado [norte]americano por la elección popular, si bien de segundo grado, no sería considerada contraria a las instituciones democráticas” ni suscitaría la envidia de la Cámara Baja, pero al mismo tiempo “comprendería un gran número de aquellos individuos de altas capacidades que, sea por causas fortuitas sea por falta de cualidades brillantes, no habrían podido buscar u obtener los votos de un electorado popular”.³⁸

5. Persistencia de las elecciones indirectas

En 1869, pocos años después de la publicación del libro de Mill, el constitucionalista Luigi Palma publica *Sobre el poder electoral en los estados libres (Del potere elettorale negli stati liberi)*, donde afirma que el método de las elecciones indirectas ha perdido casi por completo el éxito del que gozaba en los decenios precedentes. Reconoce que no faltaron “apologistas” para este método, quienes, frente a la gradual extensión del sufragio a las clases populares, se proponían “moderar [...] la fuerza ciega del número”: “[s]e ha creído que sucediese en tales elecciones lo que sucede en las aguas, que pasando a través de filtros se limpian de lo que tienen de impuro”.³⁹ Pero a los defensores de las elecciones indirectas contraponen los nombres de los pensadores y políticos ilustres que lo consideraron un método inadecuado para la elección de la representación

³⁸ *Ibid.*, cap. XIII, p. 222. La traducción se ha modificado parcialmente.

³⁹ L. Palma, *Del potere elettorale negli stati liberi*, Milán, E. Treves, 1869, p. 111.

popular: Bentham, Burke, Constant, Guizot, Balbo, Cavour, Brougham y, sobre todo, John Stuart Mill. Además, enuncia algunas buenas razones para rechazarlo, parte de las cuales hemos abordado ya en este capítulo: 1) o los electores primarios poseen la capacidad de juzgar el valor de los hombres, y entonces se les debería permitir elegir directamente a sus propios representantes, o no la poseen, y en tal caso no se les debería consentir ni siquiera elegir a los electores de segundo grado; 2) si los electores de segundo grado eligen a los mismos diputados que habrían sido elegidos por los electores primarios, el método de la elección indirecta es inútil; en cambio, si en su lugar se eligen otros, el método es fraudulento, porque consiente a la voluntad de una minoría (los electores de segundo grado) de prevalecer sobre el de la mayoría (los electores primarios); 3) ya que los ciudadanos no sienten como su auténtico representante sino al que eligen directamente, la elección indirecta favorece el desinterés de los electores y la falta de responsabilidad de los electos. En conclusión: “[e]n el presente la elección indirecta de los representantes del pueblo está desacreditada”.⁴⁰ Pero este veredicto concierne solamente a la *representación popular*, es decir, a las cámaras bajas de los gobiernos representativos. El mismo Palma juzga aún más oportuno conservar el método indirecto tanto para la elección de las cámaras altas como para la elección de los presidentes en los Estados republicanos.⁴¹

En realidad, la disputa en torno a la alternativa entre elección directa e indirecta no cesó del todo. Como muchos otros *temas recurrentes*, esta alternativa reaparece periódicamente, en el debate político y en las obras de los estudiosos, aun si algunas veces aparece bajo nuevas formas y haciendo referencia a lugares e instituciones distintos a los del pasado. En este subtítulo únicamente indicaré tres de estos lugares: 1) la organización interna de los partidos políticos; 2) la democracia de los consejos

40 *Ibid.*, p. 117.

41 Sobre la elección de los jefes de Estado, *cfr. ibid.*, cap. XII, pp. 359-382; sobre la elección de los senadores, los caps. XIII y XIV, pp. 383-434, donde Palma propone la transformación del Senado del Reino de Italia en una Cámara electa por los consejos provinciales.

o de los soviets; 3) o de algunas segundas cámaras, o cámaras altas, de las democracias contemporáneas. En cambio, en los últimos cuatro subtítulos del capítulo (del sexto al noveno) dedicaré un espacio más amplio a la contraposición entre elección directa e indirecta del jefe del ejecutivo, que se manifiesta en una doble oposición: aquella entre forma de gobierno presidencial y parlamentaria, y aquella entre *democracia mayoritaria* (*directa o inmediata*) y *democracia indirecta* (o *mediata*).

Respecto a los partidos, el método de la elección indirecta encuentra aplicación entre los *partidos de masas*, que desde finales del siglo XIX sustituyen gradualmente a las viejas fraternidades de notables en Europa. Pertenecían a la categoría de los partidos de masa los nacientes partidos socialistas, y enseguida los comunistas, unos y otros caracterizados por una compleja organización de tipo piramidal, compuesta de más niveles dispuestos de manera jerárquica uno sobre otro. La elección indirecta se aplicaba en ocasión del congreso de partido y de la elección contextual de los dirigentes: la organización local del partido elegía a sus propios delegados para la instancia de nivel superior, por ejemplo, el congreso de la federación provincial; en un segundo momento, el congreso provincial elegía a sus delegados al congreso nacional, que posteriormente elegía a los dirigentes nacionales. En su análisis de la organización del partido socialdemócrata alemán, Michels observa que para participar en el congreso nacional un inscrito debe superar siete grados de elecciones, y subraya la contradicción en la que se encuentra la oligarquía que domina el partido. De hecho, para reforzar su dominio sobre la masa de los inscritos los miembros de esta oligarquía promueven en la organización interna del partido justamente aquel mecanismo de la elección a más grados que ellos mismos rechazan, en nombre de la democracia, en la organización del Estado.⁴² Por un lado, los oligarcas se esfuerzan,

42 Cfr. R. Michels, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Leipzig, Dr. Werner Klinkhardt, 1911, 2ª ed., Stuttgart, Alfred Kröner Verlag, 1925, trad. it. *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna*, Boloña, il Mulino, 1966, p. 123.

al interior del partido, por alejar a su base cada vez más de los lugares donde se toman las decisiones, sustituyendo “cada vez que es posible, las elecciones directas con indirectas”; por otro lado, en la lucha por la democratización del Estado, toman una dirección opuesta incluyendo entre los puntos del programa “la legislación directa por parte del pueblo a través del uso de los derechos de proponer y rechazar las leyes”.⁴³ En *Politik als Beruf* Weber escribe que la transformación de los partidos de notables en partidos de masa está caracterizada formalmente por un proceso de vasta democratización interna: en lugar de los parlamentarios y de los notables, en los nuevos partidos de masa los candidatos y los dirigentes son elegidos mediante elecciones en las que participa la base. Pero también subraya el carácter indirecto de estas elecciones: las asambleas de base eligen a “los miembros de las asambleas de grado más elevado, de las cuales frecuentemente en muchos casos existe más de una antes de llegar al ‘congreso general del partido’”.⁴⁴ Como para Michels, también para Duverger el método de las elecciones indirectas vuelve vanas las reglas de estatuto que deberían garantizar la elección democrática de los dirigentes. Él describe detalladamente “el sistema de elecciones piramidales” adoptado por el Partido Comunista Francés. La Conferencia de Sección elige a los propios delegados a la Conferencia de la Federación; la Conferencia de la Federación elige a sus delegados al Congreso Nacional; el Congreso elige un comité central que, a su vez elige a la dirección, la secretaría y la Comisión de Control Político. Conclusión: “el sufragio indirecto es un instrumento admirable para evitar el uso del método democrático, fingiendo aplicarlo”.⁴⁵

43 *Ibid*, pp. 208-209.

44 M. Weber, *Politik als Beruf* (1919), trad. it. de F. Tuccari en *id.*, *La scienza come professione. La politica come professione*, Turín, Edizioni di Comunità, 2001, p. 77.

45 M. Duverger, *Les partis politiques*, París, Librairie Armand Colin, 1951, trad. it. *I partiti politici*, 5ª ed., Milano, Edizioni di Comunità, 1980, p. 191. N. de la T: Edición en español: *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 22ª reimp., 2012. El pasaje fue retomado de A. Panebianco, *Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*, Boloña, il Mulino, 1982, p. 372, n. 76.

Se debe agregar que, como sucede en la organización del Estado, también en la del partido las elecciones indirectas pueden transformarse en elecciones sustancialmente directas. Si, por ejemplo, en previsión del congreso dos eminentes personalidades proponen públicamente su propia candidatura a la guía del partido, puede suceder que en el congreso de sección los inscritos elijan exclusivamente como delegados al Congreso federal a los seguidores del candidato preferido, quienes a su vez elegirán con el mismo criterio a los delegados al Congreso nacional: a través de esta sucesión de mandatos vinculantes la elección del jefe del partido se convierte *de facto* en una elección directa.

El método de las elecciones de más de un grado caracteriza, además, a los proyectos de democracia de los consejos propuestos por Marx, Lenin y otros estudiosos y jefes políticos del movimiento comunista internacional. En *La guerra civil en Francia*, después de haber delineado los caracteres de la inédita organización del poder municipal que los insurrectos parisinos de 1871 habían construido –elecciones por medio de sufragio universal directo de todos los cargos públicos, mandato imperativo, revocabilidad en cualquier momento de todos los cargos, etcétera– Marx escribe que el modelo de la Comuna de París debió propagarse a toda Francia. De esta manera, todo el territorio nacional habría sido cubierto por una espesa red de *comunas locales*. El vínculo entre la periferia y el centro se habría asegurado por un sistema de elecciones a dos o más grados: “[l]as comunas rurales de cada distrito habrían tenido que administrar sus asuntos mediante una asamblea de delegados con sede en la capital del distrito, y estas asambleas distritales a su vez habrían debido mandar representantes a la delegación nacional a París”⁴⁶

El modelo de la comuna esbozado por Marx es presentado de nuevo, en 1917, por Lenin en *Estado y revolución*; sin embargo, en esta obra el tema de las elecciones indirectas no se toca, y reaparece, en su lugar, en otros

46 K. Marx, *La guerra civile in Francia* (1871), Roma, Editori Riuniti, 1977, p. 82.

teóricos de la democracia conciliar. Cito como ejemplos algunos textos de Antonio Gramsci y de Max Adler, todos de 1919. En un artículo de la revista *El nuevo orden* (*L'Ordine Nuovo*), Gramsci, inspirándose declaradamente en la experiencia de los soviets en la Revolución rusa, describe a detalle un proyecto de organización conciliar de la clase obrera en una gran ciudad. Una larga secuencia de elecciones indirectas debe conectar la unidad de base, el pequeño grupo de obreros que trabajan juntos en la misma oficina, con el vértice de la organización ciudadana. Es necesario, en primer lugar, “hacer elegir a un delegado por cada 15 obreros [...], llegando, por elecciones graduales, a un comité de delegados de fábrica”. Los comités de fábrica del mismo vecindario, junto con las representaciones de otras categorías de trabajadores, elegirán después al “comité de barrio”. Finalmente los comités de barrio de toda la ciudad elegirán a los miembros del consejo ciudadano, el “comisariado urbano”.⁴⁷ En otro artículo, Gramsci indica el pasaje sucesivo y último de los consejos ciudadanos “a la unidad suprema, el Congreso nacional de los delegados obreros y campesinos”.⁴⁸ En *Democracia y consejos obreros* Adler escribe que, respecto a la democracia parlamentaria, el sistema de los consejos presenta la gran desventaja de garantizar “relaciones infinitamente más estrechas entre electores y electos”: de hecho, también aquel que llega a la cima del sistema y entra en el “consejo central” debe haber pasado antes por “elecciones indirectas en las circunscripciones, en los municipios y en las provincias”, y “debe haber sido electo antes en el círculo mucho más restringido de la fábrica y de su grupo profesional”.⁴⁹ Señalo de pasada: justamente aquello que para Adler es una bondad, pasar a través de más de un grado de elección, resulta lo contrario para un defensor de la democracia parlamentaria, como Kelsen. Él juzga de manera negativa el

47 A. Gramsci, “Democrazia operaia”, *L'Ordine Nuovo*, I, 7, 1919, citado del volumen de P. Spriano, “*L'Ordine Nuovo*” e i consigli di fabbrica. Con una scelta di testi dall'Ordine Nuovo, Turín, Einaudi, 1971, pp. 147-148.

48 A. Gramsci, “Postilla”, *L'Ordine Nuovo*, I, 15, 1919, citado de P. Spriano, *op. cit.*, p. 171.

49 M. Adler, *Demokratie und Räteystem* (1919), trad. it. *Democrazia e consigli operai*, Bari, De Donato, 1970, p. 83.

hecho de que en el sistema conciliar “la voluntad originaria del pueblo, constituida en las empresas, no va a parar directamente [...] en el parlamento del congreso de los consejos”, sino que “debe penetrar a través de más capas de cuerpos de representación acumulados piramidalmente uno sobre otro –los consejos de las empresas en lo individual, de las circunscripciones, de los territorios–”.⁵⁰ Muchos años después, el tema de los consejos es retomado por Crawford B. Macpherson, quien incluye al sistema conciliar en su clasificación de los cuatro *modelos* de democracia: la *democracia protectora* (Bentham e James Mill), la *democracia de desarrollo* (John Stuart Mill), la *democracia de equilibrio* (Schumpeter) y, finalmente, la *democracia participativa*, de la cual el modelo conciliar constituye una subespecie. Sin embargo, el favor con el que el autor mira este modelo –caracterizado por un “sistema piramidal” de consejos– no le impide reconocer que en las sociedades contemporáneas su aplicación estaría destinada al fracaso.⁵¹

Finalmente, el método indirecto se adopta en la elección de la segunda cámara, o cámara alta, tanto en algunos estados unitarios como en una parte de los estados federales. Respecto de los estados unitarios, en Holanda los senadores son elegidos por las asambleas provinciales (art. 55 constitucional). En Francia son elegidos en los departamentos por colegios electorales compuestos por diputados, miembros de los consejos

50 H. Kelsen, *Sozialismus und Staat*, 2ª ed., Leipzig, Hirschfeld, 1923, trad. it. *Socialismo e Stato*, Bari, De Donato, 1978, p. 163. El análisis considera textos de Bucharin, Trockij y Radek. Sin embargo, Kelsen precisa que sus teorías conciliares son antidemocráticas no tanto por el carácter indirecto de las elecciones, sino por la exclusión de los derechos políticos de las clases *no trabajadoras*.

51 C. B. Macpherson, *The Life and Times of Liberal Democracy*, Cambridge, Oxford University Press, 1977, traducción italiana de E. A. Albertoni (ed.) *La vita e i tempi della democrazia liberale*, Milán, il Saggiatore, 1980. La versión en español se encuentra como *La democracia liberal y su época*, Alianza Editorial, 2003. El modelo conciliar, que se puede extraer de *La Guerra Civil en Francia* de Marx también es mencionado en la nueva edición ampliada de la obra de David Held, *Models of Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1996, trad. it. *Modelli di democrazia*, Boloña, il Mulino, 1997, pp. 202-207. La versión en español se titula *Modelos de democracia*, publicada por Alianza Editorial (3ª ed., 2007).

de departamento y delegados de los consejos comunales. Mientras que en España, 200 senadores de 250 resultan elegidos por sufragio universal directo, los 50 restantes son elegidos por los parlamentos de las comunidades autonómicas.⁵² Respecto de los estados federales, desde 1913 la elección del Senado de Estados Unidos de América se convirtió en directa, como lo es también al día de hoy la elección de la segunda cámara australiana. Por el contrario, en otros estados federales se aplica el método indirecto. En Austria la cámara de los estados, el Consejo Federal, es electa por los parlamentos de los *Länder* (art. 35 constitucional). En la República Federal alemana los miembros del *Bundesrat* son nombrados y revocados por los gobiernos de los *Länder* (art. 50 constitucional). En Bélgica, que la Constitución de 1994 ha transformado en un Estado federal compuesto por regiones y comunidades lingüísticas, solo 40 senadores son electos de modo directo. Los otros 31 se eligen mediante un complejo sistema de elección indirecta por parte de los consejos de las comunidades y por 40 colegios elegidos directamente (art. 67 constitucional). En la discusión sobre el futuro de la Unión Europea hay quien propone, en una perspectiva general, transformar al Consejo de Ministros en una verdadera cámara de los estados: esta sería la Cámara Alta, formada de modo indirecto y compuesta por miembros nombrados por los gobiernos de los Estados, que acompañaría en un ordenamiento bicameral al Parlamento de Estrasburgo, el cual, por el contrario, es elegido directamente por las y los ciudadanos de la Unión.⁵³

52 Extraigo las referencias para los países europeos del volumen editado por E. Palici di Suni Prat, F. Cassella y M. Comba, *Le Costituzioni dei paesi dell'Unione europea*, 2ª ed., Padua, Cedam, 2001.

53 Cfr. L. Levi, "Quali istituzioni per l'Europa? Modelli costituzionali a confronto", en U. Morelli (coord.), *L'Unione europea e le sfide del XXI secolo*, Turín, Celid, 2000, pp. 199-201. Levi recuerda que en la doctrina del federalismo los estudiosos se dividen entre quienes recomiendan la elección directa de la cámara de los estados, como sucede en Estados Unidos de América (por ejemplo, K. C. Wheare, *Del governo federale*, Boloña, il Mulino, 1997, p. 59) y quien, como él mismo, considera más adecuada la elección indirecta adoptada por la República Federal de Alemania.

6. La *democracia mayoritaria*: la noción

Estos ejemplos muestran que la contraposición entre elección directa e indirecta no ha desaparecido del todo después de la discusión que tuvo lugar a finales del siglo XVIII y gran parte del XIX. Pero la persistente vitalidad de esta contraposición se demuestra también en la continua renovación de la disputa en torno a la selección entre elección directa o indirecta del jefe del ejecutivo. Con la expresión “elección directa del jefe del ejecutivo” hoy se entiende alguna de las dos modalidades distintas de selección. La primera es, obviamente, la prevista por la forma del gobierno presidencial, de la que ya hemos hablado en diversas ocasiones, especialmente en este capítulo. La segunda es la que se realizaría en la así llamada *democracia mayoritaria, directa, o inmediata* (contrapuesta a la *indirecta* o *mediata*), de la que nos ocuparemos a continuación. En la forma de gobierno presidencial la elección del jefe del ejecutivo está *formalmente*, es decir, con base en una disposición constitucional asignada al pueblo (o a un colegio *ad hoc* elegido por el pueblo). La *democracia mayoritaria* es, por el contrario, una forma de gobierno parlamentaria, en la cual la designación del jefe del ejecutivo está *formalmente*, esto es, de acuerdo a la constitución, asignada al parlamento, pero que de acuerdo con diversos estudiosos se convierte en una elección *sustancialmente* directa, esto es, efectuada de hecho por el pueblo, a causa del modo concreto de operación de los partidos e instituciones.

En su configuración más simple la *democracia mayoritaria, directa, o inmediata* se funda sobre un sistema bipartidista. Dos grandes partidos se presentan a las elecciones parlamentarias indicando a través de sus respectivos líderes las y los candidatos al cargo de jefe del ejecutivo (generalmente se considera coherente con el modelo el sistema electoral mayoritario, pero esta opinión no es compartida por todos). El partido vencedor obtiene la mayoría de los escaños parlamentarios y forma inmediatamente el gobierno presidido por el propio líder. Dadas estas condiciones, los electores que han votado por el partido vencedor –se

observa— han elegido contemporáneamente también al gobierno y a su jefe. El mismo resultado se puede obtener también en un sistema multipartidista; si a las elecciones se presentan dos coaliciones compactas (bipolarismo) donde cada una indica de manera específica al propio candidato a la jefatura de gobierno, los electores que votan por la coalición vencedora eligen simultáneamente a su candidato a ese cargo. Naturalmente, en ambos casos la elección del jefe de gobierno es directa solo de hecho, no de derecho. Como hemos subrayado, en un régimen parlamentario la elección de jefe del ejecutivo depende formalmente del parlamento. Pero el carácter bipartidista, o al menos bipolar, del sistema permite transferir sustancialmente la elección a los electores.

Al contrario, la democracia *indirecta* o *mediata* se caracteriza por un sistema pluripartidista fragmentado. En las elecciones parlamentarias se presentan más partidos, ninguno de los cuales tiene la fuerza suficiente para conquistar la mayoría parlamentaria y formar por sí mismo al gobierno, por lo que estos partidos se reagrupan de manera preventiva en dos alianzas sólidas (bipolarismo) lo suficientemente amplias como para que cada una pueda ambicionar la conquista de la mayoría parlamentaria y del gobierno. En consecuencia, la coalición de gobierno se forma después de las elecciones y las negociaciones entre los partidos que han obtenido escaños parlamentarios. También la elección del jefe de gobierno es el producto de estas negociaciones. El electorado no es puesto en la condición de elegir directamente al gobierno y a su líder, sino que con su voto participa únicamente en la conformación del parlamento: el bloque de gobierno y el primer ministro serán elegidos por los partidos después de las elecciones. La formación del gobierno y la elección del primer ministro son definidas como *indirectas* justamente porque son efectuadas por los partidos elegidos por los electores y no por los electores mismos.

El significado que se ha apenas explicado de *democracia mayoritaria* es diferente del que le atribuye Arend Lijphart con su famosa distinción entre *democracia mayoritaria* y *democracia consensual* (o *asociacionista*). Es

verdad que los dos significados coinciden en parte: tanto los que adoptan el primer significado (Duverger), como quienes adoptan el segundo (el propio Lijphart) asumen como principal ejemplo de democracia mayoritaria la actual forma de gobierno del Reino Unido. Más aún, las dos nociones de democracia mayoritaria comparten generalmente caracteres comunes importantes, como el bipartidismo y el sistema electoral mayoritario, ambos propios del sistema inglés. Sin embargo, las dos nociones deben distinguirse porque sirven para subrayar dos aspectos diferentes del modelo inglés. Quién usa la expresión democracia mayoritaria en el primer significado, como Duverger, concentra su atención en la elección sustancialmente *directa* del jefe de gobierno por parte del pueblo, y la contrapone a la democracia indirecta o mediata, en la cual el jefe de gobierno es elegido por el parlamento y/o por los partidos. Quien emplea la expresión democracia mayoritaria bajo el segundo significado, como Lijphart, evidencia la concentración del poder en la mayoría parlamentaria monopartidista, y la contrapone a la democracia *consensual o asociativa*, en la cual el poder está distribuido y es compartido entre una pluralidad de partidos y de otros sujetos o instituciones. He aquí la definición de Lijphart: “[e]l modelo mayoritario concentra el poder político en las manos de una mayoría simple (muchas veces ni siquiera absoluta [...]) mientras que el modelo consensual tiende a dispersar y limitar el poder en diversas modalidades”.⁵⁴ Es interesante notar que el tema de la elección *directa* del ejecutivo, tan importante en el primer significado de democracia mayoritaria, el duvergeriano, no tiene importancia alguna en el segundo: ninguna de las 10 características con

54 A. Lijphart, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Londres, Yale University Press, 1999, trad. it. *Le democrazie contemporanee*, Boloña, il Mulino, 2001, p. 20. El pasaje prosigue de la siguiente manera: “Otra diferencia, fuertemente correlacionada con esta última, es que el modelo mayoritario es exclusivo, competitivo y adversarial, mientras que el consensual está caracterizado por la inclusividad, negociación y compromiso. Por esta razón, la democracia consensual puede ser definida también como ‘democracia de negociación’” (*ibidem*). El libro constituye una ampliación de la versión precedente, publicada en 1984 también por Yale University Press y traducida al italiano bajo el sello editorial il Mulino en 1988.

las que Lijphart construye su propio modelo de democracia mayoritaria tiene que ver con la elección de jefe del ejecutivo.⁵⁵ Es cierto que muchos estudiosos emplean la expresión *democracia mayoritaria* en modo bivalente, para comprender tanto la elección directa del ejecutivo como la concentración del poder en la mayoría parlamentaria monopartidista. Sin embargo, en el plano conceptual me parece oportuno distinguir los dos significados; nos ocuparemos sobre todo del primero.

Aún se podría sugerir un modo adicional para distinguir los dos significados: quienes usan la expresión *democracia mayoritaria* en la primera acepción, como Duverger, observan en primer lugar el modo en el cual los partidos conquistan el poder o, mejor dicho, el gobierno (a través de la investidura popular directa del líder en lugar de negociaciones entre partidos); quienes la usan en el segundo significado, como Lijphart, se centran sobre todo en el modo en el cual el o los partidos, después de haber conquistado el poder del gobierno, lo ejercen en modo mayoritario, en lugar de consensual o asociativo. En breve: a los primeros les interesa de manera prevalente el modo de *adquisición* del poder; a los segundos, el modo en el que este se *ejerce*.

55 Lijphart agrupa las 10 características en dos grupos de cinco. El primer grupo obedece a la "dimensión partidos-ejecutivos": "[1] concentración del poder ejecutivo en gobiernos de mayoría monopartidista, en oposición a la dispersión del poder ejecutivo en amplias coaliciones multipartidistas; [2] relación ejecutivo-legislativo en la cual domina el primero, opuesta al equilibrio de poderes entre ejecutivo y legislativo; [3] sistemas bipartidistas opuestos a sistemas multipartidistas; [4] sistemas electorales mayoritarios y no proporcionales opuestos a la representación proporcional; [5] sistemas de representación de los intereses plurales, con competencia abierta entre los grupos, opuestos a los sistemas coordinados y 'corporativos', destinados al compromiso y a la concertación". El segundo grupo de cinco características hace referencia a la "dimensión federal-unitaria", y comprende la contraposición entre Estados federales y unitarios. Cfr. A. Lijphart, *op. cit.*, pp. 20-21. Para una crítica a la teoría lijphartiana de la democracia *asociativa* o *consensual* cfr. G. Sartori, *Comparative Constitutional Engineering. An Introduction into Structures, Incentives and Outcomes*, Londres, Macmillan, 1994, trad. it. *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, Boloña, il Mulino, 1995, pp. 83-87. Cfr. también L. Addante, "Tra Sartori e Lijphart: una tipologia delle forme di governo democratiche", *Rivista italiana di scienza politica*, XXXIII, núm. 2, agosto 2003, pp. 225-255, y G. Ieraci, "Contemporary Democracies. A Dichotomous Pattern for Comparative Politics", *Quaderni di scienza politica*, año IX, nueva serie II, núm. 2, agosto 2002, pp. 253-279.

Volvamos ahora al primer significado que, para efectos de simplificación, llamaremos de Duverger. De acuerdo con una opinión difundida son dos las condiciones necesarias para consentir la elección sustancialmente directa del jefe del ejecutivo, y, por consiguiente, realizar la democracia mayoritaria: un sistema electoral mayoritario y un sistema político bipartidista (o al menos bipolar, compuesto por dos coaliciones unidas). La relación existente entre las dos condiciones está fijada en las así llamadas “tres leyes” de Duverger: la primera de estas establece que un sistema electoral mayoritario favorece la formación de un sistema bipartidista.⁵⁶ A su vez, un sistema bipartidista permite la elección *directa* del jefe de gobierno, consintiendo entonces la realización de la democracia mayoritaria. La secuencia completa que se deriva es la siguiente: un sistema electoral mayoritario produce un sistema bipartidista, y un sistema bipartidista instaura la democracia mayoritaria o directa.⁵⁷

No obstante, las leyes de Duverger han sido fuertemente criticadas. La relación estrecha entre el sistema electoral mayoritario y el bipartidismo, afirmado por la primera ley, se ha puesto en duda. Parte de los estudiosos llegó a la conclusión de que el sistema mayoritario no es ni una condición *suficiente* ni una condición *necesaria* del bipartidismo (y del bipolarismo) y, entonces, de la democracia mayoritaria. Para Giovanni Sartori, por ejemplo, el colegio uninominal a turno único (llamado *plurality*) adoptado en Inglaterra no es condición suficiente del

56 A decir verdad, Duverger no habla de “leyes”, pero sus generalizaciones son mencionadas con cierta frecuencia como tales. El autor las expone sintéticamente en la obra *Institutions politiques et droit constitutionnel (Instituciones políticas y derecho constitucional)*, op. cit., p. 118: “1. El escrutinio mayoritario simple lleva al bipartidismo. 2. La representación proporcional lleva a un sistema plural de partidos independientes uno del otro. 3. El escrutinio mayoritario a dos turnos lleva a un pluripartidismo mitigado por las alianzas”. Cfr. también *I partiti politici*, op. cit., p. 265.

57 La secuencia se encuentra reconstruida de manera sencilla en M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, op. cit. En la p. 118 se reitera que el sistema electoral mayoritario conduce al bipartidismo; y en la p. 114 se afirma que del bipartidismo surge “el parlamentarismo mayoritario [...] en el que los mismos electores eligen al gobierno”, es decir, la *democracia directa*.

bipartidismo. Este sistema electoral sirve más que nada para conservar un sistema bipartidista existente, pero por sí mismo no es suficiente para crearlo *ex novo* donde no existe. De hecho, la introducción del *plurality* no basta para reducir de manera estable a dos el número de los partidos nacionales, allá donde “minorías raciales, lingüísticas, alienadas ideológicamente, o en supuestos similares de incoercibilidad (que rechazan el hacerse representar por dos grandes partidos de masa) se han concentrado en altas proporciones en determinados colegios y en determinadas áreas geográficas”.⁵⁸ Y para Gianfranco Pasquino el colegio uninominal a turno único no es siquiera una condición necesaria del bipartidismo (y del bipolarismo). De hecho, también los sistemas proporcionales, si bien “corregidos” (con umbrales de acceso, colegios pequeños, premios de mayoría), pueden “producir mayorías absolutas de escaños para un solo partido”.⁵⁹ Si estas observaciones son ciertas, deberíamos concluir que el sistema electoral mayoritario no es una condición indispensable para la formación de una democracia mayoritaria, y que la única condición verdaderamente indispensable es un sistema político bipartidista, o al menos bipolar, es decir, compuesto por dos coaliciones compactas, cada una de las cuales propone su propio candidato al cargo de jefe de gobierno. Aun así, la convicción de que el colegio uninominal a turno único y la democracia mayoritaria están relacionados estrechamente estaba y está muy difundida, y la encontraremos varias veces más en las siguientes páginas.⁶⁰

58 G. Sartori, *Comparative Constitutional Engineering. An Introduction into Structures, Incentives and Outcomes*, op. cit., p. 53. El pasaje se encuentra en el tercer capítulo (pp. 39-65), en el cual el autor, después de haber discutido las tesis de Duverger, propone su vez sus propias “leyes”.

59 G. Pasquino, *Mandato popolare e governo*, Boloña, il Mulino, 1995, p. 9. El autor recuerda que esta circunstancia se verificó en España en 1982 y 1987; en Grecia en 1981, 1985, 1990 y en 1994, y en Portugal en 1987 y 1991. El sistema mayoritario es considerado igualmente como una condición “que facilita” la democracia mayoritaria (*ibid.*, p. 8).

60 La cuestión de la influencia de los sistemas electorales sobre los sistemas del partido es discutida a profundidad por Domenico Fisichella en el libro *Elezioni e democrazia. Un'analisi comparata*, Boloña, il Mulino, 1982, nueva edición 2003, y de manera más concisa en *Sistemi*

7. La *democracia mayoritaria*: la historia

Cuando se desea indicar el origen de la noción de *democracia mayoritaria* o *inmediata*, se mencionan generalmente los escritos publicados por Duverger en los años cincuenta y sesenta del siglo pasado, pero la idea es más antigua. Si bien expresada en términos diferentes a los de Duverger, esta data al menos del inicio del siglo XX. Reconstruir la historia de la idea requeriría un estudio especializado, por lo que aquí me limito a indicar algunas etapas de esta historia, examinando textos de Ostrogorski, Schmitt y Schumpeter, para concluir justamente con Duverger.

Siguiendo la evolución política y constitucional de Gran Bretaña en los últimos decenios del siglo XIX, en la obra *La democracia y organización de los partidos políticos*, Ostrogorski describe la progresiva expansión del sufragio, el ocaso de los partidos de notables y, finalmente, la formación de dos grandes partidos de masas organizados, que presentan a los electores a los propios candidatos al cargo de *premier*. De esta nueva estructura de la política británica él toma dos aspectos que nos interesan: 1) a estas alturas la elección del *premier* parece ser efectuada directamente por los electores; 2) en consecuencia, la Cámara de los Comunes ha perdido el poder de entronizar y destituir al Ejecutivo, del cual, en contraposición, puede ser disuelta. Ambos puntos aparecen en el siguiente pasaje: “[1]a Cámara no tiene el poder de cambiar al ministerio, si no quiere pagar tal acción con la propia existencia. No tiene algún papel directo en su caída, y casi ninguno en su formación ya que el gabinete entero ha sido elegido de acuerdo con los deseos del jefe, que ha sido designado no por el voto de las cámaras, sino por el del cuerpo electoral;

elettorali, primera parte de la voz *Elezioni* de la *Enciclopedia delle scienze sociali*, vol. IV, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1994, pp. 510-519; *cfr.* también el volumen de G. Baldini y A. Pappalardo, *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2004, que contiene un capítulo titulado “Las leyes de Duverger: críticas y revisiones” (*Le leggi di Duverger: critiche e revisioni*) (cap. 6, pp. 86-107).

hasta que este último no cambie de opinión, el ministerio es inatacable”.⁶¹ Y ambos aspectos aparecen nuevamente en un escrito sucesivo sobre la evolución de la Constitución inglesa. Por un lado Ostrogorski señala la relación directa que se ha creado entre los jefes y las masas, poniendo en evidencia el lado subjetivo: “[e]ntre el simple elector y el líder supremo del partido se estableció una comunicación directa”; los sentimientos de confianza y de devoción personal que el elector versa sobre el líder adquirieron “un matiz de cesarismo, y el líder del partido se convirtió en un ‘ungido de la masa’”.⁶² Por otra parte, observa que la Cámara Baja ha perdido a favor de los electores el poder que en el pasado tenía sobre el gobierno: “[e]n las elecciones, en las cuales se desarrolla la confrontación entre dos líderes, el pueblo ensalza a uno de ellos, y este César coronado debe ser reconocido por la Corona: esta debe llamarlo al poder y a ningún otro. Después él, siguiendo únicamente su juicio, sin pedir nada a la Cámara, forma el gobierno, que permanece en el poder hasta que en las elecciones el pueblo no lo destituye. El parlamento no formula más juicios sobre el ministerio; sobre ellos está el juez supremo: el pueblo”.⁶³

En su *Teoría de la constitución*, Carl Schmitt distingue dos tipos de democracia parlamentaria, una en la cual el gobierno prevalece sobre el parlamento, y otra en la que, al contrario, el parlamento prevalece sobre el gobierno.⁶⁴ Pero los dos tipos se distinguen también por otro aspecto:

61 M. Ostrogorski, *La Démocratie et l'organisation des partis politiques*, París, Calmann-Lévy, 1903, 2ª ed., 1912, trad. it. *La democrazia e i partiti politici*, G. Quagliariello (ed.), Milán, Rusconi, 1991, pp. 356-357.

62 Citado de M. Ostrogorski, *La costituzione inglese*, G. Quagliariello (ed.), Nápoles, Alfredo Guida Editore, 1998, p. 119. Sobre la obra, publicada en lengua rusa en 1916 con el título *L'evoluzione della costituzione inglese nel corso dell'ultima metà del secolo*, véase la introducción del editor en las páginas 5-22.

63 *Ibid.*, p. 127.

64 Cfr. C. Schmitt, *Verfassungslehre*, Berlín, Duncker & Humblot, 1928, trad. it. *Dottrina della costituzione*, Milán, Giuffrè, 1984, pp. 349-354. El primer tipo está caracterizado por la “supraordinación [del gobierno] al parlamento” (p. 351), el segundo por la “subordinación del

en el primer tipo, el jefe de gobierno es expresión directa de la voluntad del pueblo; en el segundo, el gobierno es una emanación del parlamento. Entonces, el primer tipo de democracia –ejemplificado por el gobierno de gabinete inglés– está caracterizado de manera conjunta tanto por la relación directa entre gobierno y electores como por la prevalencia del gobierno sobre el parlamento. La primera característica está descrita de la siguiente manera: “el gobierno [...] independientemente del parlamento tiene una relación directa con el pueblo o puede establecerla, esto es, se hace referencia directamente a la confianza de los ciudadanos”.⁶⁵ Respecto de la segunda, en Inglaterra el gobierno “*guía* al parlamento [...] de manera que en la literatura de Derecho público el primer ministro inglés inclusive es indicado de manera ocasional como el “superior”, al que la mayoría parlamentaria debe obedecer”.⁶⁶ ¿Existe una relación entre estas dos características? La respuesta se encuentra en el pasaje donde la primera, la relación directa entre gobierno y pueblo, aparece como la causa de la segunda, el dominio del gobierno sobre el parlamento: “la supraordinación [del gobierno al parlamento] es resultado del hecho de que el gobierno se basa directamente sobre la ‘opinión pública,’

gobierno al parlamento” (p. 349). Véase también la página en la que el autor afirma que en el sistema parlamentario el “acuerdo” entre parlamento y gobierno puede “ser producido por una subordinación más o menos acentuada del gobierno al parlamento o del parlamento al gobierno” (p. 445). Los dos tipos de democracia se encuentran descritos también en las páginas 402-444. Esta distinción constituye solo una de las numerosas tipologías, pertinentes a la teoría de las formas de gobierno, contenidas en la *Dottrina della costituzione*. Las más importantes son examinadas por P. P. Portinaro en *La crisi dello jus publicum europaeum. Saggio su Carl Schmitt*, Milán, Edizioni di Comunità, 1982, especialmente en el segundo capítulo, pp. 107-160.

65 C. Schmitt, *Verfassungslehre*, *op. cit.*, pp. 349-350.

66 *Ibid.*, p. 351. Las cursivas son mías. Son opuestas las características del segundo tipo de democracia. Le falta, en primer lugar, la relación directa entre gobierno y electores: “el gobierno no [tiene] ninguna relación directa con los ciudadanos con derecho de voto y [...] esta relación [se] da exclusivamente a través del parlamento” (*ibid.*, p. 349). En segundo lugar, el gobierno, más que supraordenado, se encuentra subordinado al parlamento: “el gobierno [es] entendido como cualquier cosa a someter a la representación popular” (*ibid.*, p. 350).

respecto a la cual también el parlamento es solo una expresión”.⁶⁷ En otras palabras, la relación directa que el gobierno tiene con el pueblo contribuye a fortalecer de tal manera al primero que le consiente dominar al parlamento.⁶⁸

En el primer pasaje citado, Schmitt escribe que el gobierno “tiene una relación directa con el pueblo o puede establecerla”. Pero ¿de qué manera “puede establecerla”? Disolviendo, como sucede en Inglaterra, a la Cámara electiva y convocando a nuevas elecciones. Es verdad que formalmente el poder de disolver la Cámara de los Comunes pertenece a la Corona. Pero, de acuerdo con la praxis instaurada en los últimos decenios del siglo XIX, el monarca concede la disolución si el primer ministro se lo pide. En Inglaterra, entonces, “el gabinete puede producir una conexión inmediata con la opinión pública, esto es, disolver mediante decreto real al Parlamento y provocar una decisión de los electores autorizados a votar”.⁶⁹

También para Schumpeter el poder del *premier* inglés de disolver la Cámara de los Comunes lleva a la conformación de una relación directa entre el gabinete y los electores. Pero él llega a este reconocimiento solo para los fines de su propia exposición de la forma de gobierno inglesa. Procedamos entonces con orden, comenzando por esta afirmación: “en una democracia [...] la primera función del voto del elector es la creación de un gobierno” y “crear un gobierno equivale prácticamente

67 *Ibid.*, p. 351. Restringido entre el gobierno y el pueblo, el Parlamento inglés ha perdido gradualmente su antiguo poder. Se ha convertido en “una mera máquina registradora entre el electorado y el gobierno de gabinete” (*ibid.*, p. 412).

68 Ambos aspectos de este tipo de democracia –la elección sustancialmente directa del jefe de gobierno y la consolidación del gobierno respecto del parlamento– son ilustrados también por F. Hermens, *Verfassungslehre*, Köln u. Opladen, Athenäum Verlag, 1964, trad. it. *La democrazia rappresentativa*, presentación de G. Maranini, Vallecchi, 1968: cfr. en específico las pp. 241, 326, 329 y 553. De esta obra existe una primera edición en lengua inglesa con el título *The Representative Republic*, Notre Dame, Ind., University of Notre Dame Press, 1958.

69 *Ibid.*, p. 424.

a decidir quién debe ser el líder, que llamaremos también aquí primer ministro”.⁷⁰ Pero para los electores existen dos modos de crear un gobierno, o mejor, de elegir al líder: directamente, como sucede en el sistema presidencial, o indirectamente, es decir, a través de la mediación del parlamento, como sucede en el sistema parlamentario. El primer modo se adoptó en Estados Unidos, donde los electores votan directamente al jefe del Ejecutivo, mientras que el rol de los grandes electores carece de influencia.⁷¹ En el segundo modo, “el voto de los electores no crea directamente al gobierno, sino un órgano intermedio, llamado de ahora en adelante parlamento, al cual se devuelve la tarea de producir un gobierno”.⁷² En Inglaterra la praxis es la siguiente: inmediatamente después de las elecciones el líder del partido vencedor recibe el encargo del rey o reina, forma el ministerio y comienza a gobernar. No recibe un voto de confianza formal por parte del Parlamento. Pero ya que el partido vencedor, fortalecido gracias a la mayoría de los escaños de la Cámara, podría emitir una moción de censura en contra de cualquiera que no sea el propio líder, se puede decir que el jefe de gobierno es efectivamente designado por el Parlamento, si bien en modo *negativo*. Hasta aquí, Schumpeter describe el sistema inglés en los términos típicos de la forma de gobierno parlamentaria, en la cual la elección del jefe de gobierno pertenece al parlamento y no a los electores. Sin embargo también él,

70 J. A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harpers & Brothers, 1942, 2ª ed. revisada 1947, 3ª ed. ampliada 1950, trad. it. *Capitalismo, socialismo, democrazia*, Milán, Edizioni di Comunità, 1964, reimp. Milán, Etas Libri, 1994, cap. XXII, pp. 260-261. N. de la T.: La edición en español se encuentra dividida en dos volúmenes, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Página Indómita, 2015.

71 En una nota encontramos la siguiente anotación: “Considero que podemos prescindir del colegio electoral” (en la versión italiana, “Possiamo, ritengo, prescindere dal collegio elettorale”). *Ibid.*, cap. XXII, p. 261, nota 10.

72 *Ibid.*, cap. XXII, p. 261. La distinción ente los dos modos se repite también en el pasaje en el que, después de haber dicho que la nueva teoría de la democracia, que él propone, eleva “en funciones antes del cuerpo electoral [a] la creación de un gobierno”, aclara: “directamente o a través de un cuerpo intermedio” (*ibid.*, cap. XXII, p. 259). Y donde afirma que “es tarea del pueblo [la] de producir un gobierno, o un cuerpo intermedio que a su vez generará un ejecutivo o gobierno nacional” (p. 257).

justamente al final de la exposición, de manera realista alcanza a reconocer que el *premier* inglés, en virtud del poder de disolución que de hecho se le reconoce, parece electo directamente por los electores: “no faltará la observación por parte del lector que donde –como en Inglaterra– el primer ministro tiene el poder efectivo de disolver la Cámara (de ‘dirigirse al país’, *to go to the country*), el resultado se acercará en cierta medida al resultado previsible de la elección directa del gobierno a manos del cuerpo electoral, hasta que este último lo apoye”.⁷³ Y esta elección directa en lo sustancial es justamente lo que caracteriza a la que llamamos democracia mayoritaria.

La primera edición de la obra de Schumpeter fue publicada en 1942, durante la Segunda Guerra Mundial. De esta manera, nos hemos acercado a los años en los que, en la inmediata posguerra, Duverger formula su propia noción de *democracia directa*. El estudioso francés parte de la asunción de que la distinción tradicional entre democracia presidencial y parlamentaria se ha superado y, de acuerdo con esta vieja distinción, Estados Unidos de América y Gran Bretaña tendrían formas de gobierno diversas. En realidad, los gobiernos de estos dos países pertenecen hoy a la misma especie, la *democracia directa*, caracterizada por la elección directa del jefe de gobierno, y como tal opuesta a la *democracia indirecta*, o *mediata* (*mediatisée*) de los regímenes parlamentarios en Francia (de la Cuarta República), Italia y otros países europeos. La nueva distinción entre *democracia directa* e *indirecta*, que refleja mejor el funcionamiento real de los sistemas políticos, debe sustituir a aquella tradicional, y hoy en día meramente formal, entre régimen presidencial y parlamentario.⁷⁴

73 *Ibid.*, p. 262.

74 M. Duverger, *La VI République et le Régime présidentiel*, París, Fayard, 1961, trad. it. *La sesta repubblica e il regime presidenziale*, Milán, Edizioni di Comunità, 1962, pp. 37-39. Recorro sobre todo a este pequeño volumen porque el autor expone de manera breve, pero exhaustiva, los puntos principales de su argumentación. Sin embargo, la distinción entre democracia directa e indirecta se encuentra en muchas otras de sus obras. Véase, por ejemplo, las páginas 71 y 114 de sus *Institutions politiques et droit constitutionnel*, *op. cit.*, donde admite que la terminología propuesta “no es muy satisfactoria” (p. 71). Cfr. además *Demain la république*, París, René

Pero ¿en qué modo sucede la elección *directa* del jefe de gobierno en Estados Unidos y Gran Bretaña? Para explicarlo, Duverger recurre en ambos casos a una noción particular de *mandato imperativo*. En Estados Unidos la Constitución prescribe que el pueblo elija a un colegio de grandes electores que procederá a la elección del presidente. Los grandes electores no son más que meros ejecutores. Cada uno de ellos es elegido por cuenta de un partido, y generalmente vota de manera disciplinada por el candidato a la presidencia que el partido ha propuesto a los electores. Simplificando, el autor escribe: “la mayor parte de ellos [los grandes electores] están obligados, jurídicamente, a votar por el candidato a la Casa Blanca a quien se obligaron a designar en la campaña electoral frente al pueblo”.⁷⁵ Los miembros del colegio de grandes electores votan, entonces, como si hubieran recibido un *mandato imperativo* por parte de los electores primarios y se limitarían a seguir su voluntad. Este *mandato* convierte la selección del presidente en una elección sustancialmente directa por parte del pueblo: “Todo se desarrolla, de hecho, como si los ciudadanos eligiesen ellos mismos al Presidente. Ellos no depositan en la urna una boleta por Kennedy o Nixon, sino por ‘Smith que se ha obligado a votar por Kennedy’ o por ‘Lowell que se ha obligado a votar por Nixon’. El resultado es el mismo”.⁷⁶

Por su parte, en Inglaterra el sistema bipartidista y la disciplina interna de los dos partidos conducen al mismo resultado. La presencia de solo dos grandes partidos permite al vencedor de las elecciones obtener casi siempre la mayoría de los escaños y formar por sí solo un gobierno encabezado por su líder. La disciplina de partido asegura después que en el parlamento todos los diputados del partido apoyarán de manera compacta a su líder convertido en jefe de gobierno, esto es, votarán siempre sin deserciones por el gobierno. Sin embargo, al votar de manera

Julliard, 1958, trad. it. *La repubblica tradita*, Milán, Edizioni di Comunità, 1960, pp. 91-94.

75 *Id.*, *La VI République et le Régime présidentiel*, *op.cit.*, p. 44.

76 *Ibidem*.

disciplinada en el parlamento por el líder del partido los diputados no hacen más que seguir una especie de *mandato imperativo*, que les ha sido impuesto por sus electores y vuelto vinculante por la disciplina del mismo partido. De hecho, cuando los electores de un colegio uninominal eligen al propio representante lo obligan a sostener de manera disciplinada en el parlamento al líder del partido convertido en *premier*, o de cualquier manera esperan que actúe como si hubiera aceptado de manera tácita esta obligación. A través de este *mandato imperativo*, entonces, los electores ingleses eligen, de hecho, directamente al jefe de gobierno, de forma análoga a lo que sucede con los electores norteamericanos.⁷⁷

De manera diferente a la Gran Bretaña, las democracias parlamentarias *indirectas* o *mediatas* de la Europa continental se caracterizan por el pluripartidismo. Ningún partido logra conquistar la mayoría de los escaños parlamentarios y gobernar por sí solo. Los partidos no forman, antes de las elecciones, coaliciones en grado de presentar a los electores un programa común de gobierno y un candidato común al cargo de jefe del ejecutivo, ya que no han indicado de manera preventiva a su candidato a la *premiership* (cargo de primer ministro), ni los diputados de los partidos resultan sometidos a un *mandato imperativo* por parte de los electores. Sin vínculos que emerjan de la voluntad de los electores, partidos y diputados forman la coalición de gobierno y eligen al jefe *después* de las elecciones, mediante negociaciones libres. De este modo se interponen como *mediadores* entre los electores y el gobierno, impidiendo a los primeros elegir directamente al jefe del ejecutivo. Es clara entonces la diferencia entre la democracia *directa* y la *indirecta* o *mediata*: “[e]n el primer caso el acto decisivo de la elección de la formación de gobierno se realiza

77 Cfr. *ibid.*, pp. 45-46 y 52, de las cuales recojo y resumo los argumentos. Tanto los parlamentarios ingleses como los grandes electores presidenciales norteamericanos son sometidos entonces a un *mandato imperativo*. La diferencia está en el hecho de que en Gran Bretaña los miembros de la Cámara Baja llevan a cabo ambas funciones, la de legisladores y la de *grandes electores* del jefe del Ejecutivo, mientras que en Estados Unidos ambas funciones son desempeñadas por órganos diversos, el Congreso y el colegio electoral presidencial respectivamente (*ibid.*, p. 45).

por parte de la ‘base’, por los mismos electores: un sistema de este tipo se llama democracia directa; en el segundo, esta elección se cumple indirectamente, a través de los diputados, que fungen como ‘mediadores’: de aquí viene el nombre de democracia mediata”.⁷⁸ La condición subjetiva de los electores también es diversa en los dos casos: “en el primer caso, los ciudadanos tienen la impresión de participar ellos mismos al juego político más importante, que consiste en dar un jefe a la Nación: en el segundo, piensan que distribuyen solamente las cartas entre los jugadores –los diputados– que después hacen la partida a su modo, reservando al pueblo la parte de espectador”.⁷⁹

Se observa que Duverger define la *democracia directa*, en su versión inglesa, también como *parlamentarismo mayoritario*. Con esta expresión quiere poner en evidencia no tanto la elección directa del *premier*, sino la capacidad del gobierno de permanecer en el cargo por toda la legislatura. Ya hemos referido el hecho de que en la teoría de la democracia mayoritaria confluyen dos temas distintos que conciernen respectivamente a la adquisición y al ejercicio del poder: el modo *directo* en el cual el líder es elegido para el gobierno, y el modo en el cual sucesivamente el poder es ejercido. La expresión *parlamentarismo mayoritario* está relacionada con el segundo aspecto, en particular con la estabilidad del gobierno: “[p]or parlamentarismo mayoritario se entiende aquel tipo de régimen parlamentario en el cual el gobierno puede contar con una mayoría estable en el parlamento que le consienta en general de ejercitar sus funciones

78 *Ibid.*, p. 47. Léase también *ibid.*, p. 39: “La democracia es ‘directa’ si el jefe de gobierno es elegido por el mismo pueblo, mediante sufragio universal; es ‘mediata’, si los ciudadanos eligen representantes que a su vez eligen libremente, sin mandato imperativo, al jefe de gobierno”.

79 *Ibid.*, p. 47. La relación *directa* entre electores y gobierno es tal porque sortea la mediación del parlamento y, no obstante mediada por el partido, caracteriza también al parlamentarismo mayoritario de C. Mortati, *Le forme di governo*, Padua, Cedam, 1973, pp. 178-179. Cfr. también *id.*, *Istituzioni di diritto pubblico*, décima edición reelaborada y actualizada por F. Modugno, A. Baldassarre y C. Mezzanotte, Padova, Cedam, 1991, tomo I, pp. 409-410.

durante toda la legislatura”.⁸⁰ Por el contrario, el parlamentarismo no mayoritario se caracteriza por gobiernos frágiles de coalición que siempre están en riesgo de fragmentarse: “[e]n los regímenes nos mayoritarios, el gobierno no dispone de una mayoría estable y homogénea en el parlamento. Está sujeto entonces a la moción de censura. A los regímenes parlamentarios no mayoritarios corresponde, sobre el plano partidista, un pluripartidismo no corregido ni por alianzas dualistas ni por la hegemonía absoluta de un partido sobre los otros”.⁸¹ Para Duverger, la elección directa del gobierno y la estabilidad del gobierno mismo no son sino dos aspectos, ambos positivos, de la misma forma de gobierno, es decir, de la forma de gobierno inglesa y de aquellas que se le asemejan. Lo demuestra el pasaje en el cual usa *democracia directa* y *parlamentarismo mayoritario* como expresiones equivalentes: “En el bipartidismo un solo partido tiene la certeza de alcanzar la mayoría absoluta [...] de los escaños parlamentarios. Los gobiernos pueden contar entonces con una mayoría homogénea y estable. Es el sistema que se define [como] ‘parlamentarismo mayoritario’, en el cual los mismos electores eligen el gobierno: nos encontramos en una situación de ‘democracia directa’”.⁸²

8. El debate en Italia

En el curso del debate sobre la reforma del sistema electoral y sobre la forma de gobierno que tuvo lugar en Italia en los últimos dos decenios del siglo pasado, la introducción en nuestro país [N. de la T.: Italia] de la

80 *Id.*, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, op. cit., p. 268.

81 *Ibid.*, p. 275.

82 *Ibid.*, p. 114. Al contrario, en los sistemas multipartidistas el “gobierno, formado por coaliciones, es más heterogéneo e inestable. Son coaliciones hechas y deshechas por los electos: se está en presencia de ‘democracias mediatas’ y de ‘parlamentarismo no mayoritario’” (*ibidem*).

democracia mayoritaria se convierte en el objetivo de buena parte de los reformadores.⁸³

También en este caso citaré únicamente un reducido número de entre los múltiples juristas y politólogos que intervinieron. Uno de los protagonistas de este debate, Serio Galeotti, había ya referido de manera explícita a Duverger y a su clasificación de las formas de gobierno: en un ensayo publicado en 1966, de hecho, Galeotti declara como superada la distinción entre la forma de gobierno presidencial norteamericana y la forma de gobierno parlamentario británica y propone incluirlas en la categoría duvergeriana de la democracia *directa*, definida como *inmediata*, en contraposición con la *democracia mediata*. En las democracias inmediatas el gobierno o sea su jefe (*prime minister*, en Gran Bretaña, presidente de la república en Estados Unidos) obtiene su investidura directamente del pueblo (elecciones generales en Gran Bretaña, elecciones presidenciales en Estados Unidos). Quien elige o despide al gobierno en las democracias más seguras ya no es el parlamento, sino –en aplicación auténtica de la soberanía popular– el Pueblo como cuerpo electoral.⁸⁴

Por el contrario, en las democracias indirectas o mediatas, como la italiana, la elección del gobierno “escapando al electorado, se centra más arriba en el circuito político-institucional, concentrándose precisamente en aquellas infraestructuras constitucionales que son los partidos”.⁸⁵

83 Sobre este debate cfr. F. Teresi, *La strategia delle riforme. Le riforme istituzionali in Italia tra governabilità partecipazione e trasparenza*, 5ª ed. actualizada, Turín, Giappichelli, 1996.

84 S. Galeotti, *Dalla disciplina dei partiti alla riforma del sistema di governo*, publicado como *Prefazione* en el volumen editado por C. E. Traverso, V. Italia y M. Bassani, *I partiti politici. Leggi e statuti*, Milán, Istituto Editoriale Cisalpino, 1966, después reimpresso en la colección de ensayos del autor, *Alla ricerca della governabilità*, Milán, Giuffrè, 1983, pp. 86-87.

85 *Ibid.*, p. 89. Comentarios críticos sobre la asimilación de la elección del *premier* inglés a la elección del presidente norteamericano se encuentran en el ensayo de L. Elia, *Governo (forme di)*, en *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milán, Giuffrè, 1970, pp. 646-647.

La democracia inmediata se funda en el bipartidismo y en el colegio uninominal, aquella sobre el multipartidismo y el sistema proporcional.

Casi 20 años después, en un ensayo que aparece cuando la estación del gran debate sobre las reformas ya había comenzado, Galeotti retoma su esquema teórico, si bien en términos menos rígidos. En la categoría de las democracias inmediatas se recoge, además de Estados Unidos de América y la Gran Bretaña, a Francia, Alemania federal y los países escandinavos. Algunos de estos países adoptaron no el colegio uninominal, sino sistemas proporcionales más o menos correctos, y otros no cuentan con un sistema bipartidista, solo un sistema *bipolar*. Permanece sin cambios, en este ensayo, el objetivo del autor: hacer entrar a Italia en la categoría de las *democracias inmediatas*, en las cuales el “Pueblo cuerpo electoral”, a causa sobre todo del sistema electoral con el que se le consulta, más que por la estructura o tendencia bipolar del sistema de partidos, es colocado en grado de determinar inmediatamente con su voto la investidura sustancial del gobierno a través de la designación de su jefe.⁸⁶

Otro protagonista del debate, Gianfranco Pasquino, ilustra en un libro de 1985 un proyecto de reforma electoral entendido, más que para garantizar una mayor estabilidad y eficacia respecto de la acción del ejecutivo, a dar “más poder al elector”, o sea a “conceder a los electores aquello que se les quita a las secretarías de los partidos: el poder de decidir sobre la elección de los gobiernos”.⁸⁷ Diez años después, en *Mandato popular*

86 S. Galeotti, *La debolezza del governo nel meccanismo costituzionale. Saggio sulla bassa capacità decisionale del sistema politico italiano*, en Gruppo di Milano, G. Miglio (coord.), *Verso una nuova costituzione*, tomo I, Milán, Giuffrè, 1983, p. 349. En un ensayo incluido en el mismo tomo, Galeotti expone su proyecto de reforma, que prevé la elección directa del primer ministro de manera simultánea a la de la asamblea legislativa (*Per il rimodellamento della forma di governo in “governo di legislatura”, op. cit.*, pp. 387-426). Ambos ensayos fueron reimpresos en el volumen S. Galeotti, *Un governo scelto dal popolo. “Il governo di legislatura”*, Milán, Giuffrè, 1983, pp. 9-102.

87 G. Pasquino, *Restituire lo scettro al principe. Proposte di riforma istituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 1985, pp. 39 y 88. El proyecto preveía la elección de un parlamento monocameral de

y gobierno (*Mandato popolare e governo*) reitera que el objetivo de sus sugerencias es “hacer elegir el gobierno a los ciudadanos” y “reducir el poder de los partidos aumentando el de los ciudadanos”.⁸⁸ Me parece que de este libro se puede extraer una teoría de la democracia mayoritaria acabada, articulada en dos partes, que comprenden respectivamente al momento de la adquisición del poder y el de su ejercicio. Respecto del primer momento, del cual nos estamos ocupando, en la *democracia mayoritaria* –la expresión es empleada ampliamente por el autor– dos partidos solos o dos coaliciones muy unidas de partidos se enfrentan en las elecciones parlamentarias. El partido (o la coalición) que vence conquista la mayor parte de los escaños del parlamento y forma inmediatamente el gobierno, guiado por su líder. El modelo es todavía el de la Gran Bretaña. Aquí la combinación de colegio uninominal en un solo turno y de un sistema bipartidista permite a los electores elegir directamente al jefe de gobierno. De esta manera, “el elector británico se comporta como si pudiera elegir, esto es, votar por su gobierno y por su *premier*, es decir, votando por el candidato conservador en su circunscripción, el elector sabe automáticamente que vota para enviar al jefe del partido conservador al número 10 de Downing Street [...]. El mismo discurso vale, naturalmente, para el voto del elector laborista”.⁸⁹

Sin embargo, para Pasquino el bipartidismo y el sistema mayoritario no son condiciones indispensables para materializar la democracia mayoritaria y conferir directamente a los ciudadanos la elección del jefe de gobierno. En lugar del sistema bipartidista puede ser suficiente un sistema bipolar, en el cual se confrontan dos coaliciones compactas, cada una de

500 miembros en dos turnos: en el primero se eligen con sistema proporcional 400 miembros, en el segundo se asignan los otros 100 escaños atribuyendo un “premio de coalición” a la alianza de partidos que vence, a condición de que haya presentado un programa de gobierno e indicado en modo vinculante el nombre del propio candidato al mando del ejecutivo (cfr. *Ibid.*, pp. 39-45).

88 G. Pasquino, *Mandato popolare e governo*, op cit., pp. 102 y 92.

89 *Ibid.*, p. 63.

las cuales se presenta a los electores con una indicación inequívoca del propio candidato al cargo de jefe de gobierno.

Asimismo, la tarea del sistema electoral mayoritario puede ser absuelta también por un sistema proporcional correcto de mecanismos que, reduciendo el grado de proporcionalidad, obstaculizan la multiplicación de los partidos. En España el sistema electoral proporcional es corregido por colegios electorales muy pequeños, en los que se eligen de tres a seis diputados; en Grecia el porcentaje mínimo de votos que una lista ha de superar para tener representación parlamentaria es alto; y también en Alemania los resultados proporcionales del peculiar ordenamiento electoral son mitigados por el umbral de exclusión. En estos países las elecciones asumen el carácter de una batalla entre dos, y solo dos, aspirantes a la guía del gobierno y, si bien se trata de regímenes parlamentarios, los electores se comportan “como si de verdad pudiesen elegir directamente al gobierno y al jefe de gobierno”.⁹⁰ Por el contrario, en las democracias no mayoritarias se impide a los electores la elección directa del jefe de gobierno. Lo demuestra la Italia de la así llamada Primera República, que tuvo lugar de la posguerra a la reforma electoral de 1993. A causa de un sistema proporcional privado de correcciones eficaces y de un multipartidismo no temperado por estables coaliciones electorales y de gobierno,

90 *Ibid.*, p. 71. El caso de Alemania requiere de dos aclaraciones: la primera se relaciona con el sistema electoral en sentido estricto, es decir, la fórmula de conversión de los votos en escaños. Su naturaleza proporcional algunas veces es incomprendida, como demuestra el hecho de que a veces es definido como un sistema *mixto* proporcional-mayoritario. Para una aclaración, *cfr.* E. Bettinelli, *Elettorali (sistemi)*, voz del *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. V, Turín, Utet, 1990, en particular las pp. 454-455. La segunda tiene que ver con el umbral de exclusión (*Sperrklausel*) de 5%. Para Giovanni Sartori el sistema casi bipartidista de la Alemania federal antes de la unificación no es producto, como muchas veces se dice, de este mecanismo de contención. A su juicio, la reducción del número de partidos alemanes se debe en gran parte a la obra de la Corte constitucional, que con las sentencias de 1953 y 1956 ilegalizó al partido neonazi y al comunista (*cfr. Comparative Constitutional Engineering, op. cit.*, pp. 31-32).

el elector no ha sabido jamás con anticipación el resultado concreto, específico de su voto, ni podía saberlo. Durante toda la Primera República el elector italiano no ha podido sino limitarse a entregar su voto en las manos de los secretarios de partido que, después, lo habrían hecho dar frutos en una serie de negociaciones incesantes, que duraban toda la legislatura y que han estado a la base de la inestabilidad de las coaliciones de gobierno y del cargo más alto del gobierno mismo.⁹¹

Por el contrario, la segunda parte de la teoría de la democracia mayoritaria está relacionada con el ejercicio del poder, esto es, el modo en el que debe gobernar el partido o coalición que ha conquistado la mayoría de los escaños en las elecciones, y también el modo en el que la oposición debe comportarse. Dado que regresaremos a esta segunda parte de la teoría en el capítulo V, aquí me limitaré a indicar dos rasgos esenciales. En primer lugar, si en las elecciones se han enfrentado dos coaliciones, estas deben conservar inmutable su composición hasta las siguientes elecciones: no se les permite descomponerse y recomponerse durante la legislatura para dar vida a una nueva coalición de gobierno diferente de la que los electores votaron. En segundo lugar, la mayoría no debe buscar llegar a compromisos con la oposición sobre puntos esenciales de su programa de gobierno, para los que ha solicitado y obtenido el voto del electorado: la democracia mayoritaria es netamente contraria a las prácticas *asociativas*.⁹²

91 G. Pasquino, *Mandato popolare e governo*, op. cit., pp. 91-92.

92 Cfr. *Ibid.*, pp. 107-108. La teoría expuesta por Pasquino comprende un tercer e importante elemento, estrechamente conectado al segundo: la idea de que en una democracia mayoritaria el partido o coalición vencedora de las elecciones recibe de los electores un "mandato" para realizar su programa. A este mandato se refiere el título del libro. Abordaré este argumento también en el quinto capítulo. En consonancia con Pasquino cfr. Oreste Massari declara en su obra *Italia, democrazia maggioritaria?* (Génova, Costa & Nolan, 1995, p. 10) su deseo de "presentar una teoría política positiva de la democracia mayoritaria".

En el libro *Soberanía popular y constitucionalismo (Sovranità popolare e costituzionalismo)*, Tommaso Edoardo Frosini reconstruye la fortuna de la idea de *democracia mayoritaria, directa o de investidura* en la doctrina constitucional italiana. Frosini recuerda la influencia ejercida sobre la doctrina italiana por Duverger y examina la obra de estudiosos como Mortati, Giuseppe Maranini, Serio Galeotti y muchos otros después de la Segunda Guerra Mundial. El autor sostiene vigorosamente la tesis que hemos encontrado ya en los escritos de Galeotti, de acuerdo con los cuales una aplicación consecuente del principio de soberanía popular requiere que el pueblo elija no solo al parlamento, sino también al gobierno.⁹³ Pero no todas las democracias aplican de modo consecuente dicho principio: algunas, de hecho, consienten al pueblo elegir únicamente al parlamento y no al gobierno. En consecuencia, existen dos tipos de democracia: en las primeras el principio de la soberanía popular tiene un desarrollo pleno, en las segundas, no. En las primeras “el Cuerpo electoral elige tanto al Parlamento como al Gobierno (de hecho o de derecho)”, mientras que en las segundas “el Cuerpo electoral se limita a votar por los partidos políticos y en consecuencia a elegir a los representantes políticos al interior del Parlamento, al cual le corresponde la tarea de ‘expresar’ al gobierno”.⁹⁴ Con una referencia expresa a la clasificación duvergeriana, Frosini llama a las primeras democracias a “legitimación directa del gobierno”, y a las segundas, democracias a “legitimación indirecta”.⁹⁵ Son condiciones de la democracia a legitimación directa tanto el sistema electoral mayoritario como el bipartidismo, y ambas se encuentran en Gran Bretaña, que se confirma así como el modelo de la democracia mayoritaria.⁹⁶ Finalmente, como otros partidarios de la democracia *directa* o mayoritaria, también Frosini afirma que este tipo

93 Cfr. T. E. Frosini, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Milán, Giuffrè, 1997, pp. 6 y 238-239.

94 *Ibid.*, p. 239.

95 Cfr. *ibid.*, p. 238.

96 Cfr. *ibid.*, pp. 268-271.

de democracia atribuye a los electores un poder más grande: consiente al “pueblo de contar más” y le restituye “su función de sujeto primario de las democracias”.⁹⁷

9. ¿Más poder al elector?

Pero ¿es verdad que la democracia *mayoritaria, directa o inmediata* tiene, entre otras ventajas, también la de atribuir un mayor poder a los electores? Aparentemente, quisiera decir de manera intuitiva, esta afirmación es cierta. En el pasaje de la democracia mediata a la mayoritaria, de hecho, los electores obtienen el elegir *directamente* un cargo, el de jefe de gobierno, que anteriormente elegían solo de manera indirecta, a través de la mediación de los partidos y del parlamento. En este sentido, ellos adquieren un poder más grande. Sin embargo, me parece que esta afirmación se presta a ciertos comentarios críticos.

No obstante, antes de exponer estos comentarios quisiera examinar una observación a la teoría de la democracia *inmediata o directa* que no me parece persuasiva. Para Giovanni Sartori no tiene sentido decir que el *peso* del voto aumenta si el elector elige *directamente*, además del parlamento, al gobierno. El peso del voto individual no depende tanto de los cargos que contribuye a asignar como de la relación fraccionaria con el número global de los votos o de los electores: “regresando al “voto pesado” de Pasquino confieso que no [le] creo [...]. El discurso concreto es que el peso del voto de cada uno está expresado por una fracción cuyo denominador es el cociente que da la elección. Si el cociente es de

97 *Ibid.*, pp. 225-254. Frosini ha propuesto de nuevo sus concepciones en algunos de los ensayos recogidos en el volumen *Forme di governo e partecipazione popolare*, Turín, Giappichelli, 2002. De este mismo autor, véase también *Le votazioni*, Roma-Bari, Laterza, 2002. Sobre la fortuna del modelo inglés en la Italia de la posguerra cfr. E. Capozzi, *L'alternativa atlantica. I modelli costituzionali anglosassoni nella cultura italiana del secondo dopoguerra*, Soveria Mannelli (Catanzaro), Rubbettino, 2003.

50 mil votos, mi voto pesa un cincuentamilésimo. ¿Voto pesado? No, voto pluma”⁹⁸

Pero los defensores del *voto pesado* podrían contraargumentar que Sartori considera solo el valor fraccionario (o porcentual) del voto, dejando de lado el valor absoluto. Si el número de los electores permanece estable, el peso fraccionario de un voto no cambia, mientras que el absoluto puede aumentar. Para expresarnos en los términos de Sartori, en un estado de 10 millones de electores el voto de un elector vale un diezmillonésimo del total. Este valor fraccionario (o porcentual) no cambia, no aumenta, si a los electores se les concede elegir directamente, además del parlamento, al gobierno: cada voto sigue pesando un diezmillonésimo del total. Pero se podría sostener que aumenta en términos absolutos, porque crece el valor total sobre el cual se calcula el peso porcentual del votante individual. Asumimos que el poder global de los electores crece cuando aumenta el número y la importancia de los cargos asignados mediante elección, o cuando se pasa de la elección indirecta de un cargo a la directa. Consintiendo a los electores elegir no solo al parlamento, sino elegir directamente también al gobierno, aumentaría su poder total, y entonces también el poder de cada voto (es decir, del votante en lo individual) expresado en términos absolutos: este es el asunto, implícito o explícito, de la teoría de la democracia *inmediata* o *mayoritaria*. La objeción *aritmética* de Sartori no parece suficiente para confutarla, por el contrario, para evaluar si la democracia mayoritaria en verdad aumenta el *poder de los electores* es necesario analizar en lo específico los argumentos de sus defensores, las transformaciones que han esperado, los efectos que han conseguido.

98 G. Sartori, “Le riforme istituzionali tra buone e cattive”, *Rivista italiana di scienza politica*, XXI, 3, diciembre de 1991, p. 381. Esta observación parece hacer eco de la de Rousseau, de acuerdo con la cual en un Estado compuesto por 10 mil ciudadanos “cada miembro del Estado participa en la autoridad soberana [...] en la diezmilésima parte”, como en un Estado de 100 mil habitantes participaría en “un cienmilésimo” (*Du contrat social* [1762], III, 1, en *id.*, M. Garin (ed.), *Scritti politici*, vol. II, Roma-Bari, Laterza, 1994, p. 131).

En primer lugar, cuando los teóricos de la democracia mayoritaria sostienen que en un sistema bipartidista los electores tienen el poder de elegir al jefe de gobierno, dicen solo una *verdad a medias* de la que ya hablamos en el primer capítulo, en el cual analizamos lo que sucede antes del voto: cómo todos, o casi todos, los candidatos de todas las elecciones, aun aquel para el cargo de jefe del ejecutivo, han sido *elegidos* por otros antes de ser sometidos a la elección de los electores. Generalmente el candidato es elegido por su propio partido. La elección puede darse de modo más o menos democrático, por parte del restringido grupo de quienes dominan el partido o a través de una amplia consulta de los inscritos. Puede efectuarse con procedimientos diferentes, con el voto de un organismo dirigente del partido, en el curso de un congreso nacional o a través de elecciones primarias. Pero se trata en cada caso de una elección que anticipa y restringe la elección de los electores. La de los electores es siempre una elección de segundo grado, que se ejerce sobre los candidatos seleccionados previamente por los respectivos partidos. Se objetará que esta es una afirmación descontada, pero me parece oportuno enfatizarla. En más de una ocasión hemos encontrado la afirmación de que, mientras en la democracia *mediata* la elección del jefe de gobierno es realizada por los partidos, la democracia mayoritaria arrebató esta elección a los partidos y la restituye a los ciudadanos: de vez en cuando a la democracia mayoritaria se le reivindica con tal énfasis este mérito que deja la impresión de que en este tipo de democracia el papel de los partidos se convierte en irrelevante. No es así, y conviene recordarlo. Los partidos no desaparecen de la escena de la democracia mayoritaria: aun admitiendo que ceden a los electores la elección del jefe de gobierno, como lo quiere la teoría de la democracia mayoritaria, continúan reservándose la elección previa de los candidatos a este cargo. Podemos considerar esta intervención de los partidos como un bien o un mal, pero no podemos dejar de lado su existencia.⁹⁹

99 Para una observación similar, *cfr.* A. Pizzorusso, *La Costituzione ferita*, Roma-Bari, Laterza, 1999, pp. 109-114. Para una crítica de la *democracia mayoritaria* *cfr.* M. Luciani, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Roma, Editori Riuniti, 1991, en particular el capítulo IV, pp. 65-81.

La segunda observación es también demasiado obvia. Se dice que un sistema bipartidista consiente a los electores la elección directa *de facto* del jefe de gobierno. Al contrario, un sistema pluripartidista, a menos de que asuma una configuración bipolar, no concede a los electores este poder: la designación del jefe del ejecutivo es el producto de las negociaciones postelectorales entre los mismos partidos, que se presentaron a las elecciones en modo desorganizado. Pero se puede objetar que, en un sistema pluripartidista, a las elecciones del parlamento los electores tienen una posibilidad de elección más amplia, mientras que en un sistema bipartidista es más reducida. Lo que los electores pierden en un sistema pluripartidista fragmentado –la elección *directa* del jefe del ejecutivo– está compensado por el mayor número de partidos entre los cuales elegir a los propios representantes en el parlamento. En el bipartidismo la variedad de las opiniones políticas presentes entre los ciudadanos está constreñida a verse en solo dos recipientes; en el pluripartidismo, la variedad de las opiniones encuentra un mayor número de canales por donde correr, y es más probable entonces que el parlamento refleje con mayor fidelidad esta pluralidad de orientaciones políticas. La misma observación vale para la comparación entre el sistema mayoritario y el proporcional, es decir, entre los dos sistemas electorales que generalmente son indicados como condiciones del bipartidismo y del pluripartidismo, respectivamente. Escribe Giovanni Sartori: “[s]e podría decir que en los sistemas mayoritarios la representación es menos fiel, pero llega más alto, al gobierno; mientras que en los sistemas proporcionales la representación es más fiel pero tiene una proyección más corta, llega sólo a la asamblea”.¹⁰⁰ No busco subestimar las ulteriores ventajas que se le atribuyen a la democracia mayoritaria, por ejemplo, la estabilidad de los gobiernos, que estarían en condiciones de durar toda la legislatura,

100 G. Sartori, “Representational Systems”, en *International Encyclopedia of Social Sciences*, vol. XIII, Nueva York, Macmillan & Free Press, 1968, trad. it. con el título “Rappresentanza” en G. Sartori, *Elementi di teoria politica*, Boloña, il Mulino, 1987, nueva edición 1990, p. 229.

sino solo recordar que estas ventajas no están exentas de costos, por modestos que puedan ser considerados.

En tercer lugar, ¿es cierto que en un sistema bipartidista los ciudadanos son libres de elegir al gobierno? ¿Para la mayor parte de los electores esta libertad de elección es real o es meramente hipotética? Imaginemos dos grandes partidos, uno de derecha y uno de izquierda, enraizados en la historia y en la cultura política de su país. Imaginemos electores en gran parte fieles al propio partido, unidos emotiva y racionalmente a los valores y a los intereses que para ellos su partido representa y defiende. Supongamos que al término de una legislatura los electores del partido al poder no estén contentos con el actuar del gobierno y estén desilusionados por el propio partido. ¿Qué posibilidad de elección se ofrece a estos electores insatisfechos? ¿Se puede en serio pensar que voten por el partido adversario, que hasta ese momento han juzgado hostil a sus intereses y valores? En realidad, para estos electores la posibilidad de elección no existe en los hechos. También la vía de la abstención les está vetada, porque equivale a favorecer la victoria del adversario. Entonces es muy probable que la mayor parte de ellos permanezca fiel al propio partido y, si bien a su pesar, vuelva a votarle. En esta situación, la posibilidad de elección es el privilegio únicamente de aquella cuota de electores que no siente vínculos de fidelidad partidista y que está disponible a cambiar su voto de un partido a otro de vez en cuando. Si los otros electores permanecen mayoritariamente fieles a sus respectivos partidos, esta cuota de electores oscilantes constituye una minoría: y será por lo mismo esta minoría, con sus desplazamientos de voto, la que va a *elegir* de hecho, de elección en elección, al jefe de gobierno. Escribe Ostrogorski: “el sistema bipartidista concede una ventaja a los pequeños grupos intermedios: una ínfima minoría de electores controla la balanza y decide la suerte de las elecciones como una acción aleatoria. [...] Actualmente es suficiente con que 5% de la totalidad de los electores cambie de lado para cambiar al partido en el poder y la política del gobierno”. Y añade un juicio poco halagüeño: “este 5% que opera el oscilar del péndulo [*swing*

of *pendulum*] está constituido, además de los electores más o menos deliberantes, por una mayoría que solo el tamtam de la campaña electoral hace emerger de las marismas de la indiferencia política”.¹⁰¹

No obstante podemos imaginar también un escenario completamente diferente. En lugar de dos partidos distintos en lo absoluto en el plano de los valores e intereses, y de dos facciones electorales compactas y contrapuestas, existen dos partidos que, siguiendo ambos a las y los oscilantes electores de *centro*, se van asemejando cada vez más en los programas políticos y en las orientaciones culturales. Lijphart observa que muchos teóricos del bipartidismo juzgan como positivo un desarrollo en este sentido, ya que consideran benéfico el perfil *moderado* que ambos partidos están inducidos a adoptar para conquistar los votos de las y los electores colocados en posiciones en medio de la derecha y la izquierda. En esta situación el voto deja de constituir una elección auténtica: “de hecho, si los programas de los dos partidos son cercanos al centro del espectro político, resultarán muy similares, y entonces en lugar de ofrecer a los electores una ‘elección alternativa’ rica de significado, probablemente sonarán como si fuesen uno el eco del otro”.¹⁰²

En el primer escenario considerado encontramos electoras y electores a quienes las claras diferencias programáticas y culturales entre los dos partidos les impiden una libertad de elección real. Por el contrario, las y los electores apenas retratados se encuentran en una condición opuesta: las semejanzas entre los dos partidos les facilitarían transferir su voto de uno al otro, pero justamente estas semejanzas vuelven la elección poco significativa. El bipartidismo parece ofrecer entonces estas dos posibilidades: o los dos partidos son tan diferentes que vuelven difícil para las y los electores convencidos *elegir* al otro partido, o ambos son lo suficientemente similares como para volver la elección pobre de significado.

101 M. Ostrogorski, *La Démocratie et l'organisation des partis politiques*, op. cit., p. 350.

102 A. Lijphart, op. cit., p. 84.

Naturalmente, las y los defensores del bipartidismo podrían a su vez contraargumentar que la virtud está en el medio: es decir, en un sistema bipartidista en el que los dos partidos no son ni tan diferentes como para volver difícil para la y el votante pasar del uno al otro, ni tan similares que priven de significado el pasar de uno al otro.

Bibliografía

Addante, L., “Tra Sartori e Lijhpart: una tipologia delle forme di governo democratiche”, en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XXXIII, núm. 2, agosto de 2003.

Adler, M., *Demokratie und Rätssystem* [1919], trad. it. *Democrazia e consigli operai*, Bari, De Donato, 1970.

Aquarone, A., G. Negri y C. Scelba (eds.), “I lavori della convenzione di Filadelfia del 1787 nel resoconto di James Madison”, en *La formazione degli Stati Uniti d’America. Documenti* [1776-1796], vol. II, Pisa, Nistri-Lischi, 1961.

Baldini, G., y A. Pappalardo, *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2004.

Bettinelli, E., “Elettorali (sistemi)”, en *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. V, Turín, Utet, 1990.

Burke, E., *Reflections on the Revolution in France*, Londres, J. Dodsley, 1790.

Capozzi, E., *L’alternativa atlantica. I modelli costituzionali anglosassoni nella cultura italiana del secondo dopoguerra*, Soveria Mannelli (Catanzaro), Rubbettino, 2003.

Compagnoni, G., *Elementi di diritto costituzionale democratico/ossia Principi di giuspubblico universale*, Venecia, Dalla Tipografia di Antonio Curti/preso Giustino Pasquali Qu. Mario, MDCCXCVII.

Constant, B., *Réflexions sur les constitutions et les garanties* [1814], trad. it. *Riflessioni sulle costituzioni e le garanzie*, intr. de T. Amato, Roma, Ideazione Editrice, 1999.

Duverger, M., *Demain la république*, París, René Julliard, 1958, trad. it. *La repubblica tradita*, Milán, Edizioni di Comunità, 1960.

———, *I sistemi politici*, Roma-Bari, Laterza, 1978.

———, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6ª ed., Barcelona, Caracas, México, Ariel, 1980.

———, *Institutions politiques et droit constitutionnel. I. Les grands systèmes politiques*, París, Presses Universitaires de France, 1955.

———, *La sesta repubblica e il regime presidenziale*, Milán, Edizioni di Comunità, 1962.

———, *La VI République et le Régime présidentiel*, París, Fayard, 1961.

Elia, L., “Governo (forme di)”, en *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milán, Giuffrè, 1970.

Fisichella, D., *Elezioni e democrazia. Un'analisi comparata*, Boloña, il Mulino, 1982.

Frosini, T. E., *Forme di governo e partecipazione popolare*, Turín, Giappichelli, 2002.

———, *Le votazioni*, Roma-Bari, Laterza, 2002.

_____, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Milán, Giuffrè, 1997.

Galeffi, V., *Corso di politica costituzionale*, 2ª ed., Florencia, Enrico Monni, 1850.

Galeotti, S., “Dalla disciplina dei partiti alla riforma del sistema di governo”, en *Prefazione*, C. E. Traverso, V. Italia y M. Bassani (eds.), *I partiti politici. Leggi e statuti*, Milán, Istituto Editoriale Cisalpino, 1966.

_____, *La debolezza del governo nel meccanismo costituzionale. Saggio sulla bassa capacità decisionale del sistema politico italiano*, en Gruppo di Milano, G. Miglio (coord.), *Verso una nuova costituzione*, tomo I, Milán, Giuffrè, 1983.

_____, *Un governo scelto dal popolo. “Il governo di legislatura”*, Milán, Giuffrè, 1983.

Gramsci, A., “Democrazia operaia”, en *L’Ordine Nuovo*, I, 7, 1919.

_____, “Postilla”, en *L’Ordine Nuovo*, I, 15, 1919.

Hamilton, A., J. Jay y J. Madison, *Il federalista*, M. D’Addio y G. Negri (eds.), Boloña, il Mulino, 1980, reimp., 1997.

_____, *The Federalist*, Nueva York, MacLean, 1788.

Hermens, F., *La democrazia rappresentativa*, presentación de G. Maranini, Vallecchi, 1968.

———, *The Representative Republic*, Notre Dame, Ind., University of Notre Dame Press, 1958.

———, *Verfassungslehre*, Köln u. Opladen, Athenäum Verlag, 1964.

Ieraci, G., “Contemporary Democracies. A Dichotomous Pattern for Comparative Politics”, en *Quaderni di Scienza Politica*, año IX, nueva serie II, núm. 2, agosto 2002.

Kelsen, H., *Socialismo e Stato*, Bari, De Donato, 1978.

———, *Sozialismus und Staat*, 2ª ed., Leipzig, Hirschfeld, 1923.

Levi, L., “Quali istituzioni per l’Europa? Modelli costituzionali a confronto”, en U. Morelli (coord.), *L’Unione europea e le sfide del XXI secolo*, Turin, Celid, 2000.

Lijphart, A., *Le democrazie contemporanee*, Boloña, il Mulino, 2001.

———, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven-Londres, Yale University Press, 1999.

Linz, J. J., *L’Europa post-comunista*, il Mulino, Boloña, 2000.

———, *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, Baltimore, Londres, The Johns Hopkins University Press, 1994.

———, *Transizione e consolidamento democratico*, il Mulino, Boloña, 2000.

_____ y A. Valenzuela (eds.), *Il fallimento del presidenzialismo*, Boloña, il Mulino, 1995.

Linz, J. J. y A. Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996.

Luciani, M., *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Roma, Editori Riuniti, 1991.

Machperson, C. B., *La vita e i tempi della democrazia liberale*, E. A. Albertoni (ed.), Milán, il Saggiatore, 1980.

_____, *The Life and Times of Liberal Democracy*, Cambridge, Oxford University Press, 1977.

Madison, J., *I lavori della convenzione di Filadelfia del 1787*, Roma, Colombo, 1991.

_____, *Notes on Debates in the Federal Convention of 1787*, trad. it. *I lavori della convenzione di Filadelfia del 1787 nel resoconto di James Madison*, en Aquarone, A., Negri, G. y Scelba C. (eds.), *La formazione degli Stati Uniti d'America. Documenti. Vol. II (1776-1796)*, Pisa, Nistri-Lischi, 1961.

Maine, H. S., *Popular Government* (1885), Indianápolis, Liberty Classics, 1976.

Marx, K., *La guerra civile in Francia* (1871), Roma, Editori Riuniti, 1977.

Massari, O., *Italia, democrazia maggioritaria?*, Génova, Costa & Nolan, 1995.

Michels, R., *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna*, Boloña, il Mulino, 1966.

———, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Leipzig, Dr. Werner Klinkhardt, 1911, 2ª ed., Stuttgart, Alfred Kröner Verlag, 1925.

Mill, J. S., *Considerations on Representative Government*, Londres, Parker, 1861.

———, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Milán, Bompiani, 1946.

Mortati, C., *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo I, F. Modugno, A. Baldassarre y C. Mezzanotte (eds.), Padua, Cedam, 1991.

———, *Le forme di governo*, Padua, Cedam, 1973.

Ostrogorski, M., *La costituzione inglese*, G. Quagliariello (ed.), Nápoles, Alfredo Guida Editore, 1998.

———, *La Démocratie et l'organisation des partis politiques*, París, Calmann-Lévy, 1903, 2ª ed., 1912.

———, *La democrazia e i partiti politici*, G. Quagliariello (ed.), Milán, Rusconi, 1991.

Palma, L., *Del potere elettorale negli stati liberi*, Milán, E. Treves, 1869.

Panebianco, A., *Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*, Boloña, il Mulino, 1982.

Pasquino, G., *Mandato popolare e governo*, Boloña, il Mulino, 1995.

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

Pizzorusso, A., *La Costituzione ferita*, Roma-Bari, Laterza, 1999.

Portinaro, P. P., *La crisi dello jus publicum europaeum. Saggio su Carl Schmitt*, Milán, Edizioni di Comunità, 1982.

Saitta, A., *Costituenti e costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale (1789-1875)*, Milán, Giuffrè, 1975.

Sartori, G., *Comparative Constitutional Engineering. An Introduction into Structures, Incentives and Outcomes*, Londres, Macmillan, 1994.

———, *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, Boloña, il Mulino, 1995.

———, “Le riforme istituzionali tra buone e cattive”, en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XXI, 3, diciembre de 1991.

———, “Rappresentanza” en *Elementi di teoria politica*, Boloña, il Mulino, 1987, nueva edición, 1990.

———, “Representational Systems”, en *International Encyclopedia of Social Sciences*, vol. XIII, Nueva York, Macmillan & Free Press, 1968.

Schmitt, C., *Dottrina della costituzione*, Milán, Giuffrè, 1984.

———, *Verfassungslehre*, Berlín, Duncker & Humblot, 1928.

Schumpeter, J. A., *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harpers & Brothers, 1942, 2ª ed. revisada, 1947, 3ª ed. ampliada, 1950.

———, *Capitalismo, socialismo, democrazia*, Milán, Edizioni di Comunità, 1964; reimp. Milano, Etas Libri, 1994.

Spriano, P., “L’Ordine Nuovo” e i consigli di fabbrica. Con una scelta di testi dall’Ordine Nuovo, Turín, Einaudi, 1971.

Teresi, F., *La strategia delle riforme. Le riforme istituzionali in Italia tra governabilità partecipazione e trasparenza*, 5ª ed., Turín, Giappichelli, 1996.

Tocqueville, A. de, *De la Démocratie en Amérique* [primera parte], París, C. Gosselin, 1835; [segunda parte] París, C. Gosselin y W. Cocquebert, 1840.

———, *Scritti politici*, N. Matteucci (ed. e intr.), vol. II, Turín, Utet, 1968, reimp. 1981.

Weber, M., *I partiti politici*, 5ª ed., Milán, Edizioni di Comunità, 1980.

———, *La scienza come professione. La politica come professione*, F. Tuccari (trad.), Turín, Edizioni di Comunità, 2001.

———, *Les partis politiques*, París, Librairie Armand Colin, 1951.

———, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 22ª reimp., 2012.

———, *Politik als Beruf* [1919], trad. it. de F. Tuccari en *id.*, *La scienza come professione. La politica come professione*, Turín, Edizioni di Comunità, 2001.

Wheare, K. C., *Del governo federale*, Boloña, il Mulino, 1997.

Capítulo IV

Duración de los cargos y frecuencia de las elecciones

1. A favor de los cargos breves

Partiendo de la expresión actual de acuerdo con la cual en un régimen democrático las ciudadanas y los ciudadanos eligen a sus propios gobernantes, es decir, a las y los titulares de los cargos públicos, en el segundo capítulo nos preguntamos: *¿a cuáles y a cuántos cargos la elección se extiende o debería extenderse?* En el capítulo tercero nos cuestionamos: *¿la elección sucede, o debería suceder, en modo directo o indirecto?* En el presente capítulo nos hacemos una tercera pregunta: *¿con qué frecuencia sucede, o debería suceder, esta elección?* ¿Cada cuánto tiempo las y los ciudadanos tienen, o deberían tener, la oportunidad de cambiar a quienes los gobiernan?

Desde el punto de vista del poder del electorado, observamos que, cuanto más frecuentes son las elecciones, con más regularidad podrá ejercer el poder de confirmar o sustituir a sus gobernantes. No es casual que, desde la Inglaterra del siglo XVII, los exponentes del radicalismo

democrático hayan colocado entre sus principales reivindicaciones la de realizar elecciones frecuentes y tener cargos de breve duración, muchas veces anual.¹ Las elecciones frecuentes y los cargos breves constituyen una defensa potente contra el peligro de que las y los representantes del pueblo abusen del poder que les ha sido conferido. De hecho, si el mandato es muy breve, los electores y las electoras tendrán la posibilidad de sustituir rápidamente a sus representantes infieles, antes de que consigan el objetivo de privar al pueblo de la libertad y de sus bienes. Más aún, si son elegidos para un periodo muy breve, las y los gobernantes tratarán de evitar el mal gobierno y se constreñirán a hacerlo bien, a sabiendas de que serán juzgados en breve por su electorado.

En el *Acuerdo del Pueblo Libre de Inglaterra*, escrito en 1649 por el nivelador (*leveller*) John Lilburne y sus compañeros de prisión en la Torre de Londres, se pide que los miembros del Parlamento sean elegidos solo por un año, y que no sean reelegibles en el inmediato sucesivo, con el objetivo de “evitar los muchos peligros e inconvenientes que aparentemente surgen de la extensa permanencia de las mismas personas en la Autoridad”.² En *La Ley de la Libertad en una plataforma o la verdadera magistratura restaurada*, expresión del movimiento de los zapadores (*diggers*) y publicado en 1652, Gerrard Winstanley también sostiene que

1 En la historia del pensamiento político la duración breve de los cargos públicos ha sido siempre considerada como un carácter propio de la democracia. Para Aristóteles, en la democracia “todos o el mayor número posible de los cargos son de breve duración” (*Política*, VI, 2). Para Bodin, “no hay nada más peligroso ni contrario a la democracia que el soportar que los magistrados permanezcan demasiado tiempo en el cargo” (*Les six livres de la République*, [1576], trad. it. *I sei libri dello stato*, vol. III, Turín, Utet, 1997, p. 451).

2 J. Lilburne, W. Walwyn, T. Prince y R. Overton, *An Agreement of the Free People of England* (1649), que cito de la traducción italiana *Patto del libero popolo inglese* contenida en el volumen coordinado por M. Revelli, Putney. *Alle radici della democrazia moderna. Il dibattito tra i protagonisti della “Rivoluzione inglese”*, Milán, Baldini & Castoldi, 1997, p. 190. El documento también se encuentra disponible en el volumen editado por V. Gabrieli, *Puritanesimo e libertà. Dibattiti e libelli*, Turín, Einaudi, 1956, pp. 151-164. La versión en español proviene de la revista *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 41 (2007), pp. 261-271; la cita aparece en el número V de la página 264, disponible en <https://revistaseug.ugr.es/index.php/acfs/article/download/872/998/>

todos los cargos públicos deben ser renovados cada año. Incluso los hombres íntegros, que buscan con diligencia únicamente el bien común cuando asumen su primer cargo, se dejan corromper por el poder si lo conservan por mucho tiempo:

Cuando los públicos oficiales permanecen en el cargo por mucho tiempo, se alejan de los vínculos de la humildad, honestidad, y del cuidado amoroso hacia los hermanos, ya que el corazón del hombre está sujeto a nublarse por las nubes de la avidez, el orgullo y la vanidad. Si bien al primer ingreso en los puestos de comando ellos demuestran espíritu público y miran por la libertad de los demás no menos que por la propia, cuando se mantienen por largos periodos en cargos que traen consigo honores y grandeza, se vuelven egoístas y se preocupan de ellos mismos y no de la libertad común.³

En las *Cartas de Catón* (*Cato's Letters*), publicadas en los periódicos londinenses entre 1720 y 1723, John Trenchard y Thomas Gordon se preguntaron cómo conciliar la monarquía con la libertad del pueblo. Es necesario impedir que la Corona corrompa a los representantes del pueblo y los transforme en instrumentos y cómplices de los propios objetivos del poder absoluto. Para exorcizar este peligro, se requiere que el mandato de los representantes sea tan breve que no dé el tiempo suficiente para que la corrupción se realice: “Por esto considero que el único sistema político para preservar al mismo tiempo la libertad pública y la forma monárquica de gobierno consiste en celebrar elecciones frecuentes de los diputados del pueblo: lo que los escritores de política

3 G. Winstanley, *The Law of Freedom in a Platform* (1652), trad. it. *Il piano della legge della libertà. L'utopia sociale degli "zappatori"*, D. Bianchi (ed.), Turín, Claudiana, 1992, pp. 149-150. El principio de las elecciones anuales aparece mencionado en las páginas 150, 172 y 226. Esta obra también está disponible en el volumen editado por V. Gabrieli, *op. cit.* La versión en español se titula *La Ley de la Libertad en una plataforma o la verdadera magistratura restaurada*, Madrid, Tecnos, 2005.

llaman rotación de las magistraturas”.⁴ Al igual que Winstanley, también Trenchard y Gordon subrayan las alteraciones que la extensa permanencia en el poder produce en el ánimo de los gobernantes. Cuando son electos por primera vez, tienen todavía muy vivo el recuerdo de su condición precedente, cuando sufrían con todos los demás súbditos los abusos del poder y se lamentaban juntos. Al inicio logran conservarse “humildes, modestos y justos”, pero con el tiempo el recuerdo de las injusticias sufridas se desvanece y su conducta cambia:

[L]a posesión del poder altera y vicia los corazones pronto, que son inflados y llenados de orgullo [...], sea por el engañoso incienso de los falsos amigos, sea por la vulgar sumisión de los parásitos. Estos se vuelven indiferentes a todos sus buenos proyectos [...] para renunciar, finalmente, a todos los propios diseños de reforma, no obstante su opinión anterior y sus antiguos principios; y viéndose a través de espejos deformantes que engrandecen la imagen, crece en ellos el prejuicio de pertenecer a una especie humana diferente de aquella de los súbditos y de los ciudadanos. Y con rápidos pasajes se vuelven insolentes, rapaces y tiránicos, listos para aferrarse a cualquier medio [...] con tal de levantar sus propias fortunas al nivel de su imaginaria grandeza.⁵

Pues bien, las elecciones frecuentes permiten liberarse pronto de los representantes corrompidos por el poder y enviarlos a compartir aquella condición de ciudadanos comunes de la que partieron: “[a]sí que el

4 J. Trenchard y T. Gordon, *Cato's Letters. Antología*, C. Lottieri (ed.), Macerata, Liberilibri, 1997, p. 45. En el volumen se han traducido algunas de las cartas que los dos autores publicaron en tres periódicos londinenses entre 1720 y 1723. El pasaje citado se extrajo del artículo del 13 de enero de 1721. La versión en italiano se tradujo del texto publicado en el volumen editado por David L. Jacobson, *The English Libertarian Heritage*, San Francisco, Fox & Wilkes, 1994 (1ª ed. 1965) y con la ayuda de la edición realizada por R. Hamowy en *Cato's Letters*, Indianápolis, Liberty Fund, 1994.

5 *Ibid.*, pp. 45-46.

único modo de recolocarlos en el espíritu de su condición originaria, y consecuentemente al nivel de los demás hombres, muchas veces consiste en reconducirlos al pueblo, dejando que otros con la misma capacidad ejerzan a su vez el poder”.⁶

Estos argumentos son similares a los que encontramos algunos decenios después en *El sentido común* (*Common Sense*) de Thomas Paine (1776). Si las elecciones están muy cercanas, los electores pueden hacer valer en contra de sus representantes deshonestos y prepotentes la amenaza de regresarlos prontamente a ser simples ciudadanos, a sufrir los efectos del mal gobierno que ellos mismos han introducido:

[P]ara que los electos no puedan crearse jamás un interés separado del de los electores, la prudencia mostrará la oportunidad de convocar a elecciones frecuentemente. De hecho, si gracias a esto los electos pueden volver a mezclarse con el cuerpo general de los electores después de pocos meses, su fidelidad al público estará garantizada por la prudencia, que les sugerirá no dañar sus propios intereses.⁷

Más compleja es la argumentación que Jeremy Bentham desarrolla en el *Código Constitucional* (*Constitutional Code*). El gran problema que debe enfrentar un pueblo que desea conservar su libertad es este: por un lado, es necesario dar a los gobernantes tanto poder como se requiera para proteger a los miembros de la colectividad de violencias y expolios tanto internos como externos; por el otro, se debe idear el modo para impedir que los gobernantes abusen de este gran poder y se conviertan ellos mismos en opresores del pueblo. Resolver este problema es difícil. La

6 *Ibid.*, p. 46.

7 T. Paine, *Common Sense* (1776), trad. it. *Il senso comune*, en *id.*, *I diritti dell'uomo e altri scritti politici*, T. Magri (coord.), Roma, Editori Riuniti, 1978, p. 71.

dificultad nace del hecho de que no se puede disminuir más allá de una cierta medida la cantidad de poder de los gobernantes, porque en ese caso no conservarían lo suficiente para cumplir con su tarea de proteger a los ciudadanos de amenazas internas y externas. Si bien no se puede reducir la *cantidad* de poder, al menos se puede limitar su *duración*.⁸ La democracia representativa es la forma de gobierno más adecuada para este fin: prescribe que los gobernantes permanezcan en el cargo por un tiempo limitado, transcurrido el cual aquellos que se han revelado inclinados al abuso podrán ser removidos mediante el voto. Y tanto más breve la duración del mandato, cuanto más rápida podrá ser su remoción. Para alejar, entonces, el peligro del abuso de poder es preciso “disponer las cosas de modo que las personas que están en el poder [...] puedan, todas sin excepción, ser removidas después de plazos ya fijados y *relativamente frecuentes*, a manos de aquellos en quienes recaen los poderes originarios y legitimadores del gobierno: los representantes en nombre de los representados, los pocos que ejercen el gobierno en nombre de los muchos a quienes están sujetos.”⁹

No es necesario, de hecho, hacerse ilusiones sobre la moralidad de los gobernantes. Por “la naturaleza misma del hombre”, el mal gobierno es inevitable si aquel que gobierna espera extraer de su propio encargo ventajas personales superiores a las desventajas. Solo la amenaza de la sanción constituida por una rápida remoción del cargo puede contenerlo: “la certeza de una eventual destitución, esto y solo esto puede eliminar aquella expectativa de ventajas”.¹⁰ Y, en conclusión, Bentham retoma la

8 Cfr. J. Bentham, *Constitutional Code* (1830), trad. it. parcial en *id.*, *Il catechismo del popolo*, L. Formigari (ed.), Roma, Editori Riuniti, 1982, p. 118. En verdad aquí Bentham distingue no solo dos sino tres dimensiones del poder: la *intensidad*, es decir, la grandeza del efecto producido, la *dimensión*, es decir, el número de las personas y de las cosas sobre las que se ejercita y, justamente, la *duración*. Por finalidad expositiva recojo las dos primeras dimensiones en una sola categoría, que llamo *cantidad*.

9 *Ibid.*, p. 145. Las cursivas son mías.

10 *Ibid.*, p. 146.

antigua solicitud de que los representantes del pueblo sean electos solo por un año.¹¹

En su *Ensayo sobre el gobierno* (*Government*) de 1820, James Mill también sostiene que la democracia representativa es la forma de gobierno que permite proteger mejor a los ciudadanos de los abusos del poder. Por un lado, de hecho, los representantes frenarán al poder ejecutivo, impidiéndole abusar de su propia fuerza contra la libertad del pueblo; por el otro, limitando la duración de su mandato se impide que los representantes se conviertan en opresores del pueblo. ¿Por qué motivo la breve duración del mandato logra exorcizar este peligro? Mill lo explica de la siguiente manera: un representante del pueblo es al mismo tiempo un gobernante y un gobernado, es decir, detenta el poder en cuanto representante y está sujeto al poder en cuanto ciudadano. Es necesario encontrar el modo en el cual la ventaja personal, que como representante puede obtener mediante el abuso del poder, sea inferior al mal que él también, como ciudadano, sufre y sufrirá justamente a causa de estos abusos. El único modo es reducir lo más posible el tiempo durante el cual se desarrolla la tarea de representante respecto a aquel en donde vuelve a ser un simple miembro de la comunidad. Y esto se obtiene estableciendo una duración muy breve del mandato, después del cual una vez terminado, el gobernante malo, expulsado por los electores, sufrirá a largo plazo, como ciudadano, los daños que ha contribuido a producir. Es el mismo razonamiento que ya hemos encontrado en Paine. Entonces, Mill concluye:

Cuanto más breve sea el periodo de tiempo en el que uno será representante, en comparación con aquel en el que será [un] simple miembro de la comunidad, más difícil le será (queriendo emplear para ventaja exclusiva los poderes que se le han confiado)

¹¹ Cfr. *ibid.*, p. 152. Para una exposición más amplia de estos temas, cfr. A. Loche, *Jeremy Bentham e la ricerca del buon governo*, Milán, Franco Angeli, 1991, y en particular el capítulo 6, "Democrazia e controllo" ("Democracia y control").

compensar el sacrificio de los intereses a largo plazo, con los beneficios que podría gozar [conseguir] en el corto plazo.¹²

2. En contra de los cargos breves

Entonces, el principal argumento adoptado para defender la celebración de elecciones frecuentes es que estas obstaculizan el abuso del poder. ¿Cuáles son, por lo tanto, los argumentos de quienes, por el contrario, prefieren cargos de larga duración y elecciones poco frecuentes? Recuerdo tres: 1) Un mandato muy breve, que desde el principio hace surgir en las y los electos el ansia de la reelección e impide la realización de programas de larga data: el miedo de una remoción rápida, en los hechos, les priva del coraje necesario para comprometerse con proyectos que traerían beneficios a largo plazo para la colectividad, pero que podrían resultar impopulares en un plazo inmediato y costarles el cargo en las próximas elecciones. 2) Los mandatos muy breves impiden adquirir la experiencia y los conocimientos necesarios para conducir los asuntos públicos. 3) Las elecciones muy frecuentes, en cuanto producen cambios continuos en la conformación de la mayoría, restan estabilidad y continuidad a la acción de gobierno. El primero me parece el argumento más difundido. Como ejemplo tenemos el pasaje en el que un constitucionalista italiano del siglo XIX critica la antigua reivindicación de elecciones anuales:

12 J. Mill, *Government* (1820). Cito de la trad. it. *Del governo*, G. Ruggia y Cía., Lugano, 1829, pp. 32-33, modificada teniendo en consideración el texto original contenido en *id.*, *Political Writings*, T. Ball (ed.), Cambridge, Cambridge University Press, 1992, donde el pasaje se encuentra en las pp. 23-24. La versión digital del texto italiano se encuentra en <https://doi.org/10.3931/e-rara-72987>

Cuando un representante es electo solo por un año, él mismo está sin respiración bajo el dominio de los electores [...]; y es muy común en la historia o en la vida de los pueblos libres el hecho de medidas impopulares en el momento en el que fueron dictadas, y juzgadas de manera diferente cuando comenzaron a apreciarse los efectos; hacer durar solo un año a los representantes dificultaría la política a largo plazo, la representación sería esclava de los caprichos y de la voluble marea popular.¹³

Es un argumento muy importante porque cambia completamente el juicio de quienes defienden los cargos de corta duración. Para estos últimos, la sumisión de los elegidos a la opinión popular, asegurada por los cargos breves, es un bien, ya que previene el abuso del poder; con base en un argumento apenas considerado, por el contrario, esta sumisión constituye un mal, porque impide la *política clarividente*, es decir, la proyección y la puesta en marcha de políticas a largo plazo.

Para ilustrar mejor los argumentos en contra de los cargos de corta duración me apoyaré en las tres obras referidas en el capítulo anterior: *El Federalista* de Hamilton, Jay y Madison, la *Democracia en América* de Tocqueville y las *Consideraciones sobre el gobierno representativo* de John Stuart Mill. Aun cuando reconocen los méritos de las elecciones frecuentes, todas estas obras revelan, en mayor o menor medida, la preferencia por cargos de larga duración. Dedico amplio espacio –los próximos cuatro subtítulos– a la rica, compleja y a veces complicada reflexión de *El Federalista* al respecto.

13 L. Palma, *Del potere elettorale negli stati liberi*, Milán, E. Treves, 1869, p. 319. Sin embargo, el autor asume una posición intermedia que lo conduce a rechazar también los cargos considerados demasiado largos (cuatro o cinco años), y a juzgar como el más oportuno un mandato trienal (cfr. p. 320).

3. *El Federalista*: el argumento de la dependencia

En la trigésima novena carta de *El Federalista*, la *república* se define como una forma de gobierno caracterizada por dos aspectos: los hombres que ejercen el poder son todos electos popularmente mediante elecciones y por un tiempo limitado, puesto que las elecciones se repiten de manera periódica. Pero, una vez establecido que en una república los cargos son temporales, y las elecciones, periódicas, se impone inmediatamente la cuestión: ¿cuánto tiempo deben durar estos cargos? ¿Con qué frecuencia deben repetirse las elecciones? La Constitución aprobada en Filadelfia –y de la que Hamilton, Jay y Madison solicitan la ratificación al estado de Nueva York– establece que los miembros de la Cámara de los Representantes sean electos por dos años, los senadores por seis y el presidente por cuatro. ¿Estos tiempos son oportunos y apropiados para las diversas tareas que los tres órganos están llamados a desarrollar? Los autores de *El Federalista* consideran que sí, y reafirman más de una vez su opinión positiva al respecto.

Son al menos cuatro los argumentos a los que recurren de vez en vez para establecer si la duración de un cargo es muy amplia o muy breve en relación con las funciones a desarrollar, de los cuales solo uno está a favor de los cargos breves, pues el resto está a favor de su larga duración: 1) por un lado, los cargos breves permiten que los electores mantengan a los representantes en una condición de *estrecha* dependencia, impidiéndoles abusar del poder y atentar contra la libertad del pueblo; 2) por otro lado, los cargos de larga duración aseguran una mayor *estabilidad* a la acción de gobierno; 3) garantizan a los electos el tiempo necesario para adquirir los *conocimientos* requeridos por el actuar del gobierno, y 4) les confieren aquella *independencia* de las fluctuantes opiniones populares indispensable para llevar a cabo programas [proyectos] de larga duración. Apreciamos inmediatamente que el primer y el cuarto argumento imponen exigencias opuestas: uno requiere *dependencia* de los electos hacia sus electores, el otro exige la *independencia*. ¿Cómo se

pueden satisfacer ambas exigencias? La solución que los textos parecen sugerir es la de hacer coexistir en el mismo ordenamiento cargos tanto de breve como de larga duración, diversificando la duración de los mandatos entre los diferentes órganos electivos. Los autores, de hecho, parecen asignar a la Cámara de los Representantes, cuyos miembros son electos solo por dos años, el papel del poder inmediatamente más *dependiente* de la voluntad popular; por el contrario, otorgan a los senadores y, en parte, al presidente, elegidos por un tiempo más prolongado, la tarea de conservar una mayor *independencia* respecto de los inconstantes sentimientos populares.

El primer argumento, el de la *dependencia*, se encuentra enunciado en términos generales con estas palabras: “el genio de la libertad republicana parece requerir no solo que cada poder derive del pueblo, sino que a quienes se les confía este poder se encuentren sujetos al pueblo [*in dependence on the people*] mediante una breve duración de sus encargos”.¹⁴ La frecuencia de las elecciones permite a los ciudadanos mantener bajo un estrecho control a los propios representantes y vigilar que se preserve su integridad. En efecto, el objetivo de cada constitución debería ser no solo asegurarse de que los gobernantes sean hombres sabios y virtuosos, sino también evitar que con el tiempo se corrompan. El medio más eficaz para impedir que esto suceda es el adoptado por la Cámara de los Representantes: “delimitar la duración del mandato de modo que los representantes sientan, en la justa medida, su responsabilidad respecto del pueblo”.¹⁵ Esperaríamos que el argumento sea válido sin distinciones para todos los gobernantes electivos, es decir, no únicamente para la Cámara de los Representantes sino también para el Senado y el presidente. Por el contrario, los autores indican la frecuencia de las elecciones como conveniente solo para la Cámara de los Representantes:

14 A. Hamilton, J. Jay y J. Madison, *The Federalist*, Nueva York, MacLean, 1788. Cito de la trad. it. *Il Federalista*, M. D’Addio y G. Negri (eds.), Boloña, il Mulino, 1980, reimp. 1997, donde el pasaje reportado se encuentra en la carta número 37, p. 357.

15 *Ibid.*, núm. 57, p. 491.

Como es absolutamente esencial a la libertad que todo el sistema constitucional, en su conjunto, comparta los intereses del pueblo, así se vuelve particularmente indispensable que el ramo que estamos examinando ahora [la Cámara de los Representantes] tenga una dependencia inmediata del pueblo y una profunda sintonía con este. Las elecciones frecuentes son, sin lugar a dudas, el único medio para asegurar esta dependencia y sintonía.¹⁶

Pero ¿por qué razón la frecuencia de las elecciones asegura una mayor “dependencia” del elegido hacia los electores? Porque los representantes, a causa de la brevedad del mandato, deberán comenzar a preocuparse por su propia reelección desde el momento en el que toman posesión y, por lo mismo, durante toda la legislatura estarán agudamente sensibles a la opinión que los electores conformarán cotidianamente de su actuación:

Antes de que los sentimientos, impresos en sus corazones en el momento de las elecciones, puedan ser sofocados por el ejercicio del poder, estarán constreñidos a prever el momento en el que tal poder deberá cesar, es decir, cuando será reexaminado el modo en el cual lo ejercieron, y deberán descender y tornar al nivel desde el cual partieron y ahí permanecerán por siempre, a menos de que el haber cumplido fielmente con su deber no haya establecido el título para una renovación del mandato.¹⁷

16 *Ibid.*, núm. 52, p. 464. La traducción del inglés al italiano de este pasaje –y de otros sucesivos– se modificó teniendo también en consideración la edición realizada por G. Sacerdoti Mariani: A. Hamilton, J. Jay y J. Madison, *Il Federalista*, Turín, Giappichelli, 1997. N. de la T.: En concordancia con el resto de la obra, se tradujo directamente del italiano al español, por lo que estos pasajes pueden no coincidir exactamente con traducciones precedentes de esta obra.

17 *Ibid.*, núm. 57, p. 492. Traducción del inglés al italiano modificada por el autor.

Hicieron bien, entonces, los constituyentes de Filadelfia al limitar a solo dos años el mandato de los miembros de la Cámara de los Representantes. Sin embargo, algunos consideran que un mandato bienal es muy largo todavía, tan largo que hace olvidar a los representantes los propios deberes hacia el pueblo. Ellos desearían reducir el cargo a un solo año, adoptando “la máxima corriente que dice: donde terminan las elecciones anuales, comienza la dictadura”.¹⁸

A estos, los autores replican con tres argumentos: 1) En primer lugar, existieron parlamentos que permanecieron en funciones más de dos años sin caer en la tiranía: en Inglaterra y en algunos estados americanos, cuando estos últimos todavía eran colonias inglesas, la legislatura alcanzó a durar aun siete años, sin que esto pusiera en peligro la libertad de los ciudadanos.¹⁹ 2) En segundo lugar, para juzgar si el mandato de los representantes es tan largo que constituye un peligro para la libertad, es necesario tener en consideración la cantidad de poder que podrían emplear para ejecutar su funesto plan. De hecho, es un “principio universalmente reconocido [...] que cuanto más grande es el poder, más breve deberá ser su duración y, por el contrario, cuanto más limitado el poder, menos peligroso será extenderlo”.²⁰ Pues bien, los poderes que la Constitución atribuye a la Cámara de los Representantes (y también al Senado) no son amplios. Son, por mucho, inferiores, por ejemplo, a los del Parlamento inglés. Más aún, la obra de la Cámara, en un estado federal, estará sujeta al control ejercido por las asambleas legislativas de los estados miembros. No es necesario temer que una asamblea de poder tan limitado logre materializar, en el breve periodo de dos años, propuestas liberticidas. 3) En tercer lugar, es necesario considerar las circunstancias

¹⁸ *Ibid.*, núm. 53, p. 468.

¹⁹ *Cfr. ibid.*, núm. 52, pp. 464-467.

²⁰ *Ibid.*, núm. 52, p. 467. El pasaje hace eco de una máxima de Montesquieu: “En cada magistratura la grandeza del poder debe ser compensada con la brevedad en la duración”. Citado de *L'Esprit des lois* (1748), II, 3, trad. it. *Lo spirito delle leggi*, S. Cotta (ed.), Turín, Utet, 1952, reimp. 1973, vol. I, p. 76.

particulares que en Gran Bretaña llevaron a requerir elecciones anuales. Mientras que en Estados Unidos la duración de la legislatura de ambas cámaras está fijada en la Constitución, en Inglaterra el Parlamento es soberano en la materia. En virtud de este poder, el Parlamento inglés ha mutado con una simple ley ordinaria la duración de la legislatura. Alarmados por esta peligrosa discrecionalidad y preocupados de que esto abriera el camino a la tiranía, los ingleses encontraron en el principio inderogable de las elecciones anuales la bandera a blandir polémicamente en contra de la manipulación de los plazos electorales a los que sus propios representantes se abandonaron. Pero, concluyen los autores, no existe necesidad alguna de adoptar este principio en América, donde la duración de la legislatura se encuentra establecida para ambas asambleas federales por la Constitución, y una asamblea no tiene el poder de modificar el vencimiento del propio mandato.²¹

4. *El Federalista*: el argumento de la estabilidad

Una vez reconocidos los buenos motivos en pro de los cargos de breve duración, *El Federalista* prodiga un gran esfuerzo para ilustrar los argumentos favorables a una mayor duración de los cargos. Para comenzar, los cargos de larga duración aseguran más *estabilidad* a la acción gubernativa. Por estabilidad debe entenderse la persistencia en el tiempo de los mismos gobernantes y, sobre todo, de las mismas leyes. Por el contrario, la inestabilidad es la continua y rápida mutación de legisladores

21 Cfr. *ibid.*, núm. 53, pp. 468-470. En la Constitución norteamericana el complejo procedimiento de revisión constitucional está establecido en el artículo quinto. En breve, este prevé que una enmienda a la Constitución sea propuesta por parte de dos tercios de los miembros de las dos cámaras y aprobada por tres cuartas partes de los órganos legislativos de los estados. Para una primera introducción a *la Constitución norteamericana* cfr. G. Sacerdoti Mariani, A. Reposo y M. Patrono (eds.), *La Costituzione degli Stati Uniti d'America. Duecento anni di storia, lingua e diritto*, Milán, Mondadori, 1985.

y leyes: “la frecuente celebración de las elecciones determinará cambios frecuentes de hombres; y de estos cambios, una alternancia frecuente de mandatos y medidas”.²² Como medida de estabilidad del sistema, los constituyentes han acompañado prudentemente a la Cámara de los Representantes, electa por solo dos años, con un Senado cuyos miembros permanecen en el cargo por un periodo tres veces más largo; han deseado balancear de este modo la rápida renovación a la que podrá estar sujeta la Cámara con una asamblea de mayor duración y garante de una mayor duración de las leyes.²³ Son graves, de hecho, las consecuencias de la inestabilidad. 1) Un Estado en el que cambian con demasiada frecuencia de hombres y programas pierde el respeto de los otros países, y alguno de estos intentará, antes o después, aprovechar esta línea oscilante de conducta. 2) El cambio continuo de las leyes favorece a pocos y hábiles especuladores, siempre atentos a aprovechar las oportunidades de ganancia ofrecidas por cada nueva disposición en materia fiscal o comercial, sin ventaja alguna para la masa de los ciudadanos industriales, pero poco informados. 3) Un cambio frecuente en las leyes relativas a la industria, la agricultura y el comercio está destinado a frenar la iniciativa privada. De hecho, no es prudente comenzar una nueva actividad económica cuando se teme que las normas que regulan hoy la materia serán cambiadas mañana. Un gobierno inconstante tanto en los hombres como en las reglas genera insatisfacción y desapego en los ciudadanos. Para *El Federalista* esta es la consecuencia más grave de la inestabilidad:

[E]l efecto más desastroso lo constituye el hecho de que el pueblo pierde el propio apego y el propio respeto por un sistema político que da tantos síntomas que parece enfermo, y desilusiona en tantas de sus más brillantes expectativas. Ningún gobierno, como ningún individuo, logrará ser respetado a largo plazo, si no es

²² *Ibid.*, núm. 37, p. 357.

²³ *Cfr. ibid.*, núm. 62, p. 524.

efectivamente respetable; y no podrá ser efectivamente respetable sin poder contar con una cierta dosis de orden y estabilidad.²⁴

5. *El Federalista*: el argumento de la experiencia

Los cargos de larga duración permiten, además, la adquisición de conocimientos indispensables para el buen gobierno. Parte de estos conocimientos se pueden aprender de los libros y los medios de información, pero el resto se recaba únicamente de la experiencia que se adquiere permaneciendo en el cargo por un tiempo suficientemente largo. La duración de un determinado cargo electivo debe, entonces, establecerse teniendo en consideración el tiempo necesario para aprender a desarrollarlo con pericia.²⁵

Considerando este principio, ¿las elecciones de los constituyentes han sido sabias? ¿Los dos años asignados a los representantes y los seis de los senadores son un tiempo adecuado? Una vez más, la respuesta de los autores es afirmativa. En lo que concierne a la Cámara de los Representantes, sus miembros son electos por un periodo doble en comparación con el de sus colegas de los parlamentos estatales, quienes son electos generalmente por un solo año. Ahora, los conocimientos requeridos a los diputados de los parlamentos estatales conciernen

24 *Ibid.*, núm. 62, p. 526.

25 *Cfr. ibid.*, núm. 53, p. 470. Hemos apenas citado la máxima de acuerdo con la cual la duración del cargo debe ser *inversamente* proporcional al poder que ejerce. Ahora nos enteramos de que su duración debería ser también directamente proporcional a los conocimientos requeridos para llevar a cabo sus funciones. En consecuencia, el constituyente o el legislador que deba establecer el mandato de un órgano lectivo, que al mismo tiempo esté dotado de poderes importantes y deba desempeñar funciones que requieran amplia experiencia, deberá afrontar la difícil tarea de balancear las dos exigencias opuestas entre un mandato breve y uno largo.

únicamente a la legislación de su estado y los asuntos generales del mismo. Es más vasta la competencia necesaria de los miembros de la Cámara de los Representantes, a quienes les espera el gobierno de un vastísimo país compuesto por muchos estados, donde cada uno de estos tiene su propia legislación, distinta a la de los otros, así como sus propios intereses y problemas específicos que deben ser conciliados con aquellos, a veces completamente diferentes, de los de las otras partes del vasto territorio de la federación. Entonces, si se considera conveniente para los legisladores de los estados el mandato de un año, parece razonable la elección de los constituyentes de asignar un mandato de por lo menos el doble a los legisladores federales.²⁶

En lo que concierne a los senadores, es igualmente razonable la norma que prescribe elegirlos por un periodo de seis años. Quien considere muy largo este fin de mandato, debe tomar en cuenta que la Constitución asigna al Senado un papel importante, junto con el presidente, en la parte más delicada del actuar gubernamental: la conducción de la política exterior. De hecho, la Constitución atribuye al presidente el poder de firmar tratados “[una vez] escuchada la opinión y con el consenso del Senado, en tanto exista la aprobación de dos tercios de los senadores presentes” (art. II, secc. 2). Solo a hombres elegidos con gran cuidado por su valor, y en grado de madurar una vasta experiencia, se les debe conceder participar en decisiones tan relevantes para la suerte de la nación. Ahora, garantizar la elección de hombres de valor se ha atendido ya, como hemos visto en el capítulo precedente, mediante la elección indirecta. Por el contrario, en lo que concierne a la experiencia, esta no puede adquirirse sino durante el ejercicio de un mandato largo: ya sabiamente, entonces, los constituyentes han demandado la aprobación de los tratados a hombres que, siendo electos para seis años, permanecen en el cargo

26 Cfr. *ibid.*, núm. 53, pp. 470-472.

el tiempo suficiente para permitirles el dominio de aquellos que son nuestros grandes problemas nacionales, y de formular y proponer los mandatos encaminados a resolverlos. El tiempo en el que ellos deberán permanecer en el cargo es tal, que les permite ampliar de manera considerable el conocimiento de los problemas políticos y volver la experiencia adquirida de esta manera siempre más útil a su país.²⁷

Por el contrario, una asamblea, como la Cámara de los Representantes, en la cual las elecciones se desarrollan con mayor frecuencia y cuya composición cambia rápidamente, no es apta para tareas de esta dificultad:

Aquellos que desean conferir el poder de estipular tratados a una asamblea popular, compuesta por miembros que van y vienen en rápida sucesión, parecen no tener en consideración que un organismo de esta especie es inadecuado para perseguir aquellos grandes objetivos que van sopesados y validados bajo todos sus aspectos, que se pueden afrontar y resolver gracias a medidas que no requieren solo de talento, sino de competencias precisas y mucho tiempo para la preparación y la realización.²⁸

No obstante, otorgar a los senadores un mandato largo podría no bastar. Al término de la legislatura, la experiencia acumulada en seis años de trabajo puede perderse, en gran parte, en caso de que las elecciones desencadenen una amplia renovación de la asamblea. Para escapar de este riesgo es necesario evitar que todos los senadores alcancen el término del mandato de manera simultánea. Con este fin los constituyentes han previsto el fraccionamiento del vencimiento de los mandatos,

27 *Ibid.*, núm. 64, p. 538.

28 *Ibid.*, núm. 64, pp. 537-538. Traducción del inglés al italiano modificada por el autor.

disponiendo que un tercio del Senado sea reelegido cada dos años. Con este expediente los dos tercios de los senadores que permanecen en su puesto en cada elección parcial garantizan la conservación de los conocimientos madurados y su transmisión a los nuevos integrantes.²⁹

6. *El Federalista*: el argumento de la independencia

Por último, solo los cargos de duración lo suficientemente larga dan a los gobernantes *independencia* respecto de los electores, necesaria para poner en marcha aquellos programas que requieren tiempos considerables para su realización. Este argumento le concierne tanto al Senado como al presidente. En cuanto al Senado, *El Federalista* desarrolla un razonamiento complejo. Se recordará que, con base en el primer argumento, son necesarios los cargos de breve duración para asegurar la estrecha dependencia de los electos hacia los electores, ya que estos cargos reducen el peligro de que los representantes olviden sus responsabilidades hacia el pueblo. No obstante, este argumento no es universalmente válido y corresponde solamente a mandatos de alcance limitado. Las decisiones públicas pueden dividirse en dos grandes categorías: por un lado, existen los pequeños mandatos de aplicación y resultados inmediatos, los cuales son percibidos enseguida por los electores; por otro lado, existen los grandes programas, compuestos por una concatenación de medidas que son puestas en marcha gradualmente en el tiempo y que producen los resultados previstos únicamente años después. Ahora bien, solo respecto a la primera categoría de mandatos convienen los cargos de corta duración. Para la segunda categoría los mandatos de breve duración serían contraproducentes y contribuirían a atenuar, en lugar de reforzar, el sentido de responsabilidad de los electos hacia los electores. Antes

²⁹ Cfr. *ibid.*, núm. 64, p. 538. La norma constitucional que regula la elección del Senado se encuentra en el art. I, secc. III, párrafo segundo.

que nada, una asamblea elegida por un periodo tan limitado que solo puede realizar una pequeña porción de un gran programa no puede ser considerada responsable del resultado final y esta misma no se considerará como tal. Más aún, el pueblo no puede evaluar con exactitud la parte desarrollada por asambleas tan efímeras en la ejecución de empresas que continúan más allá del término de su breve mandato y que requieren la actuación de más legislaturas. Entonces, cargos breves y grandes programas se concilian mal. Para obviar este inconveniente, la Constitución aparejó de manera oportuna una segunda asamblea a la Cámara de los Representantes, el Senado, cuyos miembros son electos por un periodo mucho más largo:

El justo remedio para una laguna de este tipo es, entonces, un segundo cuerpo legislativo que tenga una duración suficiente para ocuparse de materias que requieren una continuidad de aplicación y una larga serie de mandatos, y que pueda ser llamado responsable del alcance o, al menos, de estos objetivos.³⁰

Como para el Senado, también para el jefe del Ejecutivo es necesario establecer un mandato lo suficientemente largo como para garantizarle *constancia e independencia* frente a las presiones del pueblo (y también del Legislativo). Debe considerarse que en el curso de su mandato, y cuanto más se acerca su final, el presidente estará preocupado por el pensamiento de garantizarse la reelección. Esta preocupación puede inducirlo a perseguir la popularidad complaciendo hasta los más pequeños vaivenes de la opinión pública. Pero una conducta similar, que lo constriñe a un continuo cambio de ruta, le impediría materializar y llevar a término aquellos planes de largo alcance necesarios para la prosperidad del país. Solo un mandato que lo deje en el cargo por algunos años podría darle la fuerza para iniciar proyectos de esta envergadura,

³⁰ *Ibid.*, núm. 63, p. 529. Traducción del inglés al italiano modificada por el autor.

que cuestan al pueblo sacrificios iniciales pero que al final traen consigo beneficios seguros. Al disponer de un plazo lo suficientemente largo, el presidente podrá prever de manera razonable la conclusión de estos proyectos, y asegurarse de este modo el reconocimiento del pueblo, antes de que llegue el momento de afrontar nuevamente el juicio de los electores. Ciertamente, para este fin los cuatro años que la Constitución concede al presidente quizá son demasiado pocos. Los autores no esconden que habrían preferido una duración mayor (en la Convención de Filadelfia, Madison había propuesto incluso la elección vitalicia), pero están dispuestos a reconocer que también un periodo de cuatro años puede bastar, porque

[E]ntre el inicio y el fin de un periodo de este tipo existiría siempre un intervalo notable, en el cual las perspectivas de una “muerte” política serían lo suficientemente remotas como para no influir negativamente sobre la conducta de un hombre dotado de una cierta dosis de constancia, un periodo durante el cual podría razonablemente esperar tener a disposición, antes de llegar al término del mandato, el tiempo suficiente para convencer a la opinión pública de la bondad y de la idoneidad de las medidas que él pudiera desear adoptar.³¹

No obstante, se podría objetar que, para evitar que el presidente se precipite en el ansia de la reelección, bastaría con volver el mandato no renovable. Esta observación levanta una última importante cuestión: ¿Es un bien o un mal que el presidente sea reelegible? El tema, controvertido, fue debatido en la Convención de Filadelfia. Algunos constituyentes

31 *Ibid.*, núm. 71, p. 586. En lo que concierne a la propuesta presentada por Madison en Filadelfia sobre elegir de manera vitalicia al jefe del Ejecutivo, y también al Senado, *cfr.* J. Madison, *Notes on Debates in the Federal Convention of 1787*, trad. it. *I lavori della convenzione di Filadelfia del 1787 nel resoconto di James Madison*, en A. Aquarone, G. Negri y C. Scelba (eds.), *La formazione degli Stati Uniti d'America. Documenti. Vol. II (1776-1796)*, Pisa, Nistri-Lischi, 1961, pp. 209-211.

hubieran preferido poner el límite de un solo mandato, pero el texto aprobado por la Convención no ponía límites a la posibilidad de reelección.³² También *El Federalista* es favorable a la posibilidad de reelección, porque no le parece razonable privarse de la posibilidad de valerse nuevamente del talento y de la virtud de un buen presidente. Sin embargo, no es favorable de manera incondicional: la posibilidad de reelegir al presidente solo es un bien si se aúna a un mandato largo. De hecho, para decidir renovar el mandato, el pueblo debe juzgar si el presidente ha actuado bien durante el curso del primero, pero solamente un mandato largo da al presidente la constancia y la *independencia* necesaria para dar lo mejor de sí a favor del país. Por ello, solo después de un primer cargo lo suficientemente duradero los electores poseen los elementos para comprender si aquel presidente merece ser reelecto. Entonces, solo si el mandato es largo, la reelección del jefe del Ejecutivo es ventajosa.³³

Expresada esta premisa, los autores ilustran las razones a favor de la posibilidad de reelección y critican los argumentos de los adversarios. Para la reelección existen al menos cuatro razones, de las cuales las primeras dos coinciden con las enunciadas a favor de la amplia duración de los cargos. En primer lugar, prohibir la reelección impediría el goce de la *estabilidad* de dirección política garantizada por un presidente confirmado en el cargo, exponiendo al Estado a un cambio de dirección cada cuatro años. En segundo lugar, impediría aprovechar la *experiencia* acumulada por el presidente en el curso del primer mandato. En tercer lugar, existen situaciones de emergencia nacional, como la guerra, en las cuales es prudente mantener en el cargo a la misma persona hasta que cese el peligro, cosa que la prohibición de la elección no permitiría. En cuarto y último lugar, un presidente a quien la Constitución niega la posibilidad de ser reelegido podría verse tentado, si está ávido de riquezas, a aprovecharse de aquella única y breve oportunidad de enriquecerse robando

32 Sin embargo, en 1951 la vigésimo segunda enmienda limitó a dos el número de mandatos.

33 Cfr. *The Federalist*, op. cit., núm. 72, p. 589.

al Estado; si está ávido de poder, a alargar ilegalmente su mandato, aun recurriendo a la violencia.³⁴

Por el contrario, en *El Federalista* aparecen como poco convincentes los dos argumentos que los adversarios presentan en contra de la posibilidad de reelegir al presidente. En primer lugar, los adversarios de la reelección consideran que un presidente libre de esta preocupación es más independiente, esto es, menos impresionable hacia quien tiene interés en influenciarlo. Pero ¿basta en verdad con prohibir la reelección para que el supremo magistrado sea independiente de todas las presiones? Pensando en el día en el que no detentará más el poder y estará expuesto a resentimientos y venganzas, el presidente que no puede reelegirse podría buscar asegurar anticipadamente la protección de los ciudadanos poderosos, cediendo a sus solicitudes de favores. Entonces, es difícil establecer si es más independiente el presidente que puede reelegirse o el que no. En segundo lugar, los adversarios de la reelección sostienen que si el presidente no puede ser reelecto, la libertad se encuentra más segura, porque mientras más tiempo un jefe del Ejecutivo permanezca en el poder, más aumenta el peligro de que se transforme en dictador. Pero también este argumento es dudoso y puede volverse en contra de quien lo propone. La libertad podría ser puesta en peligro, justamente, por la prohibición perpetua de reelección, porque un presidente sin escrúpulos podría intentar conservar el poder, más allá del término de su primer y único mandato, violando la Constitución. Imaginemos en la presidencia a un hombre de ambición incontrolada, obligado a abandonar para siempre el poder conforme se acerca el final de su mandato. Ha tenido la habilidad y la agudeza de ganarse la benevolencia popular, y el pueblo le renovarí­a el mandato de buena gana. Pero ya que la Constitución le prohíbe la renovación, el presidente podría entonces ser tentado por una aventura muy peligrosa: instigar al pueblo en contra de la Constitución y persuadirlo de que la prohibición de reelección

34 Cfr. *ibid.*, núm. 72, pp. 590-592.

constituye una restricción insoportable e injustificable a la voluntad popular. Una imposición injusta a la cual es lícito rebelarse. Pero si los eventos tomaran esta dirección, la libertad estaría verdaderamente en peligro. ¿No es entonces más prudente la Constitución que, consintiendo la reelección, permite al pueblo el satisfacer su propio deseo de renovar la confianza en el presidente de modo legal y pacífico?³⁵

7. *El Federalista*: observaciones conclusivas

Intentamos ahora extraer una observación del largo viaje que hemos emprendido a través de la compleja reflexión de *El Federalista*. Pongo de nuevo la atención en el contraste entre el primer argumento, el de la *dependencia*, y el cuarto, el de la *independencia*. En la trigésimo séptima carta los autores afirman que la forma de gobierno republicana requiere cargos breves para asegurar la debida dependencia de los electos hacia los electores. En cartas posteriores, y finalmente en la septuagésima primera [*sic*], de donde proviene el último pasaje citado, alaban por el contrario el mandato de larga duración, porque garantiza en mayor medida la *independencia* del elegido (además de la estabilidad de la acción de gobierno y la adquisición de los conocimientos necesarios para ejercerla). Pero dependencia e independencia representan dos exigencias opuestas: no obstante, para *El Federalista* el buen gobierno parece exigir, en la medida de lo posible, la satisfacción de ambas. Por un lado, el pueblo debe poder mantener a los propios representantes bajo un estrecho control, para evitar el peligro de que traicionen los intereses del pueblo o atenten en contra de su libertad. Por el otro, los electos deben poder sustraerse a los impulsos cambiantes y contradictorios que algunas veces incitan al pueblo, y tener la constancia necesaria para cumplir programas de larga duración. Para satisfacer la primera exigencia sirven los

35 Cfr. *ibid.*, núm. 73, pp. 592-593.

cargos de breve duración; para satisfacer la segunda es necesario contar con cargos de duración más amplia.

El problema se convierte ahora en cómo conciliar en la práctica, al interior de un mismo ordenamiento constitucional, las dos exigencias. La solución que *El Federalista* parece sugerir es la de buscar un equilibrio entre las dos exigencias supuestas mediante la creación de órganos con mandatos de diversa duración. De hecho, la Constitución instaura una Cámara de los Representantes electa por dos años, senadores electos por seis y un presidente elegido por cuatro. Así, la breve duración del mandato de un órgano balanceará la larga duración de otro, y viceversa. Por ejemplo, el breve mandato de dos años hará de la Cámara de los Representantes la asamblea más dependiente del pueblo, y el Senado traerá el equilibrio a la balanza gracias a la mayor independencia que le es garantizada a sus miembros a través de un largo mandato de seis años.

Naturalmente, debería valer también la afirmación inversa, de acuerdo con la cual los cargos de breve duración de la Cámara contrabalancean los cargos de larga duración del Senado, y aleja la libertad de los peligros derivados de un mandato muy largo. Es justo esta afirmación la que falta en *El Federalista*, y es esta laguna la que deseo subrayar para concluir. Por un lado, los autores no pierden la ocasión para observar que la breve duración de los cargos de los miembros de la Cámara, si bien constituyen una oportuna garantía de la libertad del pueblo, la vuelve incapaz de empresas de largo alcance, de ahí la sabia decisión de acompañarla con una asamblea que dura más tiempo, como el Senado. Por el otro, es difícil encontrar en el texto la observación complementaria, cuyo contenido debería ser el siguiente: los cargos de larga duración de los senadores, aun siendo una garantía oportuna de su independencia, no obstante podrían constituir un peligro para la libertad del pueblo, por lo que es prudente la maniobra de acompañarlo con una asamblea con mandatos más breves, como la Cámara de los Representantes. ¿Por qué es difícil encontrar una afirmación de este tipo? Porque las simpatías de *El Federalista* están, en realidad, con los cargos de larga duración. Es verdad

que el principio por el cual el gobierno republicano requiere de cargos de breve duración -salvaguardar la libertad y el bien del pueblo- está solemnemente afirmado. Pero esta afirmación parece rebasada conforme avanzan las páginas por las subsecuentes alabanzas tributadas a los cargos de larga duración y a sus ventajas. En la base de la preferencia por los cargos de larga duración no es difícil encontrar una cierta desconfianza aristocrática, a veces abierta, a veces disimulada, que aflora en muchos de los pasajes citados: un pueblo al cual no es prudente conceder demasiada posibilidad de influir en la conducta de los gobernantes.

8. Tocqueville

Encontramos la misma preferencia por los cargos de larga duración también en *La democracia en América*, de Tocqueville. Las principales consecuencias negativas atribuidas a los cargos de breve duración son dos: 1) permiten al pueblo tener a los gobernantes constantemente sometidos a su propia voluntad y les quita su independencia; 2) vuelven posible un cambio muy frecuente de los representantes, lo que a su vez favorece una peligrosa inestabilidad legislativa.

Comencemos por la primera consecuencia: la experiencia de Estados Unidos de Norteamérica demuestra que los cargos demasiado breves consienten que el pueblo prive de su independencia y libertad de acción tanto al poder Legislativo como al Ejecutivo. En lo que concierne al poder Legislativo, Tocqueville critica las constituciones de los estados, que han establecido generalmente para sus cuerpos legislativos mandatos muy breves:

La mayoría de las constituciones de los estados no conceden más que un año de duración al mandato de la cámara de representantes, y dos al del Senado. De tal suerte que los miembros del cuerpo

legislativo están siempre vinculados, y del modo más estrecho, a los menores deseos de sus constituyentes.³⁶

Mandatos así de breves permiten a los electores someter a sus representantes a un control tan estricto que los transforma en meros ejecutores de la voluntad popular. Es así como la democracia representativa se transforma casi en una democracia directa, en la cual el pueblo gobierna en primera persona:

El pueblo nombra *directamente* a sus representantes y generalmente los escoge *cada año*, para mantenerlos más enteramente bajo su dependencia. Es el pueblo, pues, el que realmente dirige, y aunque la forma de gobierno sea representativa, es evidente que las opiniones, los prejuicios, los intereses e incluso las pasiones del pueblo no pueden hallar obstáculos duraderos que les impidan hacerse manifiestos en la dirección cotidiana de la sociedad.³⁷

Los autores de la Constitución federal reunidos en Filadelfia fueron más sensatos. Para evitar esta degeneración de la democracia representativa y proteger la independencia de los representantes, establecieron para los miembros del Congreso mandatos más largos:

Los legisladores de la Unión creyeron que esta dependencia extrema de la legislatura desvirtuaba los principales efectos del sistema representativo, al depositar en el propio pueblo no solo el origen de los poderes, sino también el gobierno.

36 A. de Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique* [primera parte], París, C. Gosselin, 1835; [segunda parte] París, C. Gosselin y W. Cocquebert, 1840. Cito de la trad. it. en *id.*, *Scritti politici*, vol. II, Turín, Utet, 1968, reimp. 1981, p. 183. Versión en español, p. 316.

37 *Ibid.*, p. 207. Versión en español, p. 347. Las cursivas pertenecen al original.

Los legisladores aumentaron la duración del mandato electoral para conceder al diputado un uso más amplio de su libre albedrío.³⁸

También en lo que concierne a la duración del mandato del jefe del Ejecutivo, las constituciones de los estados se diferencian de la Constitución federal. En los estados el gobernador es electo casi siempre “por uno o dos años, de tal manera que siempre guarde una estrecha dependencia de la mayoría que lo ha creado”.³⁹ El presidente de la Unión, por el contrario, permanece en su puesto por cuatro años, y esto le concede una mayor independencia. Así, han hecho bien los constituyentes de Filadelfia en dar al presidente una duración mayor que la de los gobernadores, pero han errado en permitirle la reelección. A diferencia de *El Federalista*, Tocqueville considera un mal la posibilidad de reelección del jefe del Ejecutivo, ya que compromete justamente aquella independencia que el largo mandato de cuatro años debería asegurarle. El deseo de ser reelegido, de hecho, hará que el presidente, en lugar de ser un guía, sea un siervo temeroso de la opinión popular:

Reelegible [...] el presidente de Estados Unidos no es sino un dócil instrumento entre las manos de la mayoría. Gusta de lo que ella gusta, odia lo que ella odia; se anticipa a su voluntad, prevé sus quejas, se doblga a sus menores deseos: los legisladores querían que la guiase, y él la sigue.⁴⁰

La segunda consecuencia negativa de los cargos de breve duración es que la frecuencia de las elecciones permite al pueblo darse continuamente nuevos gobernantes; y la frecuente renovación de los gobernantes se

38 *Ibid.*, p. 183. Versión en español, p. 316.

39 *Ibid.*, p. 109. Versión en español, p. 206.

40 *Ibid.*, p. 166. Versión en español, p. 291.

traduce en un cambio continuo de las leyes, esto es, en la *inestabilidad legislativa*. Una consideración como esta presupone un pueblo ansioso de cambios y de novedad. Y, de hecho, para Tocqueville es justo esta la característica del pueblo de los países democráticos: “[e]xiste [...] en las sociedades democráticas una agitación sin un fin preciso: reina en ellas una especie de fiebre permanente que se convierte en una innovación de todo tipo, y las innovaciones casi siempre son costosas”.⁴¹ Es un deseo de novedad que se manifiesta en todos los ámbitos de la sociedad y, por ende, también en la esfera de la política: la democracia “cambia frecuentemente de miras y, aún mucho más frecuente, de *agentes*”.⁴² Y cambiar de agentes, es decir, de gobernantes, significa favorecer el cambio de las leyes: “[l]a inestabilidad legislativa es un mal inherente al gobierno democrático, por ser propio de las democracias llevar hombres nuevos al poder”.⁴³ Pero el deseo de novedad no basta por sí solo para explicar la inestabilidad legislativa. El ansia de novedad es solo una inclinación subjetiva. Toca a quienes escriben las constituciones decidir si favorecerla u obstaculizarla: estableciendo elecciones frecuentes la favorecen, con elecciones más espaciadas la obstaculizan. En Estados Unidos de América las constituciones de los estados, asignando mandatos brevísimos a los representantes, han incautamente elegido favorecerla. Los parlamentos estatales ofrecen, por lo tanto, el espectáculo de un continuo y rapidísimo cambio de hombres y leyes:

[s]e ha adoptado, precisamente, la combinación que más favorece a la inestabilidad democrática y que permite a la democracia aplicar su voluntad cambiante a los objetos de mayor relevancia.

Así, América es actualmente el país del mundo en el que las leyes son menos duraderas. Casi todas las constituciones americanas han sido enmendadas en los últimos 30 años. No hay, pues,

41 *Ibid.*, p. 252. Versión en español, p. 414.

42 *Ibidem*. Versión en español, p. 414.

43 *Ibid.*, p. 295. Versión en español, p. 475.

estado de la unión que no haya modificado el principio de sus leyes durante este periodo.⁴⁴

No obstante, Tocqueville parece admitir que no es fácil establecer cuál es la frecuencia más oportuna de las elecciones. Si las elecciones muy frecuentes son un mal, lo son también las demasiado espaciadas, pues estas generan inestabilidad, si bien de una diferente especie, y más grave. Si las elecciones son muy poco frecuentes, la ocasión de conquistar el poder se presenta tan pocas veces que, para no dejarla escapar, los ambiciosos podrían poner en peligro la existencia del Estado:

Cuando hay largos intervalos entre cada elección, en cada una de ellas el Estado corre el riesgo de una gran conmoción. Los partidos hacen entonces prodigiosos esfuerzos para aprovechar una suerte que está raras veces a su alcance; y siendo el mal casi sin remedio para los candidatos perdedores, se puede tener todo de una ambición empujada a la desesperación. Si, por el contrario, la lucha en igualdad de condiciones debe renovarse muy pronto, los vencidos esperan pacientemente.⁴⁵

No existe duda de que entre las dos especies de inestabilidad los norteamericanos prefirieron correr el riesgo de la primera, la menos grave, es decir, la inestabilidad legislativa producida por frecuentes elecciones: “[a] esto fueron llevados más por el instinto que por la razón, ya que la democracia empuja el gusto de la variedad hasta la pasión. De aquí resulta una mutabilidad singular de la legislación.”⁴⁶

44 *Ibidem*. Versión en español, pp. 475-476.

45 *Ibidem*. Versión en español, p. 316.

46 *Ibid.*, p. 242. Versión en español, p. 396.

9. John Stuart Mill

En las *Consideraciones sobre el gobierno representativo* Mill afirma que los principios sobre los cuales debe establecerse la duración del mandato de los representantes son “evidentes” (*very obvious*): la dificultad estriba en ponerlos en práctica. Estos principios son dos: por un lado, un miembro del parlamento no debe permanecer en el cargo por tanto tiempo, pues olvidará sus responsabilidades respecto al pueblo, fallará en sus deberes o los ejecutará para su ventaja personal, no colectiva. O, finalmente, desatenderá las discusiones libres y públicas con sus electores, que constituyen uno de los beneficios del gobierno representativo. Por el otro, debe estar seguro de permanecer en su puesto por un tiempo lo suficientemente largo para poder ser juzgado no por cualquier acto individual, sino por un conjunto completo de acciones, durante el cual haya podido expresar todas sus cualidades. Para poder hacer esto, después de todo, debe gozar de la más amplia libertad de pensamiento y de acción, debe sentirse libre del condicionamiento de la opinión pública. Pero esto sucederá solo si el término de su mandato se encuentra lo suficientemente lejos, y también por esta razón la duración de este debe ser razonablemente larga.⁴⁷

Aquí se presenta el contraste entre las dos exigencias opuestas, ya encontradas en *El Federalista*, entre dependencia e independencia del electo respecto de sus electores. Por un lado, el representante debería estar sometido al control asiduo de sus electores, y esto requiere de encargos breves. Por el otro, debe poder desarrollar su tarea con un cierto grado de libertad de acción, lo que requiere de cargos de larga duración. Los principios enunciados por Mill ilustran con claridad las dos exigencias

47 Cfr. J. S. Mill, *Considerations on Representative Government*, Londres, Parker, 1861, trad. it. de P. Crespi (ed.), *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Milán, Bompiani, 1946, donde los dos principios se encuentran ilustrados al inicio del cap. XI: Della durata dei parlamenti [De la duración de los parlamentos], p. 196.

contrastantes, pero no ofrecen, por su misma admisión, una regla cierta de aplicación. Sin embargo, le permiten proponer dos sugerencias generales que, al formularlas, miran hacia la Inglaterra de su tiempo, en la cual el poder del pueblo, que se manifiesta en la Cámara de los Comunes, se ve frenado por la aristocracia de los Lores y de la Corona. Cuando el *poder democrático* en la Constitución es débil o pasivo, y tiene la necesidad de ser estimulado; cuando el representante del pueblo, apenas elegido para la Cámara de los Comunes, entra inmediatamente en una atmósfera de *corte* o *aristocrática*, que tiende a amortiguar sus sentimientos originarios democráticos y a hacerle olvidar las aspiraciones y los intereses de quienes lo han elegido, está bien hacerlo regresar con frecuencia frente a sus electores. En estas circunstancias, un mandato de tres años ya sería demasiado largo, y no debería absolutamente ser superado. Cuando, por el contrario, la *democracia* es el poder dominante y en crecimiento continuo, cuando una publicidad ilimitada y una prensa omnipresente vuelven notorio inmediatamente cada acto del representante, que de esta manera podrá ser juzgado de manera cotidiana por sus electores, entonces los cargos deben tener una duración mayor, y un mandato de cinco años apenas es suficiente para impedir a los representantes caer en una “tímida sumisión” respecto del pueblo.⁴⁸ Pero ¿en cuál de las dos condiciones se encuentra la Inglaterra de su tiempo? De lo que podemos reconstruir por sus pocos indicios, parece que Mill la juzga más cerca de la segunda condición, la de un poder creciente de la *democracia*, de un asiduo control de la prensa sobre la obra de los representantes. De esta manera, acortar el mandato de los representantes sería imprudente, porque aumentaría de manera ulterior su sujeción respecto a la opinión pública. Los cambios acaecidos en la política inglesa, bajo todos los aspectos apenas considerados, ayudan a comprender por qué “hoy se preocupa poquísimo y se habla rarísimamente de los parlamentos anuales que cuarenta años atrás constituían una parte fundamental

48 Cfr. *ibid.*, cap. IX, pp. 196-197.

de la doctrina de los reformadores más audaces”.⁴⁹ Y, en conclusión, aun juzgando un poco excesiva la larga duración, sugiere conservar el mandato de siete años:

[E]n el punto en el cual están ahora las cosas, no vale la pena cambiar el periodo de siete años, si bien se halla demasiado largo, porque la posibilidad, siempre presente, de una disolución anticipada constriñe al diputado a tener siempre bien presentes los sentimientos y las ideas de sus propios electores.⁵⁰

También Mill, entonces, da muestras de preferir, al menos para la Inglaterra de su tiempo, los cargos de larga duración, que son garantías de independencia de los representantes. A esto se añade que estas consideraciones atañen únicamente a la Cámara de los Comunes. Para la Cámara de los Lores la cuestión de la independencia de los electores ni siquiera se consideraba, porque sus miembros no eran electivos, y habrían permanecido así en la reforma sugerida por él mismo. De hecho, como sabemos, Mill proponía transformar progresivamente la Cámara de los Lores en una Cámara de Expertos, incorporando gradualmente a los hombres que habían servido en la cima del Estado, ya fuera en calidad de ministros, subsecretarios, diplomáticos, gobernadores de las colonias, altos magistrados y así sucesivamente, de manera que serían nominados *pares vitalicios*, no deberían preocuparse por complacer los sentimientos populares y habrían podido desarrollar su tarea con la más grande independencia.⁵¹

49 *Ibid.*, cap. IX, p. 197.

50 *Ibid.*, cap. IX, pp. 197-198. Traducción del inglés al italiano modificada por el autor.

51 He dado cuenta de este proyecto de reforma en el capítulo II, subtítulo 6, “El argumento de la competencia”, p. 139.

10. El agotamiento del debate

Con el tiempo, la discusión en torno a la duración de los cargos electivos ha ido apagándose. Si bien fue acalorado desde la época de la Revolución inglesa del siglo XVII hasta más allá de la mitad del siglo XIX, el tema prácticamente ha desaparecido hoy del debate público. En los estudios contemporáneos de teoría de la democracia y los manuales de ciencia de la política casi no se encuentra rastro alguno: no se observa la importancia que la que cuestión tenía para *El Federalista* y para Tocqueville, y que aún conservaba para John Stuart Mill. Paralelamente, en el plano del derecho positivo las diferencias entre una democracia y la otra respecto de la duración de la legislatura se han ido atenuando. En 1869, en *El poder electoral en los estados libres (Il potere elettorale negli stati liberi)*, Luigi Palma observaba que, en las constituciones en vigor o promulgadas en los 50 años precedentes en Europa y en América, la duración de la legislatura de las cámaras bajas oscilaba entre los dos y los siete años. Pero ya entre el inicio y el fin de ese medio siglo, en Europa esta distancia había cambiado de tres a siete años (con la solitaria excepción de la duración bienal de la Cámara de los Representantes de Estados Unidos).⁵² Hoy, transcurridos dos siglos, el proceso de homogenización parece casi completado: en Europa la gran mayoría de las primeras cámaras, y de las cámaras únicas en los parlamentos monocamerales, permanece en el cargo por cuatro o cinco años, y prevalece ampliamente el mandato de cuatro años, vigente en 11 de los 15 países que formaban parte de la Unión Europea al inicio de 2004, además de haber sido adoptado también por el Parlamento Europeo.⁵³ Una vez atenuada la disputa sobre

52 Cfr. L. Palma, *op. cit.*, pp. 316-319. Estos datos se refieren únicamente a las cámaras bajas; de las cámaras altas, que en aquel momento en su mayoría no eran electivas, el autor se ocupa en otro capítulo.

53 De manera excepcional, la Constitución irlandesa, en su artículo 16, coma 5, establece que la Cámara de los Representantes no debe permanecer en funciones "por más de siete años a partir de la fecha de su primera reunión". Estos datos se encuentran recogidos en el

la duración del mandato, parece que ha retomado fuerza la lucha por poner un límite al número de mandatos que cada representante puede acumular: librada contra la tendencia a la perpetuación de la clase política tanto de los parlamentos estatales como del congreso, esta batalla afecta sobre todo a Estados Unidos de América.⁵⁴

¿Por qué razones la gran disputa sobre la duración de los cargos electivos se ha ido apagando lentamente? Para responder esta pregunta es necesario hacer un estudio profundo sobre el debate político y constitucionalista desarrollado en los diversos países donde se ha impuesto el gobierno representativo. Pero podemos imaginar algunas de estas razones: en primer lugar, en las democracias consolidadas, como las europeas y la estadounidense, en las cuales el régimen democrático se vive como una condición natural por parte de ciudadanos y gobernantes, el temor de que alguno de los órganos constitucionales conciba el programa de atentar en contra de la libertad del pueblo se ha atenuado, menos aún se teme que la amenaza pueda provenir del representante del pueblo: el parlamento. En consecuencia, también la solicitud de cargos de breve duración como garantía contra el abuso del poder ha ido desapareciendo. Quizá la desconfianza en el poder ha sido depuesta demasiado rápido. Hoy, vuelven a aparecer análisis que muestran preocupación por las posibles involuciones iliberales, incluso al interior de las democracias más antiguas.⁵⁵ Sin embargo, estas preocupaciones no inducen a retomar

volumen E. Palici di Suni Prat, F. Cassella y M. Comba (eds.), *Le costituzioni dei paesi dell'Unione europea*, 2ª ed., Padua, Cedam, 2001. N. de la T.: El 1º de mayo de 2004 se incorporaron República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia; en 2007, Rumania y Bulgaria. En julio de 2013 se incorporó Croacia, y el 1º de enero de 2014 el departamento de ultramar francés de Mayotte pasó a formar parte de la Unión Europea como la novena Región Ultraperiférica.

54 Para una primera aproximación cfr. G. Pasquino, *La classe politica*, Boloña, il Mulino, 1999, pp. 74-86; y G. F. Ferrari, "I sistemi elettorali negli Stati Uniti", en M. Luciani y M. Volpi (eds.), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, Laterza, 1995, pp. 300-303.

55 Véanse, por ejemplo, los temores manifestados por Ralf Dahrendorf en *Quadrare il cerchio. Benessere economico, coesione sociale e libertà politica*, Roma-Bari, Laterza, 1995, y en

la antigua solicitud de acortar la duración de los cargos: los eventuales remedios se buscan en otra parte. En segundo lugar, la defensa de la libertad de los ciudadanos ya no se encuentra confiada a la vieja medida del acortamiento de los cargos electivos. La democracia parece contar hoy en día con defensas más eficaces. No me refiero únicamente al control de constitucionalidad de las leyes, ejercido casi en todos lados por una corte suprema “guardiana de la Constitución”. Pienso, sobre todo, en el hecho de que en las democracias contemporáneas los órganos del poder político están inmersos en una sociedad *plural*, en la cual muchas asociaciones de la más diversa naturaleza controlan y limitan el ejercicio del poder. Existe una concepción que considera que el *pluralismo* social constituye la mejor defensa contra las tendencias iliberales del poder, y que es posible rastrear desde Tocqueville hasta Dahl y otros autores. Naturalmente, también en este caso es mejor no regodearse en viejas certezas: la concentración del poder económico y financiero, y aquella de los medios de comunicación de masas, se mueven en dirección opuesta respecto del ideal plural de una distribución capilar del poder en la sociedad. En tercer lugar, hoy parece ingenua la antigua idea de que un gobernante malo, apenas removido del voto de los electores, se precipite de manera inmediata al nivel de los ciudadanos comunes y, entonces, sufra también por los malos resultados de su mal gobierno. En las democracias contemporáneas el poder es ejercido por políticos de profesión que, aun después de una derrota electoral, se esfuerzan por permanecer en un mundo al que pertenecen, o en ámbitos contiguos, y muchas veces lo logran. Los caminos disponibles son diversos. En espera de una ocasión para regresar a la cima de la política, al parlamento y al gobierno, por ejemplo, se repliegan en cargos electivos menos prestigiosos, como los de carácter local (en los órganos de gobierno regional, en los municipios, en los parlamentos de los estados federales). O, gracias al apoyo del partido, y en general del grupo político, encuentran

Dopo la democrazia, entrevista realizada por A. Polito, Roma-Bari, Laterza, 2001, y, con particular énfasis en la situación italiana, el volumen de M. Bovero (ed.), *Quale libertà. Dizionario minimo sui falsi liberali*, Roma-Bari, Laterza, 2004.

un acomodo temporal en uno de los tantos encargos del aparato público o semipúblico, aquel que en el pasado se llamaba *subgobierno*, o en las empresas de participación estatal, regional, provincial, municipal. O, finalmente, en virtud de las relaciones establecidas cuando estaban en el poder, son acogidos en el mundo de los negocios, desde el cual podrán, en el futuro, a través de la *puerta giratoria*, regresar al mundo de la política. En cualquier caso, una derrota electoral momentánea no basta para reconducirlos entre los ciudadanos comunes ni les impide permanecer en los estratos altos de la sociedad.⁵⁶

Estas razones pueden, al menos en parte, explicar por qué prácticamente ha desaparecido la antigua demanda de cargos de brevísima duración como instrumento para mantener a los representantes bajo el constante control popular. Ciertamente es que no ha desaparecido, por el contrario, la preocupación opuesta, de acuerdo con la cual la conducta de los hombres políticos ya está demasiado sujeta a la presión de los electores, por lo que al estar demasiado ocupados en seguir las oscilaciones continuas de la opinión pública, ya no saben implementar proyectos a largo plazo. La situación se agrava cuando el curso de una legislatura es interrumpido repetidamente por elecciones para los más diversos órganos subnacionales (municipios, provincias, regiones) y supranacionales (en la Unión Europea, aquellas para el parlamento de Estrasburgo), la obra de los políticos está en riesgo de transformarse en una campaña electoral permanente, y la acción del gobierno, de fragmentarse en una sucesión de mandatos de carácter eminentemente electoral. No obstante, ni siquiera la preocupación por estos peligros ha hecho renacer la discusión sobre la duración de los cargos: no ha desencadenado ciertamente una demanda general para alargar la duración de las legislaturas, como quizás habría sucedido en el pasado. A decir verdad, una reforma de esta

56 Sobre la situación italiana al final de la así llamada Primera República, véase el análisis de A. Mastropaolo, *Il ceto politico. Teoria e pratiche*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1992. Del mismo autor *cfr.* *Saggio sul professionismo politico*, Milán, Angeli, 1984. *Cfr.* además G. Pasquino, *La classe politica*, *op. cit.*

naturaleza fue sugerida por Friedrich von Hayek. Su proyecto de constitución prevé el acompañar o, mejor dicho, sobreponer a los parlamentos existentes una asamblea legislativa de mayor duración, cuyos miembros permanecerían en el cargo durante 15 años y no podrían ser reelegidos. Serían elegibles para esta asamblea solo los ciudadanos a partir de los 45 años de edad, y cada año una quinceava parte de la asamblea sería renovada a través de elecciones parciales; al término del largo mandato una comisión especial asignaría a cada miembro saliente un cargo de prestigio al interior de la organización del Estado. En las intenciones del autor, la extraordinaria duración del cargo y el futuro asegurado a su término habrían garantizado a los legisladores la máxima independencia de las más variadas presiones provenientes de la sociedad.⁵⁷

11. Las nuevas tecnologías electrónicas y la *democracia continua*

La reivindicación de cargos de duración lo más breve posible, por ejemplo, un año, sostenida con fervor por los demócratas más radicales en los inicios del gobierno representativo, se ha atenuado gradualmente. Sin embargo, la aspiración de dar continuidad al poder de los ciudadanos aun después del voto –es decir, entre una elección y otra– jamás se ha apagado del todo. En un sistema representativo los electores ejercitan su poder de elección con mucha más frecuencia en tanto el intervalo entre una elección y la otra sea más breve, pero este intervalo no puede ser acortado más allá de un cierto límite. Es difícil imaginar que la imponente maquinaria de las elecciones nacionales sea movilizadada repetidamente

57 Cfr. F. von Hayek, *Law, Legislation and Liberty. A new Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1982, trad. it. *Legge, legislazione e libertà. Una nuova enunciazione dei principi liberali della giustizia e della economia politica*, Milán, il Saggiatore, 1986, cap. 17, pp. 479-500. Cfr. P. Meaglia, "Hayek e il diritto costituzionale. Appunti di lettura", en G. Clerico y S. Rizzello (coords.), *Il pensiero di Friedrich von Hayek, vol. II: Società, istituzioni e stato*, Turín, Utet Libreria, 2000, pp. 176-202.

a intervalos de tiempo brevísimos. Es inevitable, entonces, y generalmente aceptado, que entre un plazo electoral y otro transcurra un periodo más o menos largo. ¿Es posible dar voz a los ciudadanos durante este intervalo? El gran defensor de la democracia directa, Jean Jacques Rousseau, había criticado el sistema representativo con estas palabras: “[e]l pueblo inglés se cree libre, pero está en un grande error: es libre solo durante la elección de los miembros del parlamento; apenas tiene lugar la elección, es esclavo, es nada”.⁵⁸ ¿Es posible hacer que el pueblo sea *libre* también entre una votación y la otra?

En un libro publicado hace algunos años, Stefano Rodotà afirma que es posible: lo consienten las nuevas tecnologías de la comunicación electrónica. Estas permiten pasar de la *democracia intermitente* –que se realiza en la elección periódica de los gobernantes y en las votaciones para los referendos– a la *democracia continua*: frente a sus computadoras conectadas en red, los ciudadanos pueden participar de manera cotidiana, ininterrumpidamente, en la formación de las decisiones públicas.⁵⁹

La noción de *democracia continua* empleada por Rodotà requiere al menos dos precisiones. La primera: ¿en qué modo los ciudadanos participarán en la formación de las decisiones? Como se puede apreciar del texto, participarán al menos en dos modos: por un lado, ejerciendo presión sobre los representantes para que legislen en el modo deseado; por el otro, participando directamente en la formación de las leyes junto a los mismos representantes, por ejemplo, proponiendo modificaciones a los proyectos de ley. En suma, o presionando a quienes hacen las leyes, o haciendo las leyes junto a ellos. En el primer caso, el protagonista es

58 J. J. Rousseau, *Du contrat social* (1762), libro III, cap. XV, trad. it. de M. Garin (ed.) en *id.*, *Scritti politici*, Laterza, Roma-Bari, 1994, vol. II, p. 163.

59 Cfr. S. Rodotà, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, Laterza, 1997. Justamente el cuarto capítulo se titula “La democrazia continua” [La democracia continua]. Una edición aumentada se publicó en 2004 bajo el mismo sello editorial.

el “ciudadano que se organiza” a través de la “red”, y logra imponer a los gobernantes “también cambios en la dirección de gobierno que, en otros tiempos, habrían requerido movilizaciones bajo las formas más difíciles y costosas [como] la huelga o grandes manifestaciones masivas”. En el segundo caso es el “ciudadano que interviene [...] en el procedimiento legislativo, con sugerencias, propuestas, verdaderas y propias enmiendas a los textos legislativos en discusión ante las asambleas legislativas”.⁶⁰ Agregó que, en algunos pasajes, sobre los que regresaremos, parece que los ciudadanos podrían en ocasiones sustituir completamente a sus representantes en la función de legisladores, por ejemplo, mediante el uso de referendos electrónicos. Si así fuera, los ciudadanos tendrían tres modalidades para participar en la formación de las decisiones: a) hacer presión sobre quienes hacen las leyes; b) legiferar junto con ellos, y c) hacer las leyes en su lugar.

La segunda precisión es de naturaleza terminológica. El autor afirma varias veces que la vieja contraposición entre democracia *representativa* y democracia *directa* está superada, y se ha sustituido con la nueva contraposición entre democracia *intermitente* y democracia *continua*. En la categoría de la democracia *intermitente* confluyen tanto la democracia representativa del parlamento como aquella *directa* del referendo tradicional, es decir, no electrónico: por cuanto ambas formas intermitentes se contraponen conjuntamente a la nueva democracia *continua* de las computadoras. Ni siquiera recurrir con más frecuencia a los referendos tradicionales bastaría para volver *continua* la democracia representativa, porque aun recurriendo con más frecuencia a los referendos la ciudadanía acudiría a las urnas ocasionalmente, como sucede ya en las elecciones de los representantes. Solo la democracia de las computadoras es la única verdaderamente *continua*, porque es la única que ofrece “a cada

60 *Ibid.*, p. 70.

ciudadano la posibilidad de intervenir en cada momento del proceso político”.⁶¹

Se observa que Rodotà considera el referendo tradicional como una forma de democracia *directa*, pero también la democracia de las computadoras sería, al menos en parte, directa: de hecho, los ciudadanos contribuirían directamente, con sus propias enmiendas, a la actividad legislativa de sus representantes. Más aún, los sustituirían con los *referendos electrónicos*, en los que, a diferencia de los tradicionales, los ciudadanos participan activamente, a través de la red, en la discusión preparatoria.⁶² Finalmente, las computadoras en red facilitarían la realización de procesos decisionales complejos compuestos por iniciativa popular legislativa, procedimiento legislativo ordinario y referendo final.⁶³ En todas estas circunstancias los ciudadanos participarían en modo *directo*, solos o más frecuentemente junto con sus representantes, en la producción legislativa. Entonces, en conclusión, la democracia de las computadoras además de continua es también directa: es al mismo tiempo *continua* y *directa*. En cualquier caso, sin duda, el autor desea subrayar el carácter *continuo* del modelo de democracia propuesto y, por tanto, también nosotros tendremos en consideración sobre todo este aspecto.

61 *Ibid.*, p. 9.

62 Para la expresión *referendos electrónicos* *cfr. ibid.*, p. 4. La oportunidad ofrecida por la red para participar en las discusiones preparatorias se subraya repetidamente en diversos pasajes (*cfr. ibid.*, pp. 46, 59 y 62). Sobre el papel de la *discusión* se trata de una referencia a la obra de J. Habermas, *Fatti e norme*, Milán, Guerini & Associati, 1996.

63 *Cfr. ibid.*, pp. 103-104.

12. El ideal de la *democracia continua* en la historia del pensamiento político

La crítica de la democracia representativa como democracia intermitente no es nueva, es tan antigua como el sistema representativo. Hemos recordado ya la célebre denuncia de Rousseau: el pueblo inglés es libre solo en el instante en el que elige a los miembros del parlamento, el resto del tiempo es esclavo. A diferencia de Rousseau, Benjamin Constant admira el moderno gobierno representativo, pero también reconoce que, mientras en la democracia de los antiguos los ciudadanos podían “deliberar *cada día* en la plaza pública”, en el sistema representativo la soberanía del ciudadano “está casi siempre suspendida: y si en épocas fijas, pero *raras*, [ellos] ejercitan esta soberanía, siempre es para abdicarla”.⁶⁴ En la segunda parte de *La democracia en América*, Tocqueville teme la degeneración de la democracia en una nueva especie de poder que es al mismo tiempo absoluto y electivo: un despotismo “templado”, burocrático y paternalista. Las ardientes pasiones populares, protagonistas de la primera parte de la obra, dejan lugar en la segunda parte a una apatía general. En esta forma inédita de gobierno, cuando los ciudadanos acuden a votar “salen *por un momento* de la dependencia, para designar a su jefe, y después regresan a esta”.⁶⁵ También Ostrogorski teme la llegada de un nuevo despotismo sobre el terreno desplegado por la democracia: el despotismo de los nuevos partidos políticos de masa y de sus jefes. Conforme se acercan las elecciones, los partidos excitan artificialmente las pasiones de los electores, manipulan sus opiniones, los empujan

64 B. Constant, *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes* (1819), trad. it. de G. Paoletti, *La libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni*, con un *Profilo del liberalismo* [Perfil del liberalismo] de P. P. Portinaro, Turín, Einaudi, 2001: los dos pasajes y estados se encuentran en las pp. 8 y 13 (las cursivas son mías). Sin embargo, cabe recordar que los ciudadanos atenienses podían deliberar “cada día” en la plaza pública gracias al trabajo de los esclavos (pp. 12-13).

65 A. de Tocqueville, *op. cit.*, p. 813. Las cursivas son mías.

a las urnas; después del voto, los dejan deslizarse de nueva cuenta en la pasividad, para continuar ejerciendo todo el poder sin contratiempos: “[e]l cierre de la votación marca el final de la tarea y del poder del pueblo también. Jefe y juez soberano, no ha entrado en escena sino hasta el último momento, venido desde lejos, como si fuera un país extranjero. [Pasado el día de las elecciones, la] pasión artificial por la cosa pública cede inmediatamente al cansancio cívico. Exhausta, la gran masa de los electores cae en la postración. Solo los ‘políticos’ permanecen en pie y como dueños de la plaza”.⁶⁶ La condena del carácter intermitente de la democracia representativa adquiere, en suma, ulterior vigor polémico en los teóricos marxistas de la democracia de los consejos. Para Anton Pannekoek, la democracia parlamentaria burguesa lleva a las masas la posibilidad de expresar su propia y auténtica voluntad: uno de los obstáculos estriba en “el largo periodo de la legislatura parlamentaria, que dura cuatro o cinco años. Solo una vez cada cuatro o cinco años los electores tienen poder sobre los representantes y pueden votar”.⁶⁷

La denuncia del carácter discontinuo, *intermitente*, del gobierno representativo no es para nada insólita en la historia del pensamiento político, tanto que Alessandro Pizzorno escribió:

La historia de las ideologías democráticas puede leerse como la sucesión de propuestas de ardides encaminados a desmentir la aclamación roussoniana de que en los regímenes representativos el pueblo es soberano una vez cada cuatro años, por el resto del tiempo es esclavo.⁶⁸

66 M. Ostrogorski, *La démocratie et l'organisation des partis politiques*, París, Calmann Lévy, 1903, 2ª ed., 1912, trad. it. *La democrazia e i partiti politici*, G. Quagliariello (ed.), Milán, Rusconi, 1991, donde los dos pasajes citados se encuentran respectivamente en las pp. 496-497. Para la expresión “despotismo de partido y de sus jefes” *cf.* p. 355.

67 A. Pannekoek, *De Arbeidesraden*, Amsterdam, Van Gennep/De Vlam, 1946, trad. it. parcial en *id.*, *Organizzazione rivoluzionaria e consigli operai*, Milán, Feltrinelli, 1970, p. 186.

68 A. Pizzorno, “Il potere (e la faccia) dei politici”, en *Reset*, núm. 64, enero-febrero de 2001, p. 73.

Pero en el curso de esta larga historia, ¿qué instrumentos han sido considerados idóneos –antes de la democracia de las computadoras– para colmar, al menos en parte, el vacío de participación entre una elección y otra? Es posible enumerar al menos tres: el referendo, la opinión pública y el asociacionismo de la sociedad plural. Apenas tuvimos oportunidad de hablar del primero, el referendo. Respecto al segundo, al final del siglo XIX James Bryce pronostica la llegada en Estados Unidos del “gobierno de la opinión pública”. No sustituirá a las instituciones del gobierno representativo, sino que las completará, rellenando los espacios vacíos y ocupando los tiempos muertos. En el gobierno representativo la voluntad del pueblo se expresa solo de vez en vez, en los “llamados [...] ocasionales que tienen lugar en el momento de la elección de los diputados”. Bajo el “gobierno de la opinión pública”, por el contrario, “la masa de los ciudadanos ejercita una *continua* vigilancia sobre las cuestiones públicas”; y aquellos que gobiernan son inducidos “a seguir *incesantemente* las manifestaciones de la opinión pública, para regular su acción de acuerdo con las ideas que se forman en esta opinión”.⁶⁹ En una obra sucesiva, Bryce afirma lapidariamente: “[I]a acción de la opinión pública es continua, aquella del voto, ocasional”.⁷⁰

Finalmente, en relación con la sociedad real, parto de un libro de Virgilio Mura. El autor retoma también la frase en la que Rousseau denuncia la impotencia de los ciudadanos entre una elección y la otra. Pero un juicio similar se adapta a una concepción de la democracia de acuerdo con la cual la participación del ciudadano se agota en el voto. Esta concepción no refleja la realidad de las democracias contemporáneas. En la

69 J. Bryce, *The American Commonwealth*, Londres-Nueva York, Macmillan, 1888, trad. it. *La repubblica americana*, A. Brunialti (ed.), Turín, Utet, 1916. Los pasajes provienen del cap. LXXVII, “Governo della pubblica opinione” [Gobierno de la opinión pública], y se encuentran en las pp. 1101-1102. La traducción del inglés al italiano fue modificada, mientras que las cursivas fueron agregadas por el autor.

70 J. Bryce, *Modern Democracies* (1921), trad. it. *Democrazie moderne*, L. Degli Occhi (ed.), Milán, Mondadori, vol. I, 1949; vol. II, 1953. Cito del vol. II la p. 169.

actual sociedad plural los ciudadanos intervienen en el proceso de decisión también durante el intervalo entre dos elecciones. Organizados en un gran número de asociaciones, presionan a los representantes para influenciar sus decisiones:

La presión desde abajo ejercitada en los periodos entre las elecciones para condicionar la actividad de los electos es la característica más sobresaliente (y vistosa) de la democracia plural, esto es, de aquel modelo de democracia que se difunde en toda el área de las sociedades industriales de Occidente.⁷¹

Podemos leer estas consideraciones a la luz de la contribución entre la democracia intermitente y la democracia continua: colmando el vacío entre una elección y la otra, también la actividad incesante de las asociaciones en la sociedad plural contribuye a volver la nuestra una democracia más *continua*.

13. La *democracia continua*: observaciones conclusivas

Ninguna de estas formas de democracia continua podría, sin embargo, alcanzar el elevadísimo grado de continuidad que permiten las computadoras en red. Es más, solo la más amplia difusión de las nuevas tecnologías electrónicas consentiría a los referendos, a la opinión pública y a los grupos de la sociedad plural dar vida a una participación verdaderamente ininterrumpida. Pero la democracia continua propugnada por Rodotà, ¿es deseable? Más aún, ¿en verdad es posible? La primera pregunta no debe sorprender. Equivale a preguntarse si tanta

71 V. Mura, *Categorie della politica. Elementi per una teoria generale*, Turín, Giappichelli, 1997, p. 367.

participación es un bien. A esta pregunta no es raro que se le dé una respuesta negativa. Hace 30 años, después de haber analizado los efectos positivos, sobre todo aquellos considerados negativos, producidos por la gran *onda democrática* de los años sesenta del siglo pasado en Estados Unidos de América, Samuel P. Huntington concluía: “el funcionamiento eficaz de un sistema político democrático requiere, generalmente, una cierta dosis de apatía y desinterés por parte de ciertos individuos y grupos”.⁷² Veinte años antes, Schumpeter sostuvo que el método democrático es más eficiente cuanto menores son “las presiones desde abajo” que reciban parlamentos y gobiernos, ya que en relación con las cuestiones políticas los ciudadanos son en su gran mayoría desinformados y presa fácil de impulsos irracionales, por ello, es correcto que, después de haber elegido a sus propios representantes, se abstengan de interferir en sus decisiones “bombardeándolos de cartas, telegramas, etcétera”.⁷³ No es difícil imaginar qué habría pensado el economista austriaco de la “presión continua de los electores sobre los electos” que, para Rodotà, las nuevas tecnologías de la comunicación vuelve posible.⁷⁴ De acuerdo con él, las computadoras presentes en cada casa habrían sido, probablemente, solo un nuevo instrumento a disposición del ciudadano medio desinformado e irracional para expresar y propagar con facilidad cualquier tipo de absurdo.

Si, por el contrario, no compartimos estos temores y vemos con confianza la ampliación de la participación a través de la *red* propuesta por Rodotà,

72 Cito de M. Crozier, S. P. Huntington y J. Watanuki, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission* (1975), trad. it. *La crisi della democrazia. Rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione Trilaterale*, Milán, Angeli, 1977, p. 109.

73 J. A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Nueva York, Harpers & Brothers, 1942, 2ª ed. revisada, 1947, 3ª ed. ampliada, 1950, trad. it. *Capitalismo, socialismo, democrazia*, Milán, Edizioni di Comunità, 1964, reeimp. Milán, Etas Libri, 1994, p. 281. En lo que concierne a la relación entre electores y electos en el pensamiento de Schumpeter, remito, para un análisis más profundo, al subtítulo siete del quinto capítulo de este libro, p. 313.

74 S. Rodotà, *op. cit.*, p. 4.

solo queda preguntarse si esto puede ser realmente posible, si el próximo advenimiento de la *democracia continua* es una perspectiva creíble. A esta pregunta es demasiado fácil responder que la participación política a través de las redes telemáticas encuentra su límite, como cualquier otra forma de participación, en el tiempo necesariamente reducido que la mayor parte de los ciudadanos le pueden dedicar.⁷⁵ No es casualidad que los experimentos de democracia *electrónica* puestos en marcha con cierto éxito en Estados Unidos y retomados como ejemplo en los libros se hayan desarrollado a nivel local. Al interior de las dimensiones de una comunidad no demasiado vasta quizás es todavía posible, después de las ocupaciones cotidianas, informarse mediante la computadora sobre los problemas en cuestión, elaborar propuestas, presentar documentos propios, estudiar y modificar documentos de los demás, expresar el propio voto, en suma, participar con intensidad en las discusiones y la formación de las decisiones de la autoridad local, de acuerdo con la representación de la futura *democracia continua* sugerida por el autor. Pero es difícil imaginar una participación tan informada y activa en torno a las cuestiones mucho más numerosas y complejas que debe asumir el gobierno nacional: requeriría un compromiso que la mayoría de los ciudadanos no puede sostener. Probablemente, los más comprometidos elegirían ocuparse de un número limitado de cuestiones, quizá solo de una, convirtiéndose de manera progresiva en expertos. Por cada argumento en lo individual, una minoría de usuarios convertidos en expertos en la materia se distinguiría de la masa que a través de la red goza pasivamente de sus conocimientos. Pero una diferenciación similar podría acentuarse ulteriormente. Imaginemos que las redes telemáticas se conviertan, como parece prever Rodotà, en el lugar donde circula una gran parte de la información, la propaganda y la discusión relacionadas

75 Norberto Bobbio ya había observado que: “la hipótesis de que la futura ‘computer-cracia’ [sic] [...] consienta el ejercicio de la democracia directa, esto es, que otorgue a cada ciudadano la posibilidad de transmitir su propio voto a un cerebro electrónico, es pueril. A juzgar por las leyes que se promulgan cada año en Italia, el buen ciudadano debería ser llamado a expresar su propio voto al menos una vez al día” (*Il futuro della democrazia*, Turín, Einaudi, 1984, nueva ed. 1991, p. 14).

con la política, una parte igual o superior a la que hoy⁷⁶ pasa por los medios tradicionales como la prensa, el radio y la televisión. La importancia asumida por parte de esta nueva arena política incrementaría la atención que hoy en día le dedican los políticos de profesión, partidos y grupos de presión, induciéndolos a invertir crecientes recursos económicos. Este flujo de recursos alimentaría el proceso de diferenciación que ya existe entre los usuarios de la red. Algunos de ellos se transformarían de usuarios ocasionales en profesionales que hacen de la política *electrónica* una actividad remunerada de tiempo completo, separándose de la masa de quienes continuarían dedicando únicamente una parte de su tiempo y energía. También en la democracia electrónica algunos ciudadanos se volverían más *continuos* que otros. De manera similar a lo que sucedió en la época preelectrónica, también en la nueva democracia electrónica habrá gradualmente una partición entre una minoría gobernante y una mayoría gobernada. Si esta evolución es plausible, se puede preguntar qué tan realista es la afirmación de Rodotà, de acuerdo con la cual gracias a las nuevas tecnologías “se atenúa o inclusive desaparece la necesidad de aquel tipo de intermediación colectiva asegurado primero por las élites, después por los partidos de masas”.⁷⁷

76 N. de la T.: 2006, año de la publicación original en italiano.

77 S. Rodotà, *op. cit.*, pp. 10-11. “Críticas anticipatorias de la *democracia electrónica*” se encuentran en C. Marletti, *Agorà elettronica o democrazia campionaria? Alcune considerazioni su Ian Budge*, en *Teoria politica*, año V, núm. 1, 1989, pp. 85-91, y en A. Di Giovine, “Democrazia elettronica: alcune riflessioni”, en *Diritto e società*, 1995, reeimp. en *id.*, *Democrazia diretta e sistema politico*, Padua, Cedam, 2001, pp. 55-72. En los años sucesivos los estudios sobre el tema se multiplicaron. Recuerdo solo algunos de los textos publicados en Italia: E. Vitale (ed.) *Web e società democratica. Un matrimonio difficile*, Turín, Accademia University Press, 2018; P. Gerbaudo, *Il partito digitale. L'organizzazione politica nell'era delle piattaforme*, Boloña, il Mulino, 2020; D. Palano, *Bubble Democracy. La fine del pubblico e la nuova polarizzazione*, Brescia, Scholé, 2020. Finalmente, véase S. Feltri, *Il partito degli influencer. Perché il potere dei social network è una sfida alla democrazia*, Torino, Einaudi, 2022.

Bibliografía

Bentham, J., *Constitutional Code* [1830], trad. it. parcial en *id.*, *Il catechismo del popolo*, L. Formigari (ed.), Roma, Editori Riuniti, 1982.

Bobbio, N., *Il futuro della democrazia*, Turín, Einaudi, 1984, nueva ed. 1991.

Bodin, J., *Les six livres de la République* [1576], trad. it. *I sei libri dello stato*, vol. III, Turín, Utet, 1997.

Bovero, M. (ed.), *Quale libertà. Dizionario minimo sui falsi liberali*, Roma-Bari, Laterza, 2004.

Bryce, J., *La repubblica americana*, A. Brunialti (ed.), Turín, Utet, 1916.

———, *Modern Democracies* [1921], trad. it. *Democrazie moderne*, L. Degli Occhi (ed.), Milán, Mondadori, vol. I, 1949; vol. II, 1953.

———, *The American Commonwealth*, Londres-Nueva York, Macmillan, 1888.

Constant, B., *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes* [1819], trad. it. de G. Paoletti, *La libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni*, Turín, Einaudi, 2001.

Crozier, M., S. P. Huntington y J. Watanuki, *La crisi della democrazia. Rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione Trilaterale*, Milán, Angeli, 1977.

Di Giovine, A., *Democrazia diretta e sistema politico*, Padua, Cedam, 2001.

_____, “Democrazia elettronica: alcune riflessioni”, en *Diritto e società*, 1995.

Dahrendorf. R., *Quadrare il cerchio. Benessere economico, coesione sociale e libertà politica*, Roma-Bari, Laterza, 1995.

Feltri, S., *Il partito degli influencer. Perché il potere dei social network è una sfida alla democrazia*, Torino, Einaudi, 2022.

Ferrari, G. F., “I sistemi elettorali negli Stati Uniti”, en M. Luciani y M. Volpi (eds.), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, Laterza, 1995.

Gabrieli, V., *Puritanesimo e libertà. Dibattiti e libelli*, Turín, Einaudi, 1956.

Gerbaudo, P., *Il partito digitale. L'organizzazione politica nell'era delle piattaforme*, Boloña, il Mulino, 2020.

Habermas, J., *Fatti e norme*, Milán, Guerini & Associati, 1996.

Hamilton, A., J. Jay y J. Madison, *Il federalista*, M. D'Addio y G. Negri (eds.), Boloña, il Mulino, 1980, reimp. 1997.

_____, *Il Federalista*, G. Sacerdoti Mariani (ed.), Turín, Giappichelli, 1997.

_____, *The Federalist*, Nueva York, MacLean, 1788.

Hamowy, R., *Cato's Letters*, Indianápolis, Liberty Fund, 1994.

Hayek, F. von, *Law, Legislation and Liberty. A new Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1982.

———, *Legge, legislazione e libertà. Una nuova enunciazione dei principi liberali della giustizia e della economia politica*, Milán, il Saggiatore, 1986.

Jacobson, D. L., *The English Libertarian Heritage*, San Francisco, Fox & Wilkes, 1994 (1ª ed. 1965).

Lilburne, J., W. Walwyn, T. Prince y R. Overton, *An Agreement of the Free People of England* [1649], trad. it. en *Patto del libero popolo inglese*, M. Revelli (coord.), Putney. *Alle radici della democrazia moderna. Il dibattito tra i protagonisti della "Rivoluzione inglese"*, Milán, Baldini & Castoldi, 1997.

Loche, A., *Jeremy Bentham e la ricerca del buon governo*, Milán, Franco Angeli, 1991.

Madison, J., "I lavori della convenzione di Filadelfia del 1787 nel resoconto di James Madison", en A. Aquarone, G. Negri y C. Scelba (eds.), *La formazione degli Stati Uniti d'America. Documenti. Vol. II (1776-1796)*, Pisa, Nistri-Lischi, 1961.

———, *Notes on Debates in the Federal Convention of 1787*, trad. it. *I lavori della convenzione di Filadelfia del 1787 nel resoconto di James Madison*, en A. Aquarone, G. Negri y C. Scelba (eds.), *La formazione degli Stati Uniti d'America. Documenti. Vol. II (1776-1796)*, Pisa, Nistri-Lischi, 1961.

Mastropaolo, A., *Il ceto politico. Teoria e pratiche*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1992.

Meaglia, P., “Hayek e il diritto costituzionale. Appunti di lettura”, en *Il pensiero di Friedrich von Hayek*, G. Clerico y S. Rizzello (coords.), vol. II: Società, istituzioni e stato, Turín, Utet Libreria, 2000.

Mill, J. S., *Considerations on Representative Government*, Londres, Parker, 1861.

———, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Crespi, P. (ed.), Milán, Bompiani, 1946.

———, *Government* [1820], trad. it., *id.*, *Del governo*, G. Ruggia y Cía, Lugano, 1829.

———, *Political Writings*, T. Ball (ed.), Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

Montesquieu, C. L., *L'Esprit des lois* [1748], II, 3, trad. it. *Lo spirito delle leggi*, S. Cotta (ed.), Turín, Utet, 1952, reimp., 1973, vol. I.

Mura, V., *Democrazie moderne*, L. Degli Occhi (ed.), Milán, Mondadori, vol. I, 1949; vol. II, 1953.

Ostrogorski, M., *La démocratie et l'organisation des partis politiques*, París, Calmann Lévy, 1903, 2ª ed., 1912.

———, *La democrazia e i partiti politici*, G. Quagliariello (ed.), Milán, Rusconi, 1991.

Paine, T., *I diritti dell'uomo e altri scritti politici*, T. Magri (coord.), Roma, Editori Riuniti, 1978.

Palano, D., *Bubble Democracy. La fine del pubblico e la nuova polarizzazione*, Brescia, Scholé, 2020.

Palici di Suni Prat, E., F. Cassella y M. Comba (eds.), *Le costituzioni dei paesi dell'Unione europea*, 2ª ed., Padua, Cedam, 2001.

Palma, L., *Del potere elettorale negli stati liberi*, Milán, E. Treves, 1869.

Pannekoek, A., *De Arbeidesraden*, Amsterdam, Van Gennep/De Vlam, 1946, trad. it. parcial en *id.*, *Organizzazione rivoluzionaria e consigli operai*, Milán, Feltrinelli, 1970.

Pasquino, G., *La classe politica*, Boloña, il Mulino, 1999.

Pizzorno, A., "Il potere (e la faccia) dei politici", en *Reset*, núm. 64, enero-febrero de 2001.

Rodotà, S., *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, Laterza, 1997.

Sacerdoti Mariani, G., A. Reposo y M. Patrono (eds.), *La Costituzione degli Stati Uniti d'America. Duecento anni di storia, lingua e diritto*, Milán, Mondadori, 1985.

Schumpeter, J. A., *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Nueva York, Harpers & Brothers, 1942, 2ª ed. revisada, 1947, 3ª ed. ampliada, 1950.

———, *Capitalismo, socialismo, democrazia*, Milán, Edizioni di Comunità, 1964, reeimp. Milán, Etas Libri, 1994.

Tocqueville, A. de, *De la Démocratie en Amérique* [primera parte], París, C. Gosselin, 1835; [segunda parte] París, C. Gosselin y W. Cocquebert, 1840.

Trenchard, J. y T. Gordon, *Cato's Letters. Antologia*, C. Lottieri (ed.), Macerata, Liberilibri, 1997.

Vitale, E. (ed.), *Web e società democratica. Un matrimonio difficile*, Turín, Accademia University Press, 2018.

Winstanley, G., *Il piano della legge della libertà. L'utopia sociale degli "zappatori"*, D. Bianchi (ed.), Turín, Claudiana, 1992.

———, *La Ley de la Libertad en una plataforma o la verdadera magistratura restaurada*, V. Gabrieloi (ed.), Madrid, Tecnos, 2005.

———, *The Law of Freedom in a Platform* [1652], trad. it. *Il piano della legge della libertà. L'utopia sociale degli "zappatori"*, D. Bianchi (ed.), Turín, Claudiana, 1992.

Tercera parte

DESPUÉS DEL VOTO

Capítulo V

Del mandato imperativo al *mandato popular*

1. Introducción

Nuestro objetivo es comprender la naturaleza y la cantidad de poder que las y los ciudadanos electores ejercitan, o pueden ejercitar, en tres momentos diferentes: antes del voto, en el momento del voto y después del voto. Ya hemos constatado la diferencia entre el primero y el segundo: mientras que en el segundo, en el instante del voto, todos los ciudadanos y ciudadanas ejercen un mismo poder, donde su voto tiene igual valor que el de los demás, en la fase anterior al voto el poder está distribuido de manera desigual, ya que las y los dirigentes de los partidos que designan a las personas candidatas y aquellos que financian las campañas electorales ejercen un poder superior al del resto de la ciudadanía. Cabe destacar que también en la última fase, la posterior al voto, hay ciudadanos y ciudadanas con más poder que otros, quienes pueden influenciar en mayor medida la conducta de las y los electos, entre los que están: a) las y los dirigentes de los partidos que imponen la disciplina

organizativa a sus representantes en el parlamento; b) las y los exponentes de los grupos de interés, o *lobby*, que presionan a las y los miembros del parlamento y del gobierno; c) quienes poseen los medios de comunicación de masas a través de los cuales la *opinión pública* influye las decisiones de las y los políticos. A estas tres formas de desigualdad dedicaremos el próximo (sexto y último) capítulo.

Sin embargo, los ejemplos apenas enunciados –las presiones de la jefatura del partido, de los grupos de interés y de los medios de comunicación masiva– son solo una muestra de las maneras mediante las cuales puede manifestarse la influencia de las y los electores sobre las y los elegidos. En el pasado, por mucho tiempo la atención de las y los escritores políticos estuvo dirigida sobre todo a la institución del mandato imperativo, es decir, a aquella forma específica de influencia sobre las y los electos constituida por la imposición por parte del electorado de instrucciones vinculantes a los propios representantes. Por ello, daremos prioridad a este gran tema, examinado en el presente capítulo, y expondremos dos argumentos: 1) el debate desarrollado, a partir del siglo XVIII, en torno al mandato imperativo; y 2) la persistencia del tema, en el siglo pasado, en el pensamiento de Schumpeter y de Kelsen.

Se podría decir que, en un libro dedicado a las elecciones, lo que sucede *después* de estas no tiene lugar en la discusión. Entonces, ¿por qué hablar de ello? Existen al menos dos buenas razones para hacerlo: en primer lugar, parte de lo que acontece después de la elección impacta en el resultado de las siguientes elecciones y en las elecciones mismas. Por ejemplo, un miembro del parlamento que en el curso de la legislatura consecuente los intereses de una poderosa asociación empresarial o profesional se garantiza un sostén a veces decisivo que le permite ser reelegido en la próxima elección. Y un diputado o senador que durante los trabajos parlamentarios haya seguido la disciplina del partido muy probablemente será denominado candidato por parte de sus dirigentes,

mientras que la renovación de la candidatura podría ser denegada al colega indisciplinado. En ambos casos, eventos posteriores a una elección influyen o pueden influir sobre los resultados del turno electoral siguiente. En cuanto al resto, lo que sucede antes y después de una elección, siempre y cuando sea distinguido de manera conceptual para facilitar el análisis, constituye un único periodo: el que transcurre entre una elección y la otra. En segundo lugar, extender la investigación a la fase poselectoral ofrece la ventaja de ir más allá de la elaboración de una teoría de las elecciones, que se mantiene como el objetivo principal de esta investigación, y proceder hacia una teoría de la democracia, esto es, pasar de la parte al todo. De acuerdo con su definición más simple, la democracia es la forma de gobierno que consiente a la ciudadanía participar en la formación de las decisiones colectivas que la gobiernan. Esta participación puede ser directa o indirecta. En la democracia directa las y los ciudadanos toman las decisiones en primera persona, reunidos en un único lugar, de acuerdo con el modelo democrático de los antiguos. En la democracia indirecta, es decir, en la democracia representativa de los modernos, la ciudadanía elige a las y los decisores, quienes sucesivamente se encargan de tomar las decisiones. De esta manera, el proceso de formación de las decisiones se divide en dos momentos: la elección de las y los decisores, y la toma de las decisiones. Entonces, podemos decir que en la democracia representativa para participar en el proceso de formación de las decisiones las y los ciudadanos deberían poder disponer de al menos dos poderes: no solo el de elegir a los decisores, sino también el de influir sobre las decisiones que serán tomadas (o de controlar que se tomen las prometidas). Estudiar de manera conjunta los dos poderes permite, además de formular una teoría de las elecciones, sugerir los lineamientos de una teoría de la democracia. En las primeras dos partes del libro nos hemos ocupado del primer poder, el de elegir a las y los decisores; en esta última parte nos ocuparemos del segundo, el de influenciar o controlar estas decisiones.

2. El mandato imperativo: detractores y partidarios

En la relación entre las y los electores y electos, o representantes, ¿la o el electo debe ser un simple portavoz de las y los propios electores, sometido a sus instrucciones vinculantes, el así llamado *mandato imperativo*, revocable por estos en cualquier momento? ¿O debe ser libre de actuar y de votar en el parlamento de acuerdo con sus propias convicciones y su valoración personal de los intereses del país?

Como sucede con cada gran tema recurrente en la historia del pensamiento político, encontramos opiniones contrastantes. Entre los detractores del mandato imperativo se recuerda casi siempre a Edmund Burke, quien en el discurso pronunciado en 1774, frente a los electores de su colegio, afirmó:

Formular una opinión [es] el derecho de cada hombre. Aquella de los electores tiene su peso, es digna de respeto y un representante debe siempre animarse a escucharla y tenerla en la máxima consideración. Sin embargo, *instrucciones con carácter obligatorio, mandatos* que el miembro del parlamento esté obligado a obedecer ciega e implícitamente, a votar y a sostener, aun siendo contrarios a la límpida convicción de su juicio y de su conciencia, estas cosas son de hecho desconocidas a las leyes de esta tierra, y que nacen de una mala interpretación fundamental de todo el espíritu y el tenor de nuestra constitución.¹

1 E. Burke, *Speech to the Electors of Bristol* (1774), ahora en *id.*, J. Buchan (ed.), *Burke's Political Writings*, Londres, Nelson, s.f., que cito de la traducción italiana parcial titulada *No al mandato imperativo* en el volumen antológico editado por Domenico Fisichella, *La rappresentanza politica*, Milán, Giuffrè, 1983, p. 66. Un examen acertado de la concepción burkiana de la representación fue realizada por H. F. Pitkin en *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1967, trad. it. *Il concetto di rappresentanza*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 2017, cap. 8.

También Sieyès, desde los ensayos y discursos de 1789, sostiene que los miembros de un cuerpo legislativo no deben ser “simples portadores de votos”, encargados únicamente de referir en la asamblea las opiniones de sus electores, sino “verdaderos representantes”, libres de exponer los puntos de vista personales, confrontarlos con los de otros representantes, discutir y finalmente decidir: “los diputados no están en la Asamblea Nacional para anunciar los votos de sus electores, sino para deliberar y votar libremente de acuerdo con la opinión del momento, iluminados por todas las luces que la asamblea puede proporcionar a cada diputado”.² En sus lecciones sobre la historia del gobierno representativo, dictadas entre 1820 y 1821, François Guizot afirma: “[1]os electores no dicen de manera anticipada a sus diputados: esta es nuestra voluntad, hágase ley. Ellos no les prescriben nada de preciso; les confieren simplemente la misión de examinar y de decidir de acuerdo a su propia razón”.³

La condena del mandato imperativo fue acogida ampliamente en las constituciones decimonónicas. En Francia, la Constitución republicana de 1848 establece que los miembros de la Asamblea Nacional “no pueden recibir mandato imperativo” (art. 35). En la Constitución del reino de Dinamarca de 1866 se lee: “los miembros del Rigsdag están vinculados solo por sus convicciones y no pueden recibir algún mandato imperativo por parte de sus electores” (art. 56); y en la del reino de Holanda de 1887: “los miembros [de la segunda cámara] votan sin estar vinculados por algún mandato y sin reportar a sus electores” (art. 32).⁴ De los textos decimonónicos la prohibición de mandato pasó a las

2 E. J. Sieyès, *Opere e testimonianze politiche*, tomo I, en *Scritti editi*, vol. I, G. Troisi Spagnoli (ed.), Milán, Giuffrè, 1993, p. 444. El pasaje proviene del discurso sobre el “veto real” del 7 de septiembre de 1789. Para la distinción entre *portadores de votos* y *representantes* cfr. *Ibid.*, pp. 129 y 327.

3 F. Guizot, *Histoire des origines du gouvernement représentatif*, tomo I, sexta lección, Bruselas, Société Typographique Belge, 1851, p. 84. La traducción es mía.

4 Para la Constitución francesa de 1848 cito de A. Saitta, *Costituenti e costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale (1789-1875)*, Milán, Giuffrè, 1975, p. 710. Los otros textos constitucionales provienen del volumen “Testi delle principali costituzioni moderne”, en

constituciones del siglo XX: “[I]os miembros del parlamento están vinculados únicamente por sus convicciones y no por el mandato de los electores” (Dinamarca, art. 56); “el mandato imperativo es nulo” (Francia, art. 27); “[I]os miembros [de los Estados Generales] votan sin mandato imperativo” (Países Bajos, art. 67); “[I]os miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo” (España, art. 67).⁵

Por el contrario, a favor del mandato imperativo se había pronunciado Rousseau en las *Consideraciones sobre el gobierno de Polonia*. Es verdad que algunos años antes, en *El contrato social*, había propugnado el ideal de la democracia directa, donde la figura del *diputado* o *representante* está vetada. Puesto que el pueblo confía el poder Legislativo a representantes electivos se convierte en esclavo: “en el momento en el que se da a representantes, un pueblo ya no es libre, no existe más”.⁶ Pero cuando se empeña en redactar un proyecto de constitución aplicable a la situación polaca concreta, Rousseau debe aceptar realistamente la tradicional objeción de acuerdo con la cual en un Estado grande la democracia directa es imposible y el pueblo debe elegir representantes. ¿Cómo impedir, entonces, que el poder los corrompa? Renovándolos con frecuencia y, sobre todo, sometiéndolos completamente a la voluntad de sus electores. Es la concepción opuesta a aquella que Burke sostenía en esos mismos años. De hecho, Rousseau escribe: “es necesario obligar a los representantes a seguir las instrucciones recibidas [por sus electores] rindiendo cuentas en modo riguroso a quien les ha delegado de la

A. Brunialti (ed.), *Opere di diritto amministrativo e costituzionale*, vol. II, Turín, Unione Tipografica Editrice (Biblioteca di scienze politiche e amministrative), 1894.

5 E. Palici di Suni Prat, M. Comba y F. Cassella (eds.), *Le costituzioni dei paesi dell'Unione europea*, 2ª ed., Padua, Cedam, 2001, pp. 237, 304, 608 y 804.

6 J. J. Rousseau, *Le contrat social* (1762), III, 15, trad. it. en *id.*, M. Garin (ed.), *Scritti politici*, vol. II, Roma-Bari, Laterza, 1994, p. 165.

conducta [mantenida] en la dieta”.⁷ Con este objetivo los electos serán sometidos a una disciplina minuciosa: cada vez que un representante se presenta en la dieta contará con instrucciones escritas por sus electores “recopiladas con gran cuidado”; una copia firmada por el representante permanecerá con los electores; cuando regrese “deberá rendir cuentas de [su] conducta”; si se demuestra que ha seguido escrupulosamente las instrucciones, será confirmado en el encargo, de otra manera será removido. Conclusión: es necesario hacer en modo tal que el diputado “cada vez que dice una palabra en la dieta, cada vez que toma la iniciativa, se vea con antelación bajo la mirada de sus electores [...]: que, en definitiva, la nación no manda a los mensajeros a la dieta para que expresen sus opiniones particulares, sino para declarar su voluntad”.⁸

Un siglo después, en *La guerra civil en Francia*, publicado después de la derrota de la insurrección popular de la Comuna de París, Karl Marx aprueba la introducción del mandato imperativo en el proyecto de constitución elaborado por los insurrectos: cada miembro de la futura representación nacional habría sido “revocable en cualquier momento y ligado al *mandat impératif* (instrucciones formales) de sus electores”.⁹ Desde entonces el mandato imperativo, con el consecuente derecho de revocación, entra a formar parte del modelo de organización social que el ala revolucionaria del movimiento obrero contraponía al Estado burgués. En el libro *Estado y revolución*, escrito en la vigilia de la Revolución de Octubre, Lenin retoma y expone detalladamente el análisis marxista de la Comuna de París, subrayando el principio de la revocabilidad de

7 J. J. Rousseau, *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, trad. it. en *id., Scritti politici, op. cit.*, vol. III, p. 205. La obra, compuesta entre 1770 y 1771, fue publicada de manera póstuma en 1782.

8 *Ibid.*, p. 206. Entonces, no es necesario seguir el ejemplo ofrecido por la patria del gobierno parlamentario: “[c]on tal propósito no puedo más que admirar la negligencia, el descuido, o sea decir la estupidez de la nación inglesa que, después de haber puesto en manos de sus diputados un sumo poder, no agrega algún freno dirigido a regular el uso que podrán hacer en los siete años enteros de su mandato” (*ibid.*, p. 205).

9 K. Marx, *La guerra civil en Francia* (1871), Roma, Editori Riuniti, 1977, p. 82.

los electos “en cualquier momento”.¹⁰ En los proyectos de comunismo de los consejos, que se difundieron sobre todo después de la Primera Guerra Mundial, el mandato imperativo habría debido conectar a los electores y electos en todos los niveles del ordenamiento conciliar, de la base hasta la cima. Para Anton Pannekoek los delegados enviados por las asambleas obreras de base a las del nivel superior son “simples portavoces, que tendrán la tarea de comunicar [...] las decisiones, las disposiciones de los diversos grupos obreros. [...] Además, ellos podrán ser retirados y sustituidos en cualquier momento inmediatamente”.¹¹ Su estrecha dependencia hacia sus electores les distingue de los miembros de los parlamentos burgueses, quienes por el contrario pueden “tomar las decisiones sin consultar a aquellos que les han electo, y que les han enviado al parlamento”.¹²

Entonces, mandato imperativo y derecho de revocación: vestigios más o menos consistentes de estas prescripciones se encuentran en las constituciones de los países socialistas. En la Constitución de 1977 de la Unión Soviética el principio del mandato imperativo se encuentra en el artículo 102: “[l]os electores confían mandatos a sus diputados. Los respectivos Soviets de los diputados populares examinan los mandatos de los electores [...], organizan la ejecución de los mandatos e informan a los ciudadanos de la ejecución de estos”. Y el derecho de revocación se encuentra en el artículo 107: “el diputado que no se haya mostrado digno de la confianza de los electores puede ser revocado en cualquier momento por decisión de la mayoría de los electores, de acuerdo a las modalidades establecidas por la ley”. En numerosas constituciones socialistas aparece el derecho de revocación sin mención explícita del

10 Cfr. V. I. Lenin, *Stato e rivoluzione* [1917], V. Gerratana (ed.), Roma, Editori Riuniti, 1970, en particular el capítulo III, pp. 97-121.

11 A. Pannekoek, *De Arbeidersraden* (1946) *op. cit.*, trad. it. *Organizzazione rivoluzionaria e consigli operai*, Milán, Feltrinelli, 1970, pp. 54-55.

12 *Ibid.*, p. 55.

mandato imperativo: “[1]os electores tienen el derecho de revocar en cualquier momento a su diputado con el procedimiento establecido por la ley” (República Socialista de Rumania, 1965, art. 25); “[1]a unidad y los electores tienen derecho de ejercitar el control sobre los diputados electos por ellos y a destituirlos en cualquier momento, de conformidad con las disposiciones de ley” (República Popular China, 1975, art. 4).¹³

3. ¿El mandato imperativo es posible?

Frente a estas prescripciones opuestas, a favor y en contra del mandato imperativo, nos hacemos dos preguntas: ¿se podría adoptar hoy este mandato? y, en ese caso, ¿sus efectos serían positivos o negativos? En otras palabras, el mandato imperativo es *posible*, pero, de serlo, ¿es *desearable*? Respecto de la primera pregunta, no es posible imaginar que hoy, decenas o centenares de miles de electores y electoras se reúnan en un único lugar, o colegio, para confiar a su representante instrucciones vinculantes. Más aún, es impensable que vuelvan a reunirse para discutir y deliberar todas las veces que su diputado debe votar en parlamento, en aula o en comisión. Las dos objeciones tradicionales que se oponen al ideal de la democracia directa, según las cuales en un Estado grande y poblado faltan tanto el espacio necesario para reunir a todos los ciudadanos como el tiempo suficiente para que ellos puedan afrontar todas las cuestiones, parecerían valer también en contra de una nueva proposición contemporánea del mandato imperativo. Discutir acerca del mandato imperativo como un procedimiento realmente aplicable era quizá comprensible cuando un sufragio tan restringido habría permitido a los pocos electores de un colegio, o incluso solo a sus miembros

¹³ La versión italiana de estos textos constitucionales proviene de P. Biscaretti di Ruffia (coord.), “Costituzioni straniere contemporanee”, en *Gli stati socialisti*, 5ª ed., vol. II, Milán, Giuffrè, 1987. Los textos citados se encuentran en las pp. 27-28, 261 y 306. N. de la T.: La traducción del italiano al español es propia.

más eminentes, reunirse con el diputado local para concordar el voto en parlamento; o cuando los teóricos del comunismo de los consejos representaban al pequeño grupo de los obreros de una fábrica destinado a confiar instrucciones precisas al delegado que sería enviado al consejo del nivel inmediatamente superior.

Sin embargo, quizás en los grandes Estados democráticos modernos también sea posible imaginar una cierta forma de mandato imperativo y el escenario es el siguiente: a través de iniciativas de diferente naturaleza, grupos de ciudadanas y ciudadanos particularmente interesados y activos atraen la atención de las y los electores del colegio sobre una determinada cuestión, argumentan públicamente a favor de la opción preferida, solicitan a sus conciudadanos a pronunciarse con un voto (por ejemplo, en un referendo), y exigen al diputado o diputada local considerar el resultado como vinculante. Naturalmente, son evidentes los límites de este procedimiento respecto de una visión ideal del mandato imperativo. En primer lugar, la mayor parte de la ciudadanía no tiene el papel de protagonista: se limita a reaccionar a la iniciativa puesta en marcha por parte de una minoría, que elige los temas a debatir y a someter a la atención popular. Además, solo una exigua parte de los muchos temas sobre los cuales la o el diputado deberá votar en el parlamento puede convertirse en objeto de mandato, pues sería impensable llamar de manera repetida a las y los electores a continuos debates y referendos. Pero, reconocidos estos límites, el procedimiento que hemos imaginado parece indicar que también en las actuales democracias contemporáneas todavía es posible realizar procedimientos que se acerquen al mandato imperativo.

4. ¿El mandato imperativo es deseable?

Sin embargo, en el caso de que esto sea posible, ¿sería también deseable? Tradicionalmente, se han puesto frente al mandato imperativo

dos objeciones: la primera, si cada vez que se debe votar todos los parlamentarios regresaran a pedir instrucciones a los propios electores, el parlamento no llegaría jamás a tomar decisión alguna. La segunda, si los diputados no fueran sino portavoces de la voluntad de su electorado, expresarían en el parlamento el interés particular de su colegio en contraposición al interés general del país.

Con base en la primera objeción, se podría decir que el mandato imperativo debe prohibirse para consentir al parlamento la obtención de las *decisiones*; en cuanto a la segunda objeción, para consentir al parlamento tomar *buenas decisiones*, es decir, favorables al interés general. La primera objeción ya había sido presentada por Montesquieu:

No es necesario que los representantes, que han recibido instrucciones generales de quien los ha elegido, reciban también instrucciones particulares sobre cada cuestión, como sucede en las dietas en Alemania. Es verdad que, de esta manera, la palabra de los diputados sería una expresión más directa de la voz de la nación, pero esto llevaría a la lentitud infinita, volvería a cada diputado señor de todos los demás y, en los casos más urgentes, toda la fuerza de la nación podría ser detenida por un capricho.¹⁴

En un ensayo escrito en vísperas de la reunión de los Estados Generales, que habían sido convocados para el 1° de mayo de 1789, Sieyès subraya la contradicción en la que caen los electores que desean reducir a los propios representantes a simples portavoces. De esta manera, en el intento de conservar el máximo control sobre las decisiones de sus representantes, impiden que las decisiones mismas sean tomadas:

14 Ch. L. de Montesquieu, *De l'Esprit des lois* (1748), XI, 6, trad. it. S. Cotta (ed.), *Lo spirito delle leggi*, Turín, Utet, 1952, 2ª ed., vol. I, 1965, pp. 280-281.

Es necesario darse cuenta de que si se requiriera consultar nuevamente a los comitentes de los diversos distritos, hacerles partícipes de todo lo que está sucediendo, esperar nuevas órdenes y recomenzar de nuevo, hasta que las diferentes opiniones no den lugar a una voluntad común, es necesario darse cuenta, repito, que no se llegaría jamás a una decisión, que el interés público sufriría y que el conjunto de los asociados, al desear asegurarse demasiado directamente el ejercicio de la propia voluntad, lo perdería.¹⁵

Al bosquejar la historia del parlamento inglés, Georg Jellinek sugiere algunas de las razones que condujeron gradualmente a abandonar, ya desde el siglo XVII, el método de las instrucciones vinculantes: a) Si a causa del creciente número de las decisiones asumidas por el parlamento debieran someter todas al juicio previo de los electores, la actividad del parlamento se paralizaría; b) la imprevisibilidad de muchas cuestiones y la urgencia de decidir contrastan con el tiempo necesario para que el representante regrese al colegio, discuta el problema con sus propios electores y reciba nuevas instrucciones; c) es difícil conciliar el vínculo del mandato con la práctica parlamentaria del *compromiso*, a la cual es necesario ceder de vez en cuando para alcanzar una decisión: en cada paso de la negociación con los colegas el representante debería regresar a referir a sus propios electores, retardando de manera continua el alcance de un acuerdo.¹⁶ A esta lista, finalmente se añade una última consideración: para Sieyès la obligación de atenerse rigurosamente a las instrucciones recibidas obstaculiza la libre *discusión* parlamentaria. En su concepción del gobierno representativo, en el parlamento los representantes deben

15 E. J. Sieyès, *op. cit.*, pp. 128-129. El pasaje proviene del ensayo “Vues sur les moyens d’execution dont les représentants de la France pourront disposer en 1789”, escrito en 1788 y publicado a principios del siguiente año.

16 G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre* (1900), trad. it. [del tercer libro] *La dottrina generale del diritto e dello Stato*, editado por y con introducción de V. E. Orlando, vol. II, Milán, Giuffrè, 1949, p. 144. He desarrollado libremente las ideas contenidas en el texto.

ser libres de cambiar sus propias opiniones, en caso de ser persuadidos por las razones de los otros. El método de la discusión permite a los representantes, de hecho, alcanzar gradualmente una voluntad común: “ellos se reúnen para comparar sus opiniones, modificarlas y aclararlas con base en esta comparación y para hacer florecer, de las luces de todos, la opinión de la mayoría y, así, la voluntad común que hace la ley [...]. Es necesario entonces que las opiniones puedan ser comparadas, que cedan y se modifiquen mutuamente”. Pero esto no puede suceder si, en lugar de representantes libres de reconsiderar, integrar, modificar sus propias opiniones en la discusión con otros, existen simples portavoces de la voluntad de los electores, de la cual no pueden alejarse para nada, es decir, “*mensajeros* listos para partir de nuevo después de haber entregado sus mensajes”.¹⁷

En los pasajes anteriores se habla de decisiones tomadas con la participación de las “luces de todos”, y que representan la “voluntad común”: expresiones que sugieren la idea no de cualquier tipo de decisiones, sino de decisiones valiosas, consideradas como respuestas sabias a las exigencias de la colectividad. Hemos pasado casi inadvertidamente de la primera a la segunda de las objeciones tradicionales: el mandato imperativo, más que obstaculizar la toma de las decisiones, impide tomar las decisiones buenas, aquellas que materializan el interés general. Pues en calidad de simples portavoces de la voluntad de los propios electores, los electos expresarían en el parlamento exclusivamente el interés particular del propio colegio electoral; solo liberándose de la dependencia hacia el propio colegio, solo sustrayéndose a las instrucciones vinculantes de los electores, los representantes pueden dedicarse a su tarea, es decir, a perseguir el interés general del país. Burke explica de esta manera las razones por las cuales el mandato imperativo debe ser rechazado:

17 E. J. Sieyès, *op. cit.*, pp. 328-329. Los pasajes provienen del texto *Délibérations à prendre dans les Assemblées de baillages* de 1788.

El parlamento no es un *congreso* de embajadores de intereses diversos y hostiles, que cada uno debe sostener como agente o abogado en contra de otros agentes y abogados. El parlamento es, por el contrario, una asamblea *deliberativa* de una nación, con un *solo* interés: el de la comunidad, donde no deben ser los objetivos o prejuicios locales los que guíen las decisiones, sino el bien común que nace de la razón general. Es verdad que vosotros elegís a un representante, pero cuando lo habéis elegido él no es un representante de Bristol, sino un miembro del *parlamento*. Si el elector local tuviese un interés o se formara una opinión apresurada, claramente opuesta al bien real del resto de la comunidad, el representante para esa localidad debería abstenerse de cualquier esfuerzo para realizarlo.¹⁸

Entonces, el electo no debe ser sometido a las instrucciones vinculantes de los electores del propio colegio porque él es, o debe ser, el representante no de aquel colegio, sino de los intereses generales del país. Una consideración ya desarrollada algunos años antes por William Blackstone:

Y cada miembro [del parlamento], si bien elegido por un distrito particular, cuando es electo y proclamado, sirve para el reino entero. Ya que el objetivo de su llegada [al parlamento] no es particular, sino general: no exclusivamente para traer ventajas a sus electores, sino para el bienestar común [...]. Y entonces, él no está vinculado a consultar con sus electores o a decidir sobre un determinado punto en particular, a no ser que no él mismo juzgue conveniente y prudente hacerlo de esa manera.¹⁹

18 E. Burke, *Speech to the Electors of Bristol* (1774), *op. cit.*, pp. 66-67.

19 W. Blackstone, *Commentaries of the Laws of England* (1765-1769), vol. I, Chicago-Londres, The University of Chicago Press, 1979, p. 155. El pasaje se encuentra en el libro I, capítulo II

Por su parte, Sieyès concibe el significado de la elección de los representantes del siguiente modo. Si pudieran hacerlo, todos los ciudadanos de una nación se reunirían en un solo lugar, formando un único gran colegio electoral, y elegirían todos juntos al cuerpo entero de representantes. Dado que esto no es posible, se distribuyen por colegios territoriales. Después, todos los colegios se autorizan de manera recíproca –o mejor dicho se adopta la “*ficción*” en la cual ellos se autorizan recíprocamente– a elegir cada uno la propia cuota de representantes *en nombre* de la totalidad de los colegios, es decir, en nombre de la nación entera. Así, cada representante, si bien electo en un distrito en particular, debe ser considerado como electo por la comunidad entera y representante de toda la nación. De ahí que, si representa a la nación entera, no debe estar sujeto a la voluntad particular del colegio²⁰ en el cual ha sido elegido:

Un diputado, se ha dicho, es nombrado por una bailía en nombre de la totalidad de las bailías, un diputado es diputado de toda la Nación, todos los ciudadanos son sus comitentes: ahora, como en una Asamblea de bailías, no se admitía que quien ha sido apenas electo se haga cargo del voto de pocos contra el voto de la mayoría, con mayor razón no debes admitir que un diputado de todos los ciudadanos del reino escuche solo los votos de los habitantes de una bailía o de una municipalidad contra la voluntad de la Nación entera. Entonces, no existe, no puede existir para un diputado otro mandato imperativo o voto positivo que el de la Nación: él no está obligado a tener en cuenta los consejos de sus

(“Of the Parliament”). Cito la traducción italiana del pasaje contenida en G. Jellinek, *op. cit.*, pp. 144-145, núm. 19.

20 N. de la T.: En el original, *baliaggio*, término derivado del francés *bailliages* cuya traducción al español es *baillía*, que refiere al territorio bajo la jurisdicción de un juez ordinario o magistrado menor en un Estado occidental premoderno (s. XIV-XV) (RAE). En el resto del texto se optó por traducirlo como *colegio*, en virtud de que es un término más difundido tanto a nivel coloquial como técnico; se decidió respetar en la cita textual por cuestiones de fidelidad a la fuente original.

comitentes directos, sino en la medida en que estos consejos estén de conformidad al voto nacional.²¹

Bobbio ha observado que el debate secular sobre la representación política está dominado por dos temas principales que podemos expresar mediante estas dos preguntas: *¿Qué cosa* representa el representante? y *¿en qué modo?* La primera pregunta está relacionada con el contenido de la representación, la segunda con los poderes del representante. A la primera pregunta se puede responder de dos maneras: el representante representa intereses particulares o intereses generales del país. También la segunda pregunta tiene dos respuestas posibles: el representante desarrolla su trabajo bajo el vínculo de un mandato imperativo, o es libre de actuar con base en el propio juicio. Combinando las dos primeras respuestas se obtiene la figura del *delegado*, que representa intereses particulares y está sujeto al mandato imperativo. Combinando las segundas se obtiene la figura del verdadero y propio *representante*, que representa intereses generales y actúa sin vínculo de mandato.²² El tipo de representación recomendado en los pasajes de Burke, Blackstone y Sieyès pertenece al segundo tipo, y prevaleció en el pensamiento liberal democrático y en las constituciones que se inspiraron en este. Entre los dos elementos que lo caracterizan –el principio de la representación del interés general y la prohibición del mandato imperativo– se ha ido instituyendo una relación tan estrecha que en algunas constituciones liberales democráticas las dos características aparecen juntas en el mismo artículo. La Constitución francesa de 1791 establece: “[L]os representantes

21 E. J. Sieyès, *op. cit.*, p. 443. Sobre la concepción de Sieyès se detiene N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Milán, Giuffrè, 1981. Cfr. también P. Pasquino, “Il concetto di rappresentanza e i fondamenti del diritto pubblico della Rivoluzione: E. J. Sieyès”, en F. Furet (coord.), *L'eredità della Rivoluzione francese*, Roma-Bari, Laterza, 1989, pp. 297-321.

22 N. Bobbio, “Democrazia rappresentativa e democrazia diretta”, en G. Quazza (coord.), *Democrazia e partecipazione*, Turín, Stampatori, 1978, reimp. en N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Turín, Einaudi, 1984, 2ª ed., 1991, en particular las pp. 38-39.

nombrados en los departamentos no serán representantes de un departamento en particular, sino de la Nación entera, y no se les podrá dar ningún mandato” (art. 7, tít. III, cap. II, secc. 3). En la Ley Fundamental de la República Federal Alemana de 1949 se lee que los diputados del *Bundestag* “[s]on los representantes del pueblo en su conjunto, no ligados a mandatos ni instrucciones, y sujetos únicamente a su conciencia” (art. 38). En la italiana se afirma: “[c]ada miembro del parlamento representa a la nación y ejercita sus funciones sin vínculo de mandato” (art. 67).

La idea de que el mandato imperativo obstaculiza la búsqueda del interés general ha tenido mucha fortuna en la historia del pensamiento político y todavía es acogida ampliamente. Sin embargo, se presta a la observación crítica. Como aparece en los pasajes citados, la idea parece apoyarse en dos tesis, a veces explícitas, a veces implícitas, a cuya razonabilidad pueden presentarse algunas reservas: a) los electores no saben reconocer el interés general; b) sus representantes, por su parte, saben reconocerlo y realizarlo. En otras palabras, dado que los electores no saben reconocer el interés general, sería dañino consentirles el determinar con instrucciones vinculantes la conducta de los representantes; y ya que, por el contrario, los representantes del pueblo saben reconocerlo, está bien que sean libres de realizarlo sin ser condicionados por las perspectivas individuales de los electores. No es difícil descubrir la presencia de las dos tesis en los autores contrarios al mandato imperativo. Ilustrando su concepción de la representación política, Hegel condena el mandato imperativo justo con base en la consideración de que los electos saben reconocer mejor que sus electores el interés general:

Ya que la diputación sucede gracias a la deliberación y decisión sobre los asuntos *generales*, esta tiene el sentido de que de la confianza sean destinados individuos tales que entiendan estos asuntos mejor que los comitentes, como también que ellos hacen valer no el interés particular de una comunidad, corporación contra el interés general, sino esencialmente este [el interés general].

Entonces ellos no están en la situación de mandatarios a los que se les ha comisionado cualquier cosa o procurado instrucciones.²³

También Sieyès afirma: “Es por la común utilidad que los ciudadanos nombran representantes mucho más hábiles que ellos en el entender el interés general y en interpretar, de esta manera, su misma voluntad”.²⁴ John Stuart Mill sostiene que los ciudadanos deben empeñarse con todas sus energías en la búsqueda de hombres de competencia y virtud superiores para elegirlos como sus representantes y, una vez elegidos, deben concederles amplia libertad de acción en los trabajos del parlamento. Los electores caerían de hecho en una contradicción si, después de haber elegido conscientemente a un hombre cuya superioridad reconocen, pretendieran imponerle sus puntos de vista más estrechos: “[S]i se desea tener representantes intelectualmente superiores a los electores ordinarios, es necesario esperarse que el representante no esté siempre de acuerdo con la mayoría de sus mandantes, como también que su opinión sea casi siempre la mejor. En consecuencia, los electores no actuarían sabiamente si exigen como precio del voto una conformidad absoluta a sus opiniones”.²⁵

Estas citas parecen confirmar que en la base del rechazo del mandato imperativo están las dos tesis apenas mencionadas: a) la incapacidad del pueblo de entender el interés general, y b) el reconocimiento de esta capacidad a sus representantes. ¿Son convincentes estas tesis? Para comenzar con la primera, se puede dudar de que las opiniones del pueblo sean

23 G. W. F. Hegel, *Grundlinien der Philosophie des Rechts* (1821), § 309, trad. it. *Lineamenti di filosofia del diritto*, G. Marini (ed.), Roma-Bari, Laterza, 2001, p. 247. Más aún, el mandato imperativo, como observaba Sieyès, “obstaculizaría la discusión, impediría al parlamento ser una asamblea viviente, recíprocamente informada y convincente, deliberante en común” (*ibidem*).

24 E. J. Sieyès, *op. cit.*, pp. 441-442.

25 J. S. Mill, *Considerations on Representative Government* (1861), cap. XII, trad. it. de P. Crespi (ed.), *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Milán, Bompiani, 1946, p. 203.

siempre tan limitadas. Hoy en día, los grandes partidos que se candidatean al gobierno se proponen al electorado como los intérpretes del interés general y debaten públicamente sobre los grandes temas de interés colectivo, contribuyendo a difundir la conciencia entre la población. No se puede excluir que actualmente las y los ciudadanos se acercan al voto con una atención por los programas generales y una diligencia por los intereses del país superiores a los que los autores de los siglos XVIII y XIX esperaban de las masas incultas de ese periodo.

Pero es sobre todo la segunda tesis la que genera más dudas: ¿Por qué razón debemos confiar en que las personas electas, una vez en el poder, busquen el interés general en lugar de algún interés particular? ¿Qué garantía tenemos de que no sacrificarán el bien de todos frente al propio interés personal? ¿O al interés del partido que los ha candidateado? ¿O al de los poderosos que los financian y sostienen su ascenso en la política? En resumen, ¿por qué debemos confiarlos en vez de desconfiar? La tradición liberal, entendida como la teoría y la praxis de los límites del poder, se inclina más a desconfiar que a confiar: quien tiene el poder se inclina a su abuso y, por ello, es necesario limitarlo. Si el mandato imperativo y las instrucciones vinculantes absuelven esta función de control, ¿por qué rechazarlos? Justamente un distinguido exponente del pensamiento liberal como Mill, aun juzgando al mandato imperativo como un mal, reconoce que sus defensores no carecen de buenas razones:

Porque el mismo principio del gobierno constitucional reposa sobre esta presunción, que quienes poseen el poder político abusarán de este a su conveniencia: no es que sea siempre así, sino que esta es la tendencia natural de las cosas, tendencia en la cual las instituciones libres tienen la tarea de meter orden. Entonces, aunque pueda ser errado o insensato por parte de los electores el convertir a su representante en delegado, dado que esta extensión del

principio electoral es natural y nada improbable, se deberían tomar las mismas precauciones como si fuera un principio adquirido.²⁶

5. Persistencia del mandato imperativo

En resumen, nos hemos hecho dos preguntas: si el mandato imperativo es *posible* hoy y si es *deseable*. Respecto de la primera pregunta, constatamos las dificultades técnicas que encontraría hoy en día su aplicación en colegios electorales de grandes dimensiones. Respecto de la segunda, recordamos los argumentos adoptados históricamente para demostrar qué impediría al parlamento tanto la toma de decisiones como tomar buenas decisiones. Entonces, obtenemos dos respuestas negativas: no es posible ni deseable. Para esta conclusión negativa tenemos un comentario: por un lado, sugerimos que, de una manera diferente al modelo ideal, y adaptado a la situación actual, el mandato imperativo hoy también sería aplicable; por el otro, observamos que, como instrumento de control de los representantes y de protección contra el abuso de poder, se puede reivindicar alguna razón a su favor. Podremos entonces aportar una corrección a la conclusión negativa previa: dentro de ciertos límites, el mandato imperativo sería posible todavía y, con la debida precaución, sería incluso deseable.

Resta entonces el hecho de que el mandato imperativo aparece hoy, y desde hace tiempo, derrotado. La prohibición del mandato ha sido acogida ampliamente en las constituciones liberal-democráticas y es un pilar del constitucionalismo contemporáneo. Sin embargo, aún queda

²⁶ *Ibid.*, pp. 201-202. *Cfr.* también *ibid.*, cap. VI, p. 115: “Esta es la enseñanza de la tradición universal, fundada sobre la experiencia universal: que los hombres son corrompidos por el poder”.

por responder una última pregunta: la prohibición del mandato, ¿es una victoria auténtica o solo aparente? La norma, contenida en nuestras constituciones, que prohíbe imponer instrucciones a las y los electos, ¿es verdaderamente eficaz? Para Bobbio, sin lugar a dudas, la respuesta es negativa: “[j]amás [una] norma constitucional ha sido violada más veces que la de la prohibición del mandato imperativo”.²⁷ Para comenzar, la prohibición del mandato imperativo es una norma sin sanción, y el electo no sufre daño alguno si la transgrede. Al contrario, obtiene ventajas justamente de su trasgresión y de contentar las solicitudes de quienes –sus electores, su partido, sus patrocinadores– depende su carrera. Está en su interés trabajar para satisfacer las peticiones de los electores de su colegio, ya que de ellos depende su reelección:

[L]os diputados siempre han tenido que dar cuentas a sus electores, y han debido preocuparse siempre por los intereses locales, sectoriales, municipales defendiendo a quienes ponían las bases para su reelección. La prohibición del mandato imperativo ha tenido la fatal suerte de haber sido violada siempre [...]. Quien revise la literatura contra la corrupción parlamentaria del siglo pasado [XIX] deberá tener en consideración que la mayor parte de los lamentos versan sobre la falta de independencia [...] de los diputados respecto de sus electores, es decir, en definitiva, la dependencia de intereses locales que no habrían tenido nada que ver con la suprema representación de la voluntad de la nación.²⁸

27 N. Bobbio, “Il futuro della democrazia”, en *Nuova civiltà delle macchine*, II, verano de 1984, pp. 11-20, reimp. en el volumen homónimo *id.*, *Il futuro della democrazia*, op. cit., pp. 3-31, de donde cito la p. 12. La misma afirmación se encuentra en el artículo “Mercato politico”, en *La Stampa*, 2 de enero de 1983, reimp. en *id.*, *L'utopia capovolta*, Turín, Editrice La Stampa, 1990, p. 14: “Jamás prohibición [alguna] ha sido más transgredida”. Cfr. también *id.*, “Rappresentanza e interessi”, en G. Pasquino (coord.), *Rappresentanza e democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 1988, en particular las pp. 22-26.

28 *Id.*, “Le istituzioni parlamentari ieri e oggi”, en L. Piccardi, N. Bobbio y F. Parri, *La sinistra davanti alla crisi del parlamento*, Milán, Giuffrè, 1967, pp. 28-29.

Más aún, está en su interés obedecer en el parlamento a las directivas del partido para garantizarse una nueva candidatura en condiciones favorables: “pero ¿qué cosa representa la disciplina de partido sino una abierta violación de la prohibición del mandato imperativo?”²⁹ Podemos añadir, por último, que les es de igual manera conveniente satisfacer las demandas de los grupos de interés, que eventualmente apoyarán su carrera política. En conclusión, la prohibición de mandato, solemnemente afirmada en las cartas constitucionales desde hace más de dos siglos, es una norma que ha sido siempre transgredida, y su victoria es más aparente que real.

6. Schumpeter: contra las presiones desde abajo

Reconstruyendo el debate histórico sobre el mandato imperativo citamos casi siempre a autores de los siglos XVIII y XIX. Pero la discusión en torno al mandato imperativo no se ha agotado del todo. Lo demuestran los escritos de Schumpeter y Kelsen. Ellos responden en modo opuesto a la pregunta central de ese debate: ¿es un bien o un mal que los electores, después de haber elegido a sus propios representantes, busquen influenciar sus decisiones? Schumpeter invita a los electores a imponerse el *autocontrol democrático*, es decir, a renunciar a la pretensión de dictar a los gobernantes, entre una elección y otra, las decisiones a asumir. Kelsen, por el contrario, aun sin proponer de nuevo el mandato imperativo, pide otorgar a los ciudadanos, en el intervalo entre dos elecciones, mayores posibilidades de influir sobre las decisiones de los legisladores mediante un uso más frecuente del referendo y de la iniciativa legislativa popular. ¿Por qué razones llegan a conclusiones tan diversas? Para comprenderlo deberemos reconstruir, en sus rasgos esenciales, sus respectivas concepciones de la democracia. De esta manera constataremos las diferentes

²⁹ *Id.*, *Il futuro della democrazia*, *op. cit.*, p. 12.

opiniones que tienen sobre el mandato imperativo: Schumpeter lo juzga incompatible con el gobierno representativo; Kelsen lo considera coherente del todo con los principios de la democracia, si bien ya no sería aplicable en su forma pura.

Publicada en 1942, la obra de Schumpeter *Capitalismo, socialismo y democracia* está consagrada inminentemente a la comparación entre el sistema económico capitalista y el socialista. La tesis principal es que existen buenas razones para pensar que el capitalismo está destinado a disolverse y a ser gradualmente suplantado por el socialismo. ¿Cuál es el futuro que le espera entonces a la democracia? La moderna democracia representativa, que es un método para tomar decisiones, nació y floreció en la civilidad capitalista: ¿estará en condiciones de funcionar bien también en una sociedad socialista? O, por el contrario, ¿se revelará como un método no apto para gobernar un sistema económico tan diferente, y caerá con el capitalismo? Para responder esta pregunta es necesario conocer en qué consiste realmente el método democrático: esta es la razón por la cual el autor, después de haber desarrollado en las primeras partes de la obra el examen comparado del capitalismo y del socialismo, dedica por completo el cuarto apartado de la obra al estudio de la democracia.³⁰

Su análisis se articula en tres momentos: 1) la crítica de la *doctrina clásica de la democracia*, que se remonta al siglo XVIII y a las ideas de Rousseau y Bentham, la cual juzgaba ya como inadecuada para comprender el funcionamiento efectivo del método democrático; 2) la enunciación de una

30 Cfr. J. A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harpers & Brothers, 1942, 2ª ed. Revisada, 1947, 3ª ed. ampliada 1950, trad. it. *Capitalismo, socialismo, democrazia*, Milán, Edizioni di Comunità, 1964, reimp., Milán, Etas Libri, 1994, de la cual cito indicando con romanos el número del capítulo y con arábigos el párrafo, donde exista. La primera parte se titula “La dottrina marxista” (“La doctrina marxista”). La segunda: “Può il capitalismo sopravvivere?” (“¿Puede sobrevivir el capitalismo?”) La tercera: “Può funzionare il socialismo?” (“¿Puede funcionar el socialismo?”) la cuarta, de la cual nos ocuparemos, sobre todo, lleva el título “Socialismo e democrazia” (“Socialismo y democracia”). Cierra el libro una quinta parte titulada “Schizzo storico dei partiti socialisti” (“Esbozo histórico de los partidos socialistas”).

teoría nueva y más realista, que concibe a la democracia como “el instrumento institucional para alcanzar decisiones políticas, con base en el cual los individuos obtienen el poder de decidir a través de una competición que tiene por objeto el voto popular”;³¹ 3) finalmente, la indicación de las “condiciones de éxito del método democrático, es decir, de las condiciones necesarias para que el método democrático” brinde las mejores prestaciones y sobreviva a los momentos difíciles.³² Son cuatro las condiciones: a) la existencia de hombres políticos de elevada calidad; b) su capacidad de autolimitarse, es decir, de circunscribir el propio ámbito de acción, dejando a los expertos las decisiones que requieren conocimientos especializados; c) el trabajo de una burocracia; d) el *autocontrol democrático*. Con esta última expresión, Schumpeter entiende un comportamiento moderado y tolerante tanto de las fuerzas políticas como de los electores. En particular, estos últimos deben respetar la *división del trabajo* entre ellos mismos y los hombres políticos que han elegido, renunciando a coaccionarlos con *presiones desde abajo* dirigidas a influir sobre sus decisiones: naturalmente, este es el punto que nos interesa.

¿Por qué motivo es tan importante para la suerte de la democracia que los ciudadanos se abstengan de hacer presión sobre sus representantes? Porque la gran mayoría está desinformada políticamente y es irracional. Uno de los argumentos sobre el cual se ha fundado históricamente el

31 *Ibid.*, XXII, 1, p. 257.

32 El primer punto es desarrollado en el cap. XXI: “La dottrina classica della *democrazia*” (“La doctrina clásica de la democracia”); el segundo en el cap. XXII: “Un'altra dottrina della *democrazia*” (“Otra doctrina de la democracia”); el tercero en el cap. XXIII: “Corollario” (“Corolario”), y precisamente en el importante párrafo 2: “Condizioni di successo del metodo *democratico*” (“Condiciones de éxito del método democrático”). Ya hemos destacado algunos aspectos de la teoría schumpeteriana de la democracia en el capítulo cap. II, párr. 6: “L'argomento della competenza” (“El argumento de la competencia”); y en el cap. III, párr. 7: “L'idea della *democrazia maggioritaria: cenni storici*” (“La idea de la democracia mayoritaria: alusiones históricas”). Para una exposición clara y sintética del pensamiento político del autor, *cfr.* G. Urbani, “Schumpeter e la scienza *politica*”, en *Rivista italiana di scienza politica*, XIV, núm. 3, diciembre de 1984, pp. 383-412.

rechazo al mandato imperativo es la incapacidad del pueblo de reconocer el interés general: en *Capitalismo, socialismo, democracia* se subraya aún más la inmadurez política del pueblo. La enseñanza la *psicología de las masas* de Gustave Le Bon está explícitamente recogida.³³ De este modo, toda la reflexión conducida por Schumpeter sobre la forma de gobierno democrática aparece marcada por la firme convicción sobre la irracionalidad, o la insuficiente razonabilidad, de las ideas y de los comportamientos que los ciudadanos revelan cuando se acercan a la política: “entrando en el rayo de la política, el ciudadano medio desciende un peladillo en su rendimiento mental”.³⁴ Con frecuencia la desinformación y la irracionalidad acompañan al desinterés por la política, a una apatía difusa: normalmente el ciudadano “gasta menos energía en el esfuerzo disciplinado de resolver un problema político que en el jugar a naipes [en el original, *bridge*]”.³⁵ Pero no siempre domina la apatía. En la historia de un país existen tiempos marcados por fuertes pasiones políticas, y estos son los más peligrosos. Las pasiones irrumpen en el vacío de racionalidad con efectos destructivos. Despertada de su habitual letargo, la masa vuelca sobre las instituciones de la democracia una presión que amenaza con devorarlas: “cuando se desnuda de vez en cuando de la vaguedad habitual [...] es muy probable que el ciudadano medio sea más

33 El autor recuerda que desde la segunda mitad del siglo XIX muchos estudiosos de ciencias sociales, entre ellos Pareto y Le Bon, concentraron cada vez más su atención “en la importancia del elemento extrarracional e irracional de la conducta humana” (*ibid.*, XXI, 3, p. 245).

34 *Ibid.*, XXI, 3, pp. 248-249. Muchas observaciones están concentradas en el extenso capítulo titulado “La natura umana nella politica” (“La naturaleza humana en la política”) (*ibid.*, XXI, 3, pp. 244-252). Se trata del mismo título del libro de Graham Wallas, *Human Nature in Politics* (Londres, 1908), que para Schumpeter merece todavía ser recomendado, no obstante, todos los estudios sobre el tema publicados sucesivamente, “como la mejor introducción a la psicología política” (*ibid.*, XXI, 3, p. 244, nota 7).

35 *Ibid.*, XXI, 3, p. 249.

obtuso e irresponsable con consecuencias que, en determinadas condiciones, pueden resultar fatales a su país”.³⁶

Justamente Le Bon ha mostrado la facilidad con la cual la masa cede a la “improvisa explosión de impulsos elementales, de infantilismos y de tendencias criminales”.³⁷ Los comportamientos irracionales de la masa pueden ser suscitados desde afuera por hombres y grupos políticos que buscan explotarla a su favor, y que a través del uso de técnicas de manipulación son capaces de “forjar y, casi sin límites, crear incluso la voluntad del pueblo”.³⁸ Pero la historia demuestra que en la masa la irracionalidad estalla aun sin la intervención de políticos sin escrúpulos. Sucesos execrables de la historia europea como la persecución de los disidentes religiosos, la caza de brujas y el antisemitismo fueron manifestaciones de sentimientos profundamente enraizados en el ánimo popular, que no tuvieron necesidad de instigaciones externas para explotar con violencia: “también en ausencia de grupos políticos que buscan influenciarle, el ciudadano medio tiende a sufrir, en las cuestiones políticas, la presión de impulsos y prejuicios extrarracionales e irracionales”.³⁹

Los trágicos eventos de la historia europea apenas mencionados pertenecen a la categoría de los hechos que juzgamos negativamente en el plano moral. Pero igualmente peligrosas, por irracionales en la misma medida, son las expresiones de sentimientos nobles a los que quizá se observa con simpatía espontánea. Naturalmente, es un mal que el ciudadano se deje avasallar por impulsos innobles: “[P]ero por cuanto a la sabiduría y racionalidad de sus deducciones, puede ser un mal igualmente grave que

³⁶ *Ibid.*, XXI, 3, p. 250.

³⁷ *Ibid.*, XXI, 3, p. 245. De la *Psychologie des foules* de Le Bon, publicada por primera vez en París en 1895, véase la traducción italiana publicada por Longanesi en 1980 en Milán, en la “Introducción” Piero Melograni cita los pasajes de Schumpeter en las pp. 6-7.

³⁸ *Ibid.*, XXI, 3, p. 251.

³⁹ *Ibid.*, XXI, 3, p. 250.

él ceda a una explosión de generosa indignación. Cuanto más fatigará en la capacidad de ver las cosas en la perspectiva justa o discernir los diferentes aspectos de un problema”.⁴⁰

Ahora bien, si los caracteres de la “naturaleza humana en la política” son para aquellos que hemos ilustrado, no debe sorprender que entre las condiciones de éxito de la democracia ponga el “autocontrol democrático” de los ciudadanos, es decir, su renuncia a ejercer “presiones desde abajo” sobre el parlamento y el gobierno: “[1]os electores deben respetar la división del trabajo entre ellos y los hombres políticos que eligen. No deben retirar tan fácilmente su confianza en el intervalo entre una elección y la otra, y deben entender que, desde el momento en el que han elegido a alguien, la acción toca a él, no a ellos”.⁴¹

En otras palabras, ellos “deben abstenerse de instruirlo sobre lo que hay que hacer”, aceptando “un principio que ha sido universalmente reconocido por las constituciones y por la teoría política desde los tiempos de Edmund Burke”.⁴² Esto no significa solo el repudio del mandato imperativo en sentido estricto: “también intentos menos formales de limitar la libertad de acción de los miembros del parlamento –bombardeándolos de cartas, telegramas, etcétera– deberían ser vetados”.⁴³ Como en otros pasajes, aquí también Schumpeter declara no desear entrar en las particularidades del argumento. Lo presiona, empero, que el lector comprenda bien la sustancia de su pensamiento: “[1]o importante es reconocer que una praxis democrática eficiente en sociedades numerosas y complejas ha sido siempre hostil a presiones desde abajo”.⁴⁴

40 *Idem.*

41 *Ibid.*, XXIII, 2, pp. 280-281.

42 *Ibid.*, XXIII, 2, p. 281.

43 *Idem.*

44 *Idem.* El traductor al italiano eligió la expresión “pressioni dal basso” [N. de la T.: que a su vez se tradujo como “presiones desde abajo” en este capítulo, por considerar que el término

La admonición es clara, pero suscita una pregunta: ¿cómo lograremos ciudadanos así de emotivos e impetuosos, como los descritos por el autor, que se apliquen a sí mismos el *autocontrol democrático*, que es una de las condiciones de éxito de la democracia? Y más aún, ¿cómo podrán electores tan desinformados e irracionales elegir buenos gobernantes, la presencia de los cuales constituye la primera de estas condiciones? En suma, si las personas son así de inmaduras políticamente, ¿cómo podrán realizarse aquellas dos condiciones? La respuesta que se recaba de las páginas de Schumpeter parece ser que, donde existen, estas condiciones son el producto de la historia, de una antigua tradición de civilidad política, de un proceso secular de aprendizaje, de unas costumbres que no se pueden improvisar y que no nacen instantáneamente apenas se construyen las instituciones democráticas: “también el mínimo necesario de autocontrol democrático exige un carácter nacional y hábitos nacionales de un cierto tipo, que no podían desarrollarse en cualquier parte ni pueden nacer en virtud del método democrático por sí solo”.⁴⁵ Consideraciones análogas valen por la presencia de una clase política de valor. Allá donde existe, esta es el fruto de los caracteres peculiares de la historia de un país: “la experiencia parece sugerir hasta ahora que la única garantía real sea proporcionada por la existencia de un estrato [social] –producto a su vez de un proceso rigurosamente selectivo– al cual le resulte natural dedicarse a la política”.⁴⁶ Schumpeter añade que solo Inglaterra posee una sociedad política con estas características: también para él, como para muchos autores en la historia del pensamiento político, Inglaterra es el modelo al cual mirar con admiración.

“copiloto” (en el original en inglés, *political back-seat driving*) no era lo suficientemente descriptivo]. Después de haber observado que el pueblo algunas veces explota en “reacciones espontáneas que abaten a un gobierno, o directamente a un ministro en lo individual, o imponen una determinada línea de acción”, Schumpeter sentencia: “como veremos, son *contrarias al espíritu del método democrático*” (*ibid.*, XXII, 1, p. 260. Las cursivas son mías).

45 *Ibid.*, XXIII, 2, p. 281.

46 *Ibid.*, XXIII, 2, p. 277.

7. Kelsen: iniciativa popular y referendo

Como la de Schumpeter, también la teoría de la democracia de Kelsen se puede ilustrar en tres puntos.⁴⁷ De hecho, su teoría puede ser reconstruida como una sucesión de tres momentos: 1) al inicio enuncia el principio sobre el cual se funda la democracia, la idea de libertad política o autodeterminación; 2) después muestra cómo la idea de libertad política debe, para traducirse en la realidad, sufrir *transformaciones* o *restricciones* que alejan a la democracia real de la ideal; 3) finalmente indica las vías a través de las cuales la democracia real puede acercarse de nuevo a su fundamento ideal.⁴⁸

1) En el primer momento la idea de libertad política o autodeterminación se pone como fundamento de la democracia. La libertad política consiste en la participación de los ciudadanos en la creación del ordenamiento jurídico al cual se encuentran sometidos: “políticamente libre es aquel que está sujeto a un ordenamiento jurídico en cuya creación participa”.⁴⁹ No solamente. A través de esta participación debe realizarse la coincidencia de la voluntad individual con la colectiva: “un individuo es libre si lo que él ‘debe’ hacer de acuerdo con el ordenamiento

47 En este libro nos hemos ya ocupado de la teoría kelseniana de la democracia en el cap. I, subtítulo 7: “Desigualdad económica y elecciones”, p. 86; y en el cap. II, subtítulo 5: “El argumento de la legalidad”, p. 131.

48 Kelsen ha expuesto su teoría de la democracia, en forma sintética, en la obra *General Theory of Law and State*, Cambridge, Harvard University Press, 1945, trad. it. *Teoria generale del diritto e dello stato*, Milán, Edizioni di Comunità, 1952, reim., Milán, Etas Libri, 1974, segunda parte: “Lo stato” (“El estado”); cap. IV: “Le forme di governo: democrazia ed autocrazia” (“Las formas de gobierno: democracia y autocracia”), pp. 288-308. N. de la T.: La versión en español fue publicada como *Teoría general del Derecho y del Estado*, México, UNAM, 2008. Aspectos individuales son abordados de manera más amplia en obras precedentes, las cuales citaré en su momento: es sobre todo en estas obras que se desarrolla el tercer momento, es decir, la búsqueda de los correctivos. Sobre la teoría kelseniana de la democracia véase el estudio de R. De Capua, *Hans Kelsen e il problema della democrazia*, Roma, Carocci, 2003.

49 H. Kelsen, *General Theory of Law and State*, *op. cit.*, p. 289.

social coincide con lo que él ‘desea’ hacer. Democracia significa que la ‘voluntad’ que está representada en el ordenamiento jurídico del Estado es idéntica a la voluntad de los súbditos”.⁵⁰ Pero esta coincidencia entre la voluntad de cada individuo y la expresada en el ordenamiento jurídico se verifica únicamente con dos condiciones: que todas las normas del ordenamiento sean creadas en modo directo, es decir, por las y los ciudadanos reunidos en asamblea, y que sean todas aprobadas por unanimidad. En otros términos, la plena actuación de la idea de libertad política o autodeterminación existiría únicamente en una *democracia directa* en la cual las decisiones fueran tomadas aplicando la regla de la *unanimidad*.⁵¹

2) Pero una democracia en estas condiciones no tendría posibilidad de existir. Aun si intentaran reunirse todos en un único lugar, las y los ciudadanos no podrían sentarse permanentemente a legislar, descuidando sus propias ocupaciones. Más aún, si todas las decisiones tuviesen que ser tomadas por unanimidad, bastaría un solo disidente en cada ocasión para paralizar el proceso decisonal. Así, la idea de libertad política permanecería solo como un ideal incapaz de traducirse en instituciones funcionantes. Por ende, debe someterse a necesarias *transformaciones* o *restricciones*: la descripción de estas transformaciones es el segundo momento de la reflexión kelseniana. Las principales transformaciones son dos. La primera: la regla de la unanimidad se sustituye por la *regla de la*

50 *Idem*. Hemos visto que, criticando la *doctrina clásica de la democracia*, Schumpeter considera a Rousseau entre sus polémicos adversarios. En cambio, la inspiración del pensamiento de Kelsen es explícitamente rousseauiana: “[e]l problema de la libertad política es el siguiente: ¿cómo es posible ser sujeto de un ordenamiento social y ser aún libre? De esta manera, Rousseau ha formulado la pregunta de la cual la democracia constituye la respuesta” (*ibid.*, p. 290).

51 Sobre la democracia directa: “[e]l tipo ideal de democracia se realiza en diferentes grados por las diferentes constituciones. La democracia directa constituye el grado comparativamente más alto” (*ibid.*, p. 293). Sobre la regla de la unanimidad: “[l]a idea de autodeterminación requiere que el ordenamiento social sea creado por las decisiones unánimes de todos aquellos que le estarán sujetos, y que permanezca en vigor solamente en tanto goce de la aprobación de todos” (*ibid.*, p. 290).

mayoría. La segunda: la democracia directa cede el puesto a la *democracia indirecta*, en la cual la creación del ordenamiento jurídico se confía a un órgano restringido, el parlamento, elegido por el pueblo. Después de esta segunda transformación el parlamento “se presenta [...] como un compromiso entre el postulado democrático de la libertad”, de acuerdo con el cual el ordenamiento jurídico debería ser creado por la asamblea de todos los ciudadanos y “el principio de la división diferenciada del trabajo”, que impone confiar esta tarea a una asamblea menos numerosa.⁵²

3) Estas dos transformaciones son inevitables e irreversibles, pero a causa de estas la libertad política sufre una restricción gradual y la democracia real se aleja de la ideal. ¿Existen correctivos para ampliar de nueva cuenta el espacio de la libertad política y consentir a la democracia real acercarse a la ideal? La indicación de estas correcciones constituye el tercer momento de la reflexión de Kelsen. Las correcciones atañen a ambas transformaciones. Comenzamos con la primera, es decir, el pasaje del principio de la unanimidad a la regla de la mayoría. Algunas veces se lamenta que con la aplicación sistemática de esta regla podría imponerse la *dictadura de la mayoría*, en la cual la minoría sería excluida de la formación de la voluntad del Estado. En realidad, replica Kelsen, en el sistema parlamentario el proceso decisional no desemboca en la dictadura de la mayoría. Por el contrario, generalmente se desarrolla de modo tal que se forjen soluciones de compromiso. Antes de llegar al voto, se desarrolla dentro y fuera del parlamento una discusión entre mayoría

52 *Id.*, *Das Problem des Parlamentarismus*, Wien-Leipzi, W. Braumüller, 1924, trad. it. *Il problema del parlamentarismo* en *id.*, *La democrazia*, Boloña, il Mulino, 1981, nueva edición a cargo de M. Barberis, 1998, pp. 145-180 y 150. Cfr. también *General Theory of Law and State*, *op. cit.*, p. 294. Existe una tercera “restricción” importante: en la mayor parte de las democracias los electores no eligen a todos aquellos que participan en la formación del ordenamiento jurídico, sino que eligen únicamente a quienes desarrollan la función legislativa, o la creación de normas generales: aquellos que desarrollan la función ejecutiva, o la creación de normas individuales, es decir, los miembros de la administración pública y de las magistraturas son, por el contrario, nombrados generalmente de modo burocrático. Pero esta transformación, garantizando la legalidad en la ejecución, no debilita de modo alguno la democracia, sino que la refuerza, como hemos visto en el subtítulo 5 del capítulo II.

y minoría que produce un clima favorable para el compromiso.⁵³ En un compromiso la mayoría renuncia a parte de sus pretensiones y acoge parte de las de la minoría. De esta manera la minoría no es excluida de la formación del ordenamiento jurídico: en el compromiso mayoría y minoría participan juntas en la formación del ordenamiento. Esto significa, a su vez, un acercamiento a la unanimidad, al principio requerido por el ideal democrático de la libertad política: “el compromiso es, en realidad, la aproximación de la unanimidad que la idea de libertad exigiría para la creación del orden social por parte de los sometidos a este mismo orden social”.⁵⁴

El mecanismo parlamentario contiene entonces ya en sí mismo una tendencia hacia el compromiso y hacia la unanimidad, pero esta puede ser favorecida con modificaciones oportunas. Encontramos aquí el primero de los correctivos sugeridos por Kelsen: la adopción del sistema electoral proporcional. Al consentir a todos los grupos políticos alcanzar el parlamento, y de ser representados en medida proporcional a su efectiva fuerza electoral, el sistema proporcional crea las condiciones propicias para alcanzar soluciones de compromiso: “[e]s de extrema importancia que *todos* los grupos políticos estén representados en el parlamento en proporción a su fuerza, si se desea que el parlamento represente *la situación de hecho de los intereses en conflicto*, esto es, el postulado teórico para alcanzar un compromiso”.⁵⁵

53 Cfr. *id.*, *General Theory of Law and State*, *op. cit.*, p. 293.

54 *Id.*, *Von Wesen und Wert der Demokratie*, Tubinga, J. C. B. Mohr, 1929, trad. it. *Essenza e valore della democrazia*, en *id.*, *La democrazia*, *op. cit.*, p. 108. De ahora en adelante citaré esta obra indicando entre paréntesis la fecha de publicación (1929), para distinguirla de la primera y más breve edición de 1920.

55 *Id.*, *Das Problem des Parlamentarismus*, *op. cit.*, p. 172. Cfr. también *Von Wesen und Wert der Demokratie* (1929), *op. cit.*, p. 102. G. Pecora critica este argumento filoproporcionalista en *La democrazia di Hans Kelsen. Un'analisi critica*, Nápoles, Edizioni Scientifiche Italiane, 1992, pp. 28-35, y en *Il pensiero politico di Kelsen*, Roma-Bari, Laterza, 1995, pp. 17-24.

La segunda de las transformaciones, el pasaje de la democracia directa a la indirecta, obliga a los ciudadanos a descender del papel de legisladores al de simples electores de los legisladores mismos. En este caso, el correctivo sugerido por Kelsen para restituirles al menos una parte del poder perdido es un largo recurso al referendo y a la iniciativa legislativa popular, así como un reforzamiento de la eficacia de ambos instrumentos. El autor llega a esta sugerencia a través de un largo recorrido, en el cual el tema del mandato imperativo tiene una gran importancia. Para reconstruir este itinerario regresamos al punto de partida de la reflexión kelseniana sobre la democracia, es decir, al ideal de la libertad política o autodeterminación. Para ser efectuado en su grado más alto, este ideal exige que la función legislativa sea ejercida de forma directa por parte de todos los ciudadanos reunidos en asamblea. Pero si, a causa de la división social del trabajo, deben ceder esta función a un parlamento del cual se limitan a elegir los miembros, la ciudadanía debería al menos conservar el poder de imponer a las y los electos el seguir fielmente su propia voluntad: “[s]i es democrático que la legislación sea ejercida por el pueblo, y si por razones técnicas es imposible establecer una democracia directa, es necesario conferir la función legislativa a un parlamento elegido por el pueblo, es entonces democrático garantizar en la mayor medida posible que la actividad de cada miembro del parlamento refleje la voluntad de sus electores”. Y la garantía de este reflejo es ofrecida por el mandato imperativo y por el derecho de revocación: “el así llamado *mandat impératif* y la revocación de los funcionarios electivos son instituciones democráticas, toda vez que el cuerpo democrático está organizado democráticamente”.⁵⁶

Partiendo de estas premisas Kelsen elabora su crítica de la *ficción de la representación*. A su juicio es impropio definir la relación entre electores y electos en las democracias actuales como una relación de *representación*, justo porque las y los electores son privados del poder de imponer a las

56 H. Kelsen, *General Theory of Law and State*, op. cit., p. 297.

personas electas la ejecución de su propia voluntad. ¿Qué significa, de hecho, la representación? “De acuerdo con la definición tradicional, un gobierno es ‘representativo’ porque y en cuanto a sus funcionarios, por la duración de su encargo, refleja la voluntad del cuerpo electoral y son responsables frente a este”. [Más precisamente: p]ara establecer una verdadera relación de representación, no basta que el representante sea nominado o electo por el representado. Es necesario que el representante esté jurídicamente obligado a seguir la voluntad del representado, y que el cumplimiento de esta obligación este jurídicamente garantizado”.⁵⁷ Cabe observar que esta definición de representación, acreditada como *tradicional*, no habría sido compartida por muchos estudiosos, y que es del todo opuesta a la concepción de Edmund Burke. Sin embargo, lo que a nosotros nos interesa resaltar es que, sobre la base de esta peculiar definición de representación, Kelsen puede afirmar que ninguna de las democracias contemporáneas merece ser llamada *representativa*. Ninguna de estas, de hecho, pues los miembros del parlamento son jurídicamente responsables frente al cuerpo electoral; ninguna acoge el mandato imperativo ni la facultad de revocación.⁵⁸ Por el contrario, muchas constituciones democráticas han establecido expresamente la independencia de los miembros del parlamento frente a sus electores y rechazado el vínculo de mandato. Pero si las y los electores de las actuales democracias no disponen de instrumentos –como el mandato imperativo o la revocación– para constreñir a los miembros del parlamento a seguir su voluntad, es falsa la afirmación corriente de que el parlamento “representa” la voluntad del pueblo. Esta afirmación es una “ficción política”. Quien la pronuncia no expone una teoría científica, sino que difunde una “ideología política”: “La función de esta ideología es la de esconder la situación real, de mantener la ilusión de que el legislador sea el pueblo, no obstante el hecho de que, en realidad, la función del pueblo

57 *Ibid.*, pp. 294-295.

58 *Cfr. ibid.*, p. 294.

–o formulada más exactamente, del cuerpo electoral– está limitada a la creación del órgano legislativo”.⁵⁹

Pero si la justificación de la democracia representativa es una “ideología política”, una “ficción”, no debería sorprendernos que venga desmascarada, y que las masas populares de los países capitalistas –como Kelsen detalla en los escritos de los años veinte del siglo pasado– sean tan sensibles a la propaganda antiparlamentaria del bolchevismo. En la primera y más breve edición de *Esencia y valor de la democracia*, publicada en 1920, reconoce que durante y después de la Primera Guerra Mundial, mientras iba creciendo “la desconfianza sobre la representación popular”, esto es hacia el parlamento, se difundía al mismo tiempo “un interés cada vez más vivo por los métodos de la democracia directa y de sus múltiples sucedáneos”. Entre estos, no solo el referendo y la iniciativa popular, sino también el mandato imperativo: “resulta cada vez más consciente el rechazo del dogma [...] por el cual el diputado [...] no puede representar exclusivamente los intereses de su grupo electoral y no puede entonces aceptar instrucciones vinculantes”. Kelsen concluye reconociendo el carácter genuinamente democrático del mandato imperativo: “es indudable que en las masas populares se constata una fuerte preferencia por el mandato imperativo, y que en esta preferencia se manifiesta con seguridad instintiva el principio democrático”.⁶⁰

Tenía gran popularidad el proyecto del futuro Estado proletario que, con base en las observaciones de Karl Marx sobre la Comuna de París, Lenin había expuesto en *Estado y revolución*. A propósito de este proyecto,

59 *Id.*, *General Theory of Law and State*, *op. cit.*, p. 296. Sobre la *ficción* de la representación *cfr.* también *id.*, *Reine Rechtslehre* (1934), Viena, Franz Deuticke, 2ª ed. revisada y ampliada, 1960, trad. it. M. G. Losano (ed.), *La dottrina pura del diritto*, Turín, Einaudi, 1966, pp. 331-334.

60 Cito de H. Kelsen, *Dottrina dello stato*, Nápoles, Edizioni Scientifiche Italiane, 1994, donde la primera edición de *Essenza e valore della democrazia* –publicada en “Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik”, Bd 47, 1920 Heft 1, pp. 50-85– es traducida en las pp. 7-39. Los pasajes citados se encuentran en la p. 18.

Kelsen reflexiona: “La breve duración del mandato, la posibilidad de revocar en cualquier momento a los diputados enviados por el pueblo en los diversos soviets y su consecuente dependencia completa de los electores, finalmente, el contacto íntimo con estos últimos que constituyen el material original de la voluntad popular –todo esto es democracia pura–”.⁶¹

En *Socialismo y Estado*, cuya segunda edición se publica en 1923, al comentar el artículo de la Constitución soviética del 10 de julio de 1918 que concede a los electores del miembro de un soviet el derecho a revocarlo en cualquier momento y a sustituirlo con nuevas elecciones, afirma que este derecho “realiza un principio absolutamente *democrático*”. El derecho de revocación “limita a un mínimo el debilitamiento –inevitable en el sistema representativo– del principio democrático”.⁶² Finalmente, tanto en *El problema del parlamentarismo*, de 1924, como en la segunda edición del título *De la esencia y valor de la democracia*, de 1929, reconoce que el derecho de revocación previsto en la Constitución soviética le valió un gran consenso entre los trabajadores de los demás países.⁶³

Estas reflexiones nos ayudan a comprender por qué Kelsen pide a los regímenes democráticos recurrir en una medida más amplia a la iniciativa popular legislativa y al referendo, ya que son instrumentos institucionales idóneos para restituirle al pueblo una parte de la libertad política que pierde en la democracia representativa. No solo ellos aparecen como los sustitutos funcionales del mandato imperativo y del derecho de revocación respectivamente.⁶⁴ De la iniciativa popular escribe: “[e]ntre

61 *Ibid.*, p. 20.

62 *Id.*, *Sozialismus und Staat*, Leipzig, Hirschfeld, 1923, trad. it. *Socialismo e Stato*, Bari, De Donato, 1978, p. 165.

63 *Cfr. id.*, *Von Wesen und Wert der Demokratie* (1929), *op. cit.*, p. 85; y *Das Problem des Parlamentarismus*, *op. cit.*, p. 158.

64 No se puede, de hecho, “pensar en un regreso al mandato imperativo en su antigua forma” (*id.*, *Von Wesen und Wert der Demokratie* [1929], *op. cit.*, p. 82).

las instituciones que, sin derogar el principio de la conservación del parlamento, consienten, sin embargo, una cierta injerencia directa en la creación de la voluntad estatal, es de enumerar también la llamada *iniciativa popular*: un determinado número mínimo de ciudadanos electores tiene la facultad de presentar una propuesta de ley, y el parlamento está obligado a tratarla de acuerdo con el usual procedimiento legislativo”. Es necesario conceder a la iniciativa popular un ámbito de aplicación más vasto: se les debería conceder a los ciudadanos el dirigir al parlamento, no solo proyectos de ley en sentido estricto, sino también “la simple indicación de ciertas directivas generales”. Que en su pensamiento exista un nexo entre las instituciones vinculantes del viejo mandato imperativo y la institución de la iniciativa popular legislativa está demostrado por la consideración sucesiva: “[j]usto porque el cuerpo electoral no puede impartir a sus fiduciarios en el parlamento instrucciones rigurosas, es necesario que subsista al menos la posibilidad de que del seno del pueblo se puedan manifestar sugerencias, de acuerdo con las cuales el parlamento pueda orientar su actividad legislativa”.⁶⁵

También sería necesario dar un mayor peso al referendo en la formación de la voluntad del Estado. Si una decisión del parlamento, sometida a referendo, es rechazada por el voto popular, el parlamento debería ser disuelto para consentir la elección de una nueva asamblea más cónsona con el sentimiento popular:

En obsequio a la tendencia cada vez más viva de asegurar al pueblo la mayor influencia directa posible sobre la creación de la voluntad estatal, se volvería necesario disolver el parlamento cuando la respuesta popular resultase contraria a una decisión de este. Con las nuevas elecciones se formaría así un nuevo parlamento, del cual, si no se puede aseverar todavía que sea la genuina expresión

65 Todos los pasajes sobre la iniciativa popular provienen de *id.*, *Das Problem des Parlamentarismus*, *op. cit.*, p. 155. Cfr. también *id.*, *Von Wesen und Wert der Demokratie* (1929), *op. cit.*, p. 81.

de la voluntad popular, se podrá por lo menos afirmar con seguridad que con esta voluntad no se haya puesto en contra.⁶⁶

En conclusión, la iniciativa popular y el referendo parecen desarrollar la función de suplentes, de instrumentos sustitutos, del mandato imperativo y del derecho de revocación respectivamente. La iniciativa popular nos aparece de hecho como una suerte de mandato imperativo: el parlamento está obligado no solo a examinar los proyectos de ley presentados por la ciudadanía, sino también a *orientar* la propia actividad legislativa con base en sus *sugerencias* e indicaciones de *directivas generales*. Un referendo de este tipo podría, a su vez, ser interpretado como una versión del derecho de revocación: el parlamento que, al ver rechazada su decisión por el voto popular, se disuelve para consentir a los ciudadanos el elegir un nuevo parlamento más cercano a sus propios sentimientos políticos, se asemeja al representante que, habiendo desobedecido el mandato imperativo de sus electores, es removido de su encargo y sustituido por otro más fiable.

A diferencia de Schumpeter, Kelsen está a favor de la aspiración de los electores de influenciar las decisiones de sus propios representantes en el periodo entre una elección y otra. Ciertamente, él también condenaría las rabiosas explosiones de disenso antiparlamentario que alarman a Schumpeter, pero se preocupa por ofrecer a este disenso los instrumentos jurídicos para expresarse de manera pacífica. Sin embargo, tanto las sugerencias de Kelsen como las de Schumpeter se prestan a críticas. Una

66 *Id.*, *Das Problem des Parlamentarismus*, *op. cit.*, pp. 154-155. Cfr. también *id.*, *Von Wesen und Wert der Demokratie* (1929), p. 81. Más breve y menos significativo es el desarrollo contenido en *General Theory of Law and State*: una vez presentada una ilustración sintética de ambas instituciones, Kelsen se limita a comentar que estas permiten “reunir, en una cierta medida, el principio de la democracia indirecta con el de la democracia directa” (trad. it. *op. cit.*, p. 303), y que mientras más se usen “más se acercará al ideal de la democracia directa” (*ibid.*, p. 304). No menciona más ni las *directivas generales* (en relación con la iniciativa popular) ni la disolución del parlamento (en relación con el referendo).

primera observación se relaciona con la compatibilidad entre iniciativa popular y referendo, por un lado, y la práctica parlamentaria del compromiso, por el otro. Históricamente, el mandato imperativo ha sido acusado de obstaculizar los compromisos parlamentarios: ¿no impondrían también las iniciativas populares y los referendos sugeridos por Kelsen un vínculo tan fuerte a la libertad de acción que obstaculizase el alcance de soluciones de compromiso a los grupos parlamentarios?

Una segunda observación versa sobre la posibilidad de que iniciativas populares y referendos concebidos como medios para ampliar la participación de las y los ciudadanos se conviertan en instrumentos de lucha en las manos de las minorías, que en política siempre asumen las iniciativas a las que las masas se adhieren posteriormente. El mismo Kelsen admite que, viendo a la democracia desde un punto de vista “realista”, es necesario “distinguir entre quienes, como masa sin juicio, se dejan guiar por el ascendente de los otros sin opiniones propias, y aquellos pocos que intervienen realmente con una decisión personal [...] confiriendo una dirección determinada a la formación de la voluntad común”.⁶⁷

Hoy en día son a menudo los mismos partidos políticos los que promueven los referendos, pues encuentran en estos nuevas armas para la lucha por el poder, en adición a las competencias electorales ordinarias. Pero también los partidos son gobernados por minorías, por oligarquías internas, como reconoce Kelsen. Refiero para este propósito el análisis de Robert Michels, quien subraya “el carácter aristo-autocrático” de los procesos decisionales internos de los partidos, y observa que la vida interna de los partidos “ofrece en general al individuo una autonomía democrática muy escasa”.⁶⁸ Entonces, es razonable esperarse que también las iniciativas populares y los referendos propuestos por Kelsen sean instrumentalizados al menos en parte por minorías organizadas,

67 *Id.*, *Von Wesen und Wert der Demokratie* (1929), *op. cit.*, p. 55.

68 *Ibid.*, p. 64.

internas o externas a los partidos. En su perspectiva, la iniciativa popular legislativa y el referendo deberían convertir la democracia representativa, o indirecta, en una democracia un poco más directa. Pero se podría preguntar: ¿*dirigida* por quién? ⁶⁹

69 Retomo esta expresión de Alfonso Di Giovine, "Democrazia diretta: da chi?", en *Teoria politica*, XII, núm. 2, 1996, pp. 7-27, reimp. en *id.*, *Democrazia diretta e sistema politico*, Padua, Cedam, 2001, pp. 73-96. N. de la T.: En el original, "diretta da chi?", que constituye un juego de palabras basado en la polisemia en la lengua italiana de la palabra *diretta* = *directa* (adjetivo) y *dirigida* (verbo transitivo).

Bibliografía

Biscaretti di Ruffia, P. (coord.), “Costituzioni straniere contemporanee”, en *Gli stati socialisti*, 5ª ed., vol. II, Milán, Giuffrè, 1987.

Blackstone, W., *Commentaries of the Laws of England* (1765-1769), vol. I, Chicago-Londres, The University of Chicago Press, 1979.

Bobbio, N., “Democrazia rappresentativa e democrazia diretta”, en G. Quazza (coord.), *Democrazia e partecipazione*, Turín, Stampatori, 1978.

———, “Democrazia rappresentativa e democrazia diretta”, en *Il futuro della democrazia*, 2ª ed., Turín, Einaudi, 1984, 1991.

———, “Il futuro della democrazia”, en *Nuova civiltà delle macchine*, II, verano de 1984.

———, “Le istituzioni parlamentari ieri e oggi”, en L. Piccardi, N. Bobbio y F. Parri, *La sinistra davanti alla crisi del parlamento*, Milán, Giuffrè, 1967.

———, “Mercato politico”, en *La Stampa*, 2 de enero de 1983.

———, “Mercato politico”, en *L'utopia capovolta*, Turín, Editrice La Stampa, 1990.

———, “Rappresentanza e interessi”, en G. Pasquino (coord.), *Rappresentanza e democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 1988.

Burke, E., *Burke's Political Writings*, J. Buchan (ed.), Londres, Nelson, s.f.

———, *Speech to the Electors of Bristol* [1774], en *id.*, *Burke's Political Writings*, Buchan, J. (ed.), Londres, Nelson, s.f.; trad. it. parcial “No al mandato imperativo” en Fisichella, D., *La rappresentanza politica*, Milán, Giuffrè, 1983.

Capua, R. De, *Hans Kelsen e il problema della democrazia*, Roma, Carocci, 2003.

Di Giovine, Alfonso, “Democrazia diretta: da chi?”, en *Democrazia diretta e sistema politico*, Padua, Cedam, 2001.

———, “Democrazia diretta: da chi?”, en *Teoria Politica*, XII, núm. 2, 1996.

Fisichella, D., *La rappresentanza politica*, Milán, Giuffrè, 1983.

Guizot, F., *Histoire des origines du gouvernement représentatif*, tomo I, Bruselas, Société Typographique Belge, 1851.

———, *Grundlinien der Philosophie des Rechts* [1821], trad. it. *Lineamenti di filosofia del diritto*, G. Marini (ed.), Roma-Bari, Laterza, 2001.

Hegel, G. W. F., *Lineamenti di filosofia del diritto*, G. Marini (ed.), Roma-Bari, Laterza, 2001.

Jellinek, G., *Allgemeine Staatslehre* [1900], trad. it. *La dottrina generale del diritto e dello Stato*, V. E. Orlando (ed.), vol. II, Milán, Giuffrè, 1949.

Kelsen, H., *Das Problem des Parlamentarismus*, Viena-Leipzig, W. Braumüller, 1924.

———, *Dottrina dello stato*, Nápoles, Edizioni Scientifiche Italiane, 1994.

———, “Essenza e valore della democrazia”, en *La democrazia*, Boloña, il Mulino, 1981, nueva edición a cargo de M. Barberis, 1998.

———, *General Theory of Law and State*, Cambridge, Harvard University Press, 1945.

———, “Il problema del parlamentarismo”, en *La democrazia*, Boloña, il Mulino, 1981, nueva edición a cargo de M. Barberis, 1998.

———, *La dottrina pura del diritto*, M. G. Losano (ed.), Turín, Einaudi, 1966.

———, *Reine Rechtslehre* (1934), Viena, Franz Deuticke, 2ª ed. revisada y ampliada, 1960.

———, *Socialismo e Stato*, Bari, De Donato, 1978.

———, *Sozialismus und Staat*, Leipzig, Hirschfeld, 1923.

_____, *Teoría general del Derecho y del Estado*, México, UNAM, 2008.

_____, *Teoria generale del diritto e dello stato*, Milán, Edizioni di Comunità, 1952, reimp., Milán, Etas Libri, 1974.

_____, *Von Wesen und Wert der Demokratie*, Tubinga, J. C. B. Mohr, 1929.

Lenin, V.I., *Stato e rivoluzione* [1917], V. Gerratana (ed.), Roma, Editori Riuniti, 1970.

Marx, K., *La guerra civile in Francia* (1871), Roma, Editori Riuniti, 1977.

Mill, J. S., *Considerations on Representative Government* [1861], trad. it. *id.*, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, P. Crespi (ed.), Milán, Bompiani, 1946.

Montesquieu, Ch. L. de, *Lo spirito delle leggi*, S. Cotta (ed.), 2ª ed., Turín, Utet, 1952, vol. I, 1965.

Palici di Suni Prat, E., M. Comba y F. Cassella (eds.), *Le costituzioni dei paesi dell'Unione europea*, 2ª ed., Padua, Cedam, 2001.

Pannekoek, A., *De Arbeidersraden*, Amsterdam, Van Genneep/De Vlam, 1946, trad. it. parcial en *id.*, *Organizzazione rivoluzionaria e consigli operai*, Milán, Feltrinelli, 1970.

———, *Organizzazione rivoluzionaria e consigli operai*, Milán, Feltrinelli, 1970.

Pasquino, P., “Il concetto di rappresentanza e i fondamenti del diritto pubblico della Rivoluzione: E. J. Sieyès”, en F. Furet (coord.), *L’eredità della Rivoluzione francese*, Roma-Bari, Laterza, 1989.

Pecora, G., *Il pensiero politico di Kelsen*, Roma-Bari, Laterza, 1995.

———, *La democrazia di Hans Kelsen. Un’analisi critica*, Nápoles, Edizioni Scientifiche Italiane, 1992.

Pitkin, H. F., *Il concetto di rappresentanza*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 2017.

———, *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1967.

Rousseau, J. J., *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, trad. it. en *id.*, *Scritti politici*, M. Garin (ed.), vol. III, Roma-Bari, Laterza, 1994.

———, *Du contrat social* [1762], III, trad. it. en *id.*, *Scritti politici*, M. Garin (ed.), vol. II, Roma-Bari, Laterza, 1994.

———, *Scritti politici*, M. Garin (ed.), vol. II, Roma-Bari, Laterza, 1994.

Saitta, A., *Costituenti e costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale (1789-1875)*, Milán, Giuffrè, 1975.

———, “Testi delle principali costituzioni moderne”, en A. Brunialti (ed.), *Opere di diritto amministrativo e costituzionale*, vol. II, Turín, Unione Tipografica Editrice (Biblioteca di scienze politiche e amministrative), 1894.

Schumpeter, J. A., *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harpers & Brothers, 1942, 2ª ed. revisada, 1947, 3ª ed. ampliada 1950.

———, *Capitalismo, socialismo, democrazia*, Milán, Edizioni di Comunità, 1964, reimp., Milán, Etas Libri, 1994.

Sieyès, E. J., *Opere e testimonianze politiche*, tomo I, en *Scritti editi*, vol. I, G. Troisi Spagnoli (ed.), Milán, Giuffrè, 1993.

Urbani, G., “Schumpeter e la scienza politica”, en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XIV, núm. 3, diciembre de 1984.

Zanon, N., *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Milán, Giuffrè, 1981.

Capítulo VI

Influencia sobre los electos: opinión pública, partidos, cabildeos

1. El poder de la opinión pública

En el capítulo precedente nos ocupamos de las formas de influencia de los ciudadanos sobre sus gobernantes en las que no se desvelan diferencias de poder entre los mismos ciudadanos: cuando se discute sobre la antigua institución del mandato imperativo, o del *mandato popular* en la democracia mayoritaria, se considera como mandantes a los ciudadanos, sin distinción, como si todos dispusieran de igual poder. Solo en este último capítulo tomaremos en consideración las formas de influencia sobre los gobernantes en las cuales emergen grupos de ciudadanos más poderosos que los demás: 1) la influencia de la así llamada *opinión pública*, o mejor dicho, de quien la expresa y la condiciona, sobre las decisiones de los políticos; 2) el control ejercido por los partidos o, mejor dicho, por los grupos dirigentes de estos sobre sus representantes en el parlamento, y 3) la presión de los grupos de interés, de los cabilderos, sobre los miembros del parlamento y del gobierno.

Abordamos ya el tema de la opinión pública en el capítulo cuarto, donde mostramos cómo el poder ejercido por la opinión pública puede ser considerado como una forma de *democracia continua*, al contrario de la del voto, que es una democracia intermitente que se manifiesta solo a intervalos. Aquí profundizaremos en la noción misma de opinión pública.¹ El poder de la opinión pública, ¿es el poder de los muchos, de todos los ciudadanos? ¿O es el poder de los pocos, de quienes controlan los medios de comunicación de masas que pretenden dar voz a la opinión pública y al mismo tiempo pueden condicionarla?

Se ha dicho en repetidas ocasiones que la opinión pública es potente debido a que, desde los clásicos de la democracia hasta los estudiosos contemporáneos, persiste la afirmación de acuerdo con la cual la opinión pública ejerce una gran influencia sobre quienes gobiernan y sobre sus decisiones. Después de haber comparado los poderes del rey de Francia con los del presidente de Estados Unidos de América, y de haber sostenido la superioridad de los poderes del primero, Tocqueville escribe: “[s]in embargo, sobre uno y el otro, hay un poder dirigente, el de la opinión pública [...]. La Francia y los Estados Unidos tienen así, a pesar de

1 Normalmente sobre este tema se remite a la obra de J. Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Frankfurt, Suhrkamp Verlag, 1962, trad. it. *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Roma-Bari, Laterza, 1971, nueva ed. revisada 2002 sobre la edición alemana de 1990. Pero indicaciones valiosas sobre la historia del concepto se encuentran también en el ensayo de Bruno Leoni, “Il concetto di pubblica opinione”, en *Rivista di Filosofia*, XXXVII, 3-4, 1946, pp. 124-152, reimp. en *id.*, *Scritti di scienza politica e teoria del diritto*, Milán, Giuffrè, 1980, pp. 55-79; y en el ensayo de Filippo Barbano, “Concetto e natura dell'opinione pubblica”, en *Studi Politici*, III, 2-3, 1954, pp. 246-287. Una sintética historia de la acción de la opinión pública se encuentra en P. Mancini, *Manuale di comunicazione politica*, Roma-Bari, Laterza, 1996, pp. 3-37. Una introducción al tema está en Vincent Price, *Public Opinion*, Newbury Parc (Calif), Sage Publications, 1992, trad. it. *L'opinione pubblica*, Boloña, il Mulino, 2004. De manera más amplia, véase la investigación de Stefano Cristante, *Potere e comunicazione. Sociologie dell'opinione pubblica*, Nápoles, Liguori, 1999, así como la antología editada por el mismo autor *L'onda anonima. Scritti sull'opinione pubblica*, Roma, Meltemi, 2004; Giorgio Grossi, *L'opinione pubblica. Teoria del campo democratico*, Roma-Bari, Laterza, 2004; y el número monográfico *Opinione pubblica. Storia, politica, costituzione dal XVII al XX secolo* de la revista *Giornale di Storia Costituzionale*, núm. 6, II semestre, 2003.

la diversidad de sus constituciones, este punto en común, que, a final de cuentas, la opinión pública es el poder dominante”² Algunos decenios después, en *American Commonwealth*, James Bryce profetiza la llegada –a Norteamérica y después en todos los países que se convertirán también en democráticos– del *gobierno de la opinión pública*. Después de haber ilustrado en las dos primeras partes de la obra el funcionamiento de las instituciones estadounidenses, y en la tercera, el rol de los partidos políticos, dedica la cuarta parte a la *opinión pública*. El orden de la exposición no es casual, es más, refleja la jerarquía real de los poderes: los partidos dominan sobre las instituciones, pero la opinión pública domina a su vez sobre los partidos. La opinión pública es entonces el verdadero poder soberano: “[a]sí, sobre el Presidente y sobre los Gobernadores de los Estados, sobre el Congreso y sobre los Parlamentos estatales, sobre las convenciones y la vasta máquina del partido, se erige la opinión pública, que en los Estados Unidos es la gran fuente de poder, el patrón de innumerables servidores que tiemblan ante él”³.

En Estados Unidos está en curso la transición del gobierno representativo tradicional en el cual el pueblo, después de haber elegido a los más sabios, le da una amplia libertad de acción al *gobierno de la opinión pública*, en el que la conducta de los representantes está estrechamente vinculada a las instrucciones de los electores: “[l]a posición de los representantes ha cambiado; no son más los hombres más sabios e inteligentes, elegidos para gobernar, sino los delegados del pueblo, sujetos a órdenes precisas”⁴. Muchos años después, Bryce repetirá que en cuanto la opinión pública “pueda ser impalpable, ninguna persona equipada con sensibilidad niega su poder; mientras que las autoridades de

2 A. de Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique*, París, C. Gosselin, 1835 [primera parte]; C. Gosselin y W. Coquebert, París, 1840 [segunda parte]. Las citas provienen de la trad. it. *La democrazia in America*, en *id.*, *Scritti politici*, Turín, Utet, vol. II, 1968, reimp., 1981, pp. 151-152.

3 J. Bryce, *The American Commonwealth*, Londres-Nueva York, Macmillan, 1888, trad. it. de A. Brunialti, *La Repubblica Americana*, Turín, Utet, 1916, tercera parte, cap. LXXVIII, p. 1105.

4 *Ibid.*, p. 1107.

gobierno, como los ministros y las asambleas, están obligadas a tenerlo en cuenta, regulando en consecuencia su propia conducta”.⁵ En la *Teoría general del Estado*, Georg Jellinek, después de haber ilustrado los eventos y las teorías que particularmente en Inglaterra condujeron al rechazo del mandato imperativo, reconoce que, sin embargo, la presión de la opinión pública crea una “permanente y normal dependencia política del electo hacia los electores [...]. Aquellas fuerzas de la opinión pública, jurídicamente no valorables, pero tan eficaces políticamente, sí hacen que, aunque el electo no deba rendir cuentas a sus electores, esté siempre bajo su activo control”.⁶

En *Law and Public Opinion in England* Albert V. Dicey sostiene que el cambio acaecido en la legislación inglesa durante el siglo XIX, del individualismo benthamiano al *colectivismo* estatalista, ha sido producto del cambio en la orientación de la *opinión pública*. La obra inicia de esta manera: “[e]l objetivo de este curso es mostrar la estrecha dependencia de la legislación inglesa del siglo XIX [...] de las corrientes cambiantes de la opinión pública”.⁷ Poco más adelante se enuncia “la verdad innegable, si bien algunas veces minimizada” de que “las leyes son el efecto de la opinión pública”.⁸

Estas afirmaciones reflejan probablemente la inquietud de los escritores liberales decimonónicos frente a la extensión del sufragio universal y al ingreso de las clases populares en la vida política. Una manifestación de

5 J. Bryce, *Modern Democracies* (1921), trad. it. *Democrazie moderne*, Milán, Mondadori, vol. I, 1949, vol. II, 1953. Cito del vol. II, p. 164.

6 G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre* (1900), trad. it. [del tercer libro] *La dottrina generale del diritto e dello Stato*, intr. de V. E. Orlando, Milán, Giuffrè, 1949, p. 153. La edición en español estuvo a cargo del Fondo de Cultura Económica en México, 2000 (2ª reimp., 2004).

7 A. V. Dicey, *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England during the Nineteenth Century* (1905), trad. it. *Diritto e opinione pubblica nell'Inghilterra dell'Ottocento*, Boloña, il Mulino, 1997, p. 71.

8 *Ibid.*, p. 101.

tal aprehensión respecto de la opinión pública se encuentra todavía a mitad del siglo siguiente en este pasaje de Karl Popper: “[1]a opinión pública, sea cual sea su naturaleza, es muy potente. Esta puede cambiar los gobiernos, aun aquellos no democráticos. Los liberales deberían vigilar con una cierta sospecha a cualquier poder de este tipo”.⁹ Aun sin un *pathos* de este tipo, los estudiosos continúan expresando la convicción de que la opinión pública tiene el poder de influir sobre las decisiones políticas. En la *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales (International Encyclopedia of the Social Sciences)* se dice que la opinión pública “puede ejercer influencia sobre el comportamiento individual, sobre el comportamiento del grupo y sobre la política del gobierno”.¹⁰ En la *Enciclopedia del Derecho* italiana se lee que la opinión pública “está dirigida a influir en el comportamiento del gobierno, de los partidos políticos, de los grupos sociales, de los individuos que tienen responsabilidades públicas o poderes sociales”, y que tiene la función “de tener bajo control a quien puede abusar del poder”.¹¹

2. ¿Qué es la opinión pública?

Pero ¿qué es en verdad la opinión pública? ¿Cuál es la naturaleza de este objeto al que atribuimos tanto poder? No es fácil encontrar respuestas satisfactorias. Muchos estudiosos inician su disertación justamente reconociendo que la noción es muy controvertida y que no existe un

9 K. Popper, “L’opinione pubblica e i principi liberali”, en *Il Politico*, XX, 1955, ahora en *id.*, *Congetture e confutazioni*, Boloña, il Mulino, 1972, reimp. 1994, p. 593 (edición original: *Conjectures and Refutations*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1969).

10 W. P. Davison, *Public Opinion*, en D. Sills (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. 13, Nueva York, The Macmillan Company & Free Press, 1968, p. 188. Traducción propia.

11 N. Matteucci, “Opinione pubblica”, entrada de la *Enciclopedia del diritto*, vol. XXX, Milán, Giuffrè, 1980, reimp. en *id.*, *Lo Stato moderno*, Boloña, il Mulino, 1993, pp. 170 y 173.

acuerdo sobre su definición. La entrada de la *International Encyclopedia of the Social Sciences* inicia así: “[n]o existe ninguna definición generalmente aceptada de ‘opinión pública’”.¹² Filippo Barbano había ya puesto de relieve la contradicción entre el creciente interés por el tema de la opinión pública y la *persistente obscuridad* de la noción.¹³ Y aun antes, Bruno Leoni se había lamentado de que el concepto de opinión pública, si bien enunciado desde hace dos siglos ya, y estudiado metódicamente desde hace un siglo, permanecía “todavía oscuro”.¹⁴ No sorprende entonces que el sociólogo Paul Lazarsfeld se haya preguntado: “¿Por qué la opinión pública es tan difícil de definir?”.¹⁵ El estudio empírico de la *opinión pública* emprendido por las ciencias sociales parece haber acrecentado la incertidumbre en vez de disminuirla. Lo reconocen tanto Habermas como Luhmann. El primero escribe: “bajo el asalto de las técnicas empíricas, se ha disuelto en cuanto inasible grandeza aquello que en realidad debía ser comprendido por la *public opinion research*”.¹⁶ El segundo observa: “El de ‘opinión pública’ es hoy un concepto cuyo objeto se ha convertido en dudoso, quizá incluso en inexistente. A su disolución ha contribuido, y esto es significativo, justamente el intento de estudiarlo empíricamente”.¹⁷

12 W. P. Davison, *op. cit.*, p. 188. Traducción propia.

13 Cfr. F. Barbano, *op. cit.*, p. 246. Traducción propia.

14 B. Leoni, *op. cit.*, p. 55. Traducción propia.

15 P. Lazarsfeld, “Public Opinion and Classical Tradition”, en *Public Opinion Quarterly*, XXI, 1957, pp. 39-5, trad. it. “La ricerca sociologica e la tradizione classica”, en *id.*, *Metodologia e ricerca sociologica*, Boloña, il Mulino, 1967, p. 894. Esta observación ha sido recurrente en los textos de sociología. Por ejemplo: “Si bien se ha utilizado con mucha frecuencia, el concepto de opinión pública permanece controvertido” (V. Price, *Public Opinion*, *op. cit.*, p. 7).

16 J. Habermas, *op. cit.*, p. 2. Cfr. también la p. 276, donde se habla de la *disolución socio-psicológica del concepto*.

17 N. Luhmann, “Oeffentliche Meinung”, en *Politische Vierteljahresschrift*, XI, 1979, pp. 2-28, reimp. en *id.*, *Politische Planung*, Opladen, Vertdeutscher Verlag, 1971, trad. it. con el título “L’opinione pubblica” en *id.*, *Stato di diritto e sistema sociale*, Nápoles, Guida, 1978, pp. 85-129. Cito de la p. 87.

Nos encontramos entonces en una situación paradójica: por un lado, seguimos diciendo, junto con los autores decimonónicos, que la opinión pública es potente; por el otro, admitimos nuestra ignorancia sobre su naturaleza. La opinión pública, ¿es la opinión *de quién*? A esta pregunta es difícil encontrar una respuesta convincente en los estudios contemporáneos.¹⁸ Si respondemos que es la opinión “del público”, no hacemos otra cosa más que mover el problema: ¿qué es, de hecho, el público?¹⁹ Preguntémonos entonces: por opinión pública, ¿se debe entender la opinión de los ciudadanos en general, de la masa, de los muchos, de los más, de la mayoría? ¿O se debe entender la opinión de un número restringido de ciudadanos particularmente informados y competentes? La respuesta que nos dan los clásicos del siglo XIX de la democracia prevalentemente es la primera. En la obra de Tocqueville el excesivo poder de la opinión pública no es sino un aspecto del fenómeno más general de la plenipotencia del pueblo: en Estados Unidos “sobre todas las instituciones, y fuera de todas las formas existe un poder soberano, el del pueblo, que las destruye o las modifica a su gusto”.²⁰ Un poder tan fuerte que se puede definir como *tiranía de la mayoría*: “Cuando, en los Estados Unidos, un hombre o un partido sufre una injusticia, ¿a quién desearían que se dirigiese? ¿A la opinión pública? Esa es la que forma la mayoría; ¿al cuerpo legislativo? Este representa a la mayoría y le obedece

18 En este sentido, ni siquiera la docta voz de Matteucci parece satisfactoria. El autor ilustra el modo en el que la opinión pública *se forma* (“a través de un proceso de comunicación intersubjetiva, es decir, un debate, que lleva a una convicción común”), y el *objeto* al que se aplica (“tiene como su objeto al público y no al privado, esto es la vida política en sus múltiples aspectos”), pero no indica el *sujeto*, es decir, *quién* opina (*op. cit.*, p. 170).

19 Escribe Leoni: “No nos libramos simplemente de la dificultad al entender por opinión pública la opinión del público. Todos estarán de acuerdo en admitir que el público es un conjunto de personas, pero las dificultades comienzan de nuevo cuando se trata de saber cuáles son los conjuntos de personas que constituyen un público en el significado que nos interesa, esto es, en el sentido que tenga, como conjunto, una opinión” (*op. cit.*, p. 62).

20 A. de Tocqueville, *op. cit.*, p. 206.

ciegamente; ¿al poder ejecutivo? Pero ¿si fue nombrado por la mayoría y le sirve como un instrumento pasivo?”²¹

En *American Commonwealth* Bryce se pregunta quién conforma la opinión pública en Estados Unidos: “¿por un pequeño número de personas o por muchas?”. La respuesta es clara: “en América la opinión pública no nace en una clase particular, sino que crece en toda la nación”.²² Para él, una opinión pública es “la obra de toda la nación, casi sin distinción de clases sociales”.²³ Para Dicey, finalmente, decir que la opinión pública determina la legislación de un país significa afirmar que las leyes se conservan o se abrogan de acuerdo con las opiniones y los deseos *de sus habitantes*; por opinión pública, de hecho, se debe entender el conjunto de las opiniones que *las masas* expresan respecto de la reforma de las instituciones.²⁴

Es verdad que en los mismos autores también se pueden encontrar definiciones más restringidas de opinión pública como opinión de los pocos o de una minoría. Por ejemplo, Bryce afirma que el número de aquellos que realmente ejercen el poder es muy pequeño en cualquier lugar, en las asambleas parlamentarias, en los partidos y también en la esfera de la opinión pública: esta última está, “en último análisis, constituida por una parte relativamente pequeña de la nación”.²⁵ Después de

21 *Ibid.*, p. 299.

22 J. Bryce, *The American Commonwealth*, *op. cit.*, cuarta parte, cap. LXXXIII, pp. 1166 y 1173. Al contrario, en Inglaterra, donde la democracia se encuentra en un estadio de desarrollo anterior, se distinguen tres grupos de ciudadanos: “aquellos que forman la opinión pública, aquellos que la reciben y la conservan y aquellos que no tienen opinión alguna” (p. 1167).

23 *Ibid.*, cuarta parte, cap. LXXVIII, p. 1110.

24 A. V. Dicey, *op. cit.*, pp. 72-73.

25 J. Bryce, *Modern Democracies*, vol. II, *op. cit.*, p. 408. El pasaje se encuentra en el capítulo titulado “Le oligarchie nelle democrazie”. Ya hemos mencionado la estrecha concepción de la opinión pública que Bryce emplea en estas páginas, en el capítulo I, subtítulo 3: “Teoría de la élite y elección de los candidatos”.

haber ratificado que la opinión pública está constituida por los deseos y las ideas sobre la legislación “compartidas por el pueblo inglés”, Dicey agrega poco después una restricción: “para ser más precisos, por la mayoría de aquellos ciudadanos que en un determinado momento han tomado activamente parte en la vida pública”.²⁶ Y poco más adelante se circunscribe nuevamente al ámbito de la opinión pública afirmando desear ocuparse “solo de aquel género de opinión pública que, habiéndose expresado durante el proceso de legislación, puede ser llamada opinión productiva de derecho o legislativa en sentido estricto”.²⁷ Pero si aceptamos definiciones restrictivas como esta habríamos llegado ya al final de nuestra investigación: a la conclusión de que los que influyen sobre las decisiones políticas no son los muchos sino los pocos, y que el poder de la opinión pública es un poder oligárquico.

Regresemos entonces, para tratar de proseguir nuestro análisis, a la definición más amplia de opinión pública como opinión de los muchos. Esta definición no es solo la que prevalece entre los autores del siglo XIX: un estudioso contemporáneo como Giovanni Sartori escribe que la opinión pública es pública en el sentido de que es “difusa entre los muchos, o entre los más”.²⁸ Pero, en este punto, debemos plantearnos una pregunta ulterior: ¿cómo se llega a conocer a la *opinión pública*? Si es verdad que esta influye en la conducta de los políticos, ¿de qué modo estos últimos aprehenden esa voluntad? En otras palabras: ¿quién o qué cosa expresa la opinión pública? ¿Qué canales de comunicación utiliza? ¿Cuáles son los *órganos* –como los llama Bryce– de la opinión pública?

²⁶ *Ibid.*, p. 77.

²⁷ *Ibid.*, p. 83. En la “Presentación” de la edición italiana, Mauro Barberis parece acoger la definición restringida: “[p]or ‘opinión pública’ Dicey entiende también y sobre todo la opinión de los líderes intelectuales: su propia concepción de la opinión pública, es más, parece calcada de la experiencia de la época abierta por la reforma electoral de 1832, así como el papel que jugaron las ideas de Bentham” (p. XVIII). Traducción propia.

²⁸ G. Sartori, “Opinione pubblica”, entrada de la *Enciclopedia del Novecento*, vol. IV, Roma, Istituto dell’Enciclopedia Italiana, 1979, reimp. en *id.*, *Elementi di teoria politica*, Boloña, il Mulino, 1987, 2ª ed. 1990, pp. 135-164, de la cual cito la p. 135.

Las respuestas más comunes hoy son que la opinión pública se expresa mediante los *medios de comunicación masiva* y los *sondeos de opinión*.

La concepción de acuerdo con la cual estos medios son el portavoz de la opinión pública no es nueva. Bryce escribía a finales del siglo XIX: “la prensa, específicamente los periódicos, ocupan, por consenso común, el primer puesto entre los órganos de la opinión pública”.²⁹ Recientemente, el papel de portavoz de la opinión pública se ha atribuido ya no solo a los periódicos, sino al entero conjunto de los viejos y nuevos medios de comunicación. Una estudiosa de los medios de comunicación masiva, Sara Bentivegna, reconoce que hoy es habitual “asumir a los medios como lugar en el cual se expresa y se manifiesta la opinión pública de un país”.³⁰ Respecto de los sondeos, Paolo Ceri describe que el poder ejercido por la opinión pública sobre el sistema político debe ser adscrito a la “opinión pública por cuanto y como viene encuestada”.³¹ Gianpietro Mazzoleni destaca que el sondeo de opinión “de acuerdo con algunos autores es la forma moderna de expresión de la voluntad popular”.³² Los medios de comunicación masiva y los sondeos son señalados juntos con frecuencia como instrumentos de comunicación de la opinión pública. En un libro sobre la comunicación política, Bentivegna confirma el papel expresivo de los medios: “las instituciones mediáticas asumen algunas veces el papel de representantes de la opinión pública, que encuentra manera de expresarse a través de las palabras o de las voces de los periodistas”.³³ Y poco después agrega los sondeos, escribiendo

29 J. Bryce, *The American Commonwealth*, *op. cit.*, cuarta parte, cap. LXXIX, p. 1114.

30 S. Bentivegna, “Introduzione. Il processo di costruzione dell’agenda nell’arena’ dei media”, en *id.* (ed.), *Mediare la realtà. Mass media, sistema politico e opinione pubblica*, Milán, Franco Angeli, 1994, p. 35. Traducción propia.

31 P. Ceri, “Introduzione”, en *id.* (coord.) *Politica e sondaggi*, Turín, Rosenberg & Sellier, 1997, p. 12. Traducción propia.

32 G. Mazzoleni, *La comunicazione politica*, Boloña, il Mulino, 1998, p. 32. Traducción propia.

33 S. Bentivegna, *Comunicare in politica*, Roma, Carocci, 2001, pp. 19-20.

que los ciudadanos dan vida “a la opinión pública, que se ‘concretiza’ de manera prevalente mediante los sondeos”.³⁴ Los *mass media* operan entonces de modo conjunto cuando los sondeos son hechos del conocimiento público por parte de los medios de comunicación masiva: “[L]a opinión pública ‘formada’ por los sondeos permanece como un dato sin influencia sobre la esfera política hasta que no viene hecha del conocimiento de la ciudadanía y del electorado a través de los medios”.³⁵

Un ejemplo interesante de la concepción de acuerdo con la cual la opinión pública se expresa mediante los medios viene de la autora de una teoría original de la opinión pública, Elisabeth Noelle-Neumann, quien define la opinión pública como aquel conjunto de “opiniones sobre temas controversiales que se pueden expresar públicamente sin aislarse”.³⁶ La teoría parte de la tesis de que la sociedad amenaza con el aislamiento al individuo que se desvía tanto de las opiniones como de los comportamientos aprobados por la mayoría, y que cada individuo teme fuertemente este aislamiento. Pero el individuo tiene, por lo general, una aguda percepción de las opiniones que son socialmente aprobadas: él tiene un sentido *cuasi-estadístico* del *clima de opinión* dominante. Y si advierte que las opiniones socialmente aprobadas divergen de las propias, tenderá a evitar expresar sus ideas de manera pública. Ya que quienes comparten sus ideas de minoría tienden también a callar, advierte un interior y más profundo aislamiento, y esto lo empuja gradualmente al silencio total. Esta es la *espiral del silencio*. Pero ¿de qué modo el individuo logra formarse el sentido *cuasi-estadístico* del clima de la opinión dominante? ¿Cómo advierte el creciente aislamiento de sus propias opiniones? De dos maneras: mediante el contacto directo con los demás y a través

34 *Ibid.*, p. 20.

35 G. Mazzoleni, *op. cit.*, p. 332.

36 E. Noelle-Neumann, *Die Schweigespirale: Öffentliche Meinung, unsere soziale Haut*, München, Piper Verlag, 1980. La cita proviene de la ed. it. *La spirale del silenzio. Per una teoria dell'opinione pubblica*, Roma, Meltemi, 2002, p. 114.

de los medios de comunicación masiva. La autora insiste de manera particular sobre el papel de estos últimos: “[I]os medios constituyen una de las dos fuentes con base en las cuales los individuos forman su juicio sobre el clima de opinión [...]. Hasta ahora no habíamos visto jamás una espiral del silencio en dirección contraria al tono de los medios. La disponibilidad para hablar implica también que [el individuo] sienta detrás de sí mismo el apoyo de los medios”.³⁷

Si bien en modo más complejo y sofisticado de los autores citados precedentemente, Noelle-Neumann llega a esta misma concepción: son los medios quienes dan voz a la *opinión pública*, a ellos nos dirigimos para conocer el clima de opinión dominante.

Intentemos ahora extraer alguna conclusión. Hemos partido de la afirmación tradicional, compartida tanto por los clásicos de la democracia como por los estudiosos contemporáneos, de acuerdo con la cual la opinión pública, como opinión de los muchos, tiene el poder de influir sobre las decisiones de quien gobierna. Después constatamos que muchas veces los estudiosos atribuyen a los medios de comunicación masiva y a los sondeos el papel de *órganos* de la opinión pública. Pues bien, los medios y los sondeos no son simplemente canales neutrales de transmisión de la opinión pública. No se limitan a reflejar de manera más o menos fiel una opinión preexistente a ellos. Inevitablemente, ofrecen una versión propia y particular de las opiniones del público.³⁸ Son un filtro que deja pasar algunas cosas y frena otras. Son mecanismos

37 *Ibid.*, p. 333. Para una ilustración sintética de la teoría de la espiral del silencio *cfr.* p. 335.

38 Paolo Ceri escribe: “[s]i se hacen sondeos, si se lanzan sondas, quiere decir que existe algo, más o menos invisible, que sondear; que el mundo de las opiniones (y en correlación: comportamientos, preferencias y similares) preexisten en alguna parte. Están allá donde están también aun si no son sondeados” (cito de la “Introducción al volumen”, editado por el mismo Ceri, *Politica e sondaggi, op. cit.*, p. 15). Admitámoslos entonces. Pero la opinión que nos es entregada por parte de las encuestadoras y los medios de comunicación no es la opinión “a sondear” sino la “opinión sondeada” por los encuestadores. Y es esta la que, eventualmente, influye en las decisiones políticas.

a través de los cuales las opiniones de los ciudadanos resultan seleccionadas y procesadas y, en consecuencia, modificadas. Por tanto, la opinión pública, que se dice influye en las decisiones políticas, no es la opinión de los ciudadanos, sino la expresada por los medios y los sondeos, si bien presentada como aquella de los ciudadanos. Podemos decir que la opinión pública es en realidad la opinión que los medios y las encuestadoras quieren que sea “pública”.³⁹ Pero en las sociedades en las que vivimos los medios de comunicación masiva y las encuestadoras no son generalmente controlados por los muchos o por la mayoría. Son controlados por los pocos, por una oligarquía. Entonces, ¿no son los pocos los que influyen, en última instancia, las decisiones políticas, en lugar de los muchos, o la mayoría, como escribían los autores decimonónicos desde Tocqueville hasta Dicey?

No pretendo decir que los medios de comunicación masiva y los productores de sondeos difundan siempre y de manera intencional una versión distorsionada de las opiniones de la ciudadanía. Los estudiosos subrayan que los medios y sondeos caen en *distorsiones involuntarias* aun si sus operadores actúan de buena fe. En el campo de los medios de comunicación, la *sociología de los emisores* y el estudio de la teoría del proceso de creación de la noticia (*newsmaking*) han puesto de relieve las distorsiones que tienen lugar, sin intención, a lo largo de todo el proceso de producción de las noticias: los eventos susceptibles de transformarse en noticias son sometidos a una selección sobre la que influyen la ideología inconsciente de los periodistas, las rutinas consolidadas de las redacciones, los criterios económicos de la empresa y una imagen quizá

39 Nos pone en guardia contra la *falacia periodística*, es decir, contra el riesgo de intercambiar el contenido de los periódicos por la opinión pública. F. H. Allport, “Toward a science of public opinion”, en *Public Opinion Quarterly*, 1, 1957, pp. 7-13, disponible en <http://www.jstor.org/stable/2744799>. Trad. it. en M. Livolsi (ed.), *Comunicazioni e cultura di massa*, Milán, Hoepli, 1969, pp. 267-280. La versión en español se titula “Hacia una ciencia de la opinión pública” y fue traducida por Esteban Laso para la revista *Athenea Digital. Revista de Pensamiento e Investigación Social*, núm. 16, 2009, pp. 141-152, disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=53712934013>

errada de los gustos de los destinatarios; además, las noticias que superan la selección son aún después elaboradas para ser presentadas en el modo considerado más eficaz para capturar y mantener la atención del público.⁴⁰ Respecto a los sondeos, los errores en la composición de la muestra, el modo en el cual se formulan las preguntas, el momento en el cual se aplican, el número de respuestas faltantes y el de las respuestas falsas, así como el modo en el que se da el tratamiento final de los datos pueden conducir a la representación de una *opinión pública* diferente de la que sería representada sin aquellas distorsiones involuntarias.⁴¹ Agréguese que, cuando se divulgan los resultados de los sondeos, los medios llevan a cabo distorsiones ulteriores, porque normalmente no reportan todas las preguntas, las reportan en un orden diferente al del sondeo o ponen en evidencia algunas preguntas y pasan por alto otras.

Entonces, las distorsiones no intencionales bastarían por sí solas para justificar la desconfianza respecto de las versiones de la *opinión pública* propuestas por los medios y por los sondeos. Pero la presencia de distorsiones involuntarias no quita naturalmente que puedan operarse también aquellas voluntarias. No puede excluirse que aquellos que poseen o controlan a los medios y los institutos de sondeos presenten deliberadamente

40 En los manuales de sociología de la comunicación o de los medios de comunicación masiva casi nunca falta un capítulo sobre el *newsmaking*, es decir, el proceso de producción de las noticias. *Cfr.*, por ejemplo, Mauro Wolf, *Teorie delle comunicazioni di massa*, Milán, Bompiani, 1985. La cita fue tomada de la octava edición (1992), cap. 3, pp. 176-254; Dennis McQuail, *Mass Communication Theory*, 4ª ed., Londres, Sage, 2000, trad. it. *Sociologia dei media*, Boloña, il Mulino, 2001, cap. 12, pp. 235-249. Ha llamado la atención sobre el tema Danilo Zolo en *Il principato democratico. Per una teoria realistica della democrazia*, Milán, Feltrinelli, 1992, pp. 188-189. Pero, en general, Zolo lamentaba que los teóricos contemporáneos de la democracia, desde Dahl a Sartori, hasta ahora no hubieran prestado suficiente atención al papel desarrollado por los medios en la política.

41 Sobre las distorsiones involuntarias de los sondeos me limito a remitir al ensayo de Renato Mannheimer, "Sull'affidabilità dei dati", en P. Ceri (coord.), *Politica e sondaggi*, *op. cit.*, pp. 89-109; y al pequeño volumen del mismo Mannheimer y Mauro Barisione, *I sondaggi*, Boloña, il Mulino, 1999, en particular los capítulos 3 y 4, pp. 38-81. Para una exposición más especializada *cfr.* P. Corbetta, *Metodologie e tecniche della ricerca sociale*, Boloña, il Mulino, 1999, especialmente el capítulo V sobre la *encuesta por muestreo* (pp. 169-235).

versiones que les interesan de la *opinión* de los ciudadanos. Serán entonces estas versiones interesadas en influenciar, donde sea posible, a las decisiones de los políticos. Y entonces al influenciar estas decisiones no serán los *muchos* que componen la así llamada opinión pública: serán los *pocos* que detentan el control de los instrumentos –los medios de comunicación masiva y los institutos de sondeos– que se “autoproponen” como órganos de la opinión pública. A no ser que la influencia se desarrolle en dirección contraria: no es implausible, de hecho, considerar que los políticos, en lugar de sufrir la presión de los medios, logren asegurarse el control sobre estos y lo utilicen para influenciar a su vez a la opinión pública. Pero en tal caso estaríamos fuera del tema que aquí estamos tratando, y que concierne a la influencia de la opinión pública sobre el político, no aquella de los políticos sobre la opinión pública.⁴²

Considerando los medios y las encuestas como órganos de la opinión pública, hasta aquí hemos pasado por alto el hecho de que el mismo rol a veces es atribuido también al voto electoral y a las manifestaciones populares masivas.⁴³ Respecto del voto electoral, también este, naturalmente, puede ser considerado como expresión de la voluntad popular, a la par si no en mayor grado que la opinión pública. Sin embargo, es oportuno distinguir al *voto* y a la *opinión pública* al menos por dos razones, ambas subrayadas ya por Bryce. En primer lugar, el voto, conferido en intervalos más o menos espaciados en el tiempo, es una manifestación

42 La expresión *control de los medios* tiene un significado diferente del nuestro, en parte, en Franca Roncarolo, *Controllare i media. Il presidente americano e gli apparati nelle campagne di comunicazione permanente*, Milán, Franco Angeli, 1994. La autora ilustra las estrategias adoptadas por el personal del presidente de Estados Unidos para protegerle de la presión de los medios y en consecuencia mitigar el riesgo de que estos dicten la agenda de los trabajos presidenciales: sobre el significado con el cual se utiliza el término *control* cfr. p. 12.

43 Por ejemplo, en una voz de enciclopedia se distinguen tres maneras en las cuales la opinión pública se manifiesta: “[e]xplicitamente y con términos fijos con el *voto electoral*; ocasionalmente en momentos de tensión con *revueltas en la plaza*; y comúnmente a través de que alguno de sus exponentes logre expresar críticas o consensos en diversas modalidades, especialmente mediante la *prensa*”. Cito a M. Sernini, “Opinione pubblica”, entrada en A. Negri (ed.), *Scienza politica I (Stato e politica)*, Milán, Feltrinelli, 1970, p. 247.

discontinua e intermitente de la voluntad popular, mientras que aquello que llamamos convencionalmente *opinión pública* actúa en modo continuo en la esfera de la política. Más aún, el voto es una expresión de la voluntad popular mucho más limitada y restringida que la opinión pública. Mediante el voto las y los ciudadanos expresan sus preferencias políticas únicamente en modo superficial, porque deben limitarse a indicar uno entre los candidatos o partidos que se presentan a las elecciones, sin la posibilidad de motivar su elección. Por el contrario, los sondeos de opinión permiten hurgar mucho más a fondo en las preferencias de los ciudadanos y multiplicar al infinito los argumentos políticos sobre los cuales interrogar a la *opinión pública*. Bryce comenta al respecto: “el voto a favor de un candidato es un medio muy imperfecto para expresar una opinión en materia política”.⁴⁴

Respecto de las manifestaciones populares masivas, es verdad que asambleas, marchas y concurrencias en la plaza ejercen presión sobre los gobernantes, induciéndolos algunas veces a asumir las medidas invocadas o a revocar las que cuentan con oposición. Pero también es verdad que, en gran parte, estas protestas populares atraen la atención de los políticos justamente gracias a los medios de comunicación masiva, lo cual lleva a incluir, al menos parcialmente, en el tema de las manifestaciones populares masivas el del papel desarrollado por los medios, de los que apenas hemos hablado.

3. La opinión pública como sujeto y como objeto

Hasta ahora hemos considerado a los medios de comunicación masiva y a las encuestas de opinión como colocados, por decirlo así, por debajo

44 J. Bryce, *The American Commonwealth*, *op. cit.*, cuarta parte, cap. LXXXIII, p. 1174. En lo que concierne a estas dos diferencias entre opinión pública y voto, *cfr.* también *id.*, *Modern Democracies*, *op. cit.*, vol. II, cap. 13: “L’opinione pubblica”, pp. 160-173.

de la opinión pública. Aquí estos desarrollan el papel de canales de comunicación de una opinión pública preexistente y que les antecede. Pero en la reflexión política contemporánea los medios y los sondeos casi siempre son colocados por encima, en la *cúspide* de la opinión pública: desde esta posición, influncian, forman y manipulan (en lugar de limitarse a expresar) la opinión misma. La idea de que los medios influyan sobre la opinión pública no es nueva; a pesar de ponerla en la cima de los poderes reales en la sociedad democrática, Tocqueville reconocía que la opinión pública podía a su vez ser dominada por la prensa: “cuándo un gran número de órganos de la prensa logra proceder en la misma dirección, a largo plazo su influencia se convierte en casi irresistible y la opinión pública, golpeada siempre del mismo lado, termina por ceder bajo sus golpes”.⁴⁵ Generalmente hoy se atribuye a los nuevos medios, al cine y sobre todo a la televisión, un poder aún mayor al de la prensa. Escribe Sartori: “la televisión es una formidable formadora de opinión. Hoy el pueblo soberano opina sobre todo en función de cómo la televisión lo induce a opinar. Y en el pilotear la opinión el poder del video se coloca en verdad en el centro de todos los procesos de la política contemporánea”.⁴⁶

Más reciente es la reflexión sobre el poder de las encuestas de opinión para influir, una vez divulgadas por los medios de comunicación, sobre su objeto mismo, es decir, sobre la opinión pública misma: “[I]a noticia de los resultados de un sondeo, presentada con gran evidencia por los medios, puede influenciar la opinión del público, en lugar de limitarse a representarla estadísticamente”.⁴⁷ También se ha observado que la

45 A. de Tocqueville, *op. cit.*, p. 223.

46 G. Sartori, *Homo videns. Televisione e post-pensiero*, Roma-Bari, Laterza, 1997, p. 38. La edición en español más reciente se titula *Homo videns: La sociedad teledirigida*, Madrid, De Bolsillo, 2018.

47 C. Marletti, “Comunicazioni di massa: media e politica”, en *Enciclopedia italiana di scienze, lettere e arti. Appendice 2000. L'eredità del Novecento*, tomo I, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 2000, p. 226.

publicación de un sondeo que prevé la victoria de un candidato o de un partido puede suscitar dos efectos opuestos: empujar al público hacia el vencedor previsto o, por el contrario, inducirlo a socorrer al perdedor previsto.⁴⁸

La opinión pública procede de esta manera a asumir una posición ambivalente: ora *influenciada* por medios y sondeos colocados en la cima, ora *expresada* por medios y sondeos colocados en la base. Esta doble posición emerge con frecuencia en los estudios sobre el tema. Ya retomamos el pasaje en el cual Bentivegna detecta que hoy es habitual considerar que los medios *expresan* la opinión pública, pero el pasaje pertenece a un ensayo donde el argumento principal es el de ilustrar uno de los modos –el establecimiento de la agenda o *agenda setting*– mediante los cuales los medios *influyen*, más que expresan, la opinión pública.⁴⁹ Es significativo el lugar en el que Bryce reconoce a la prensa la doble función de comunicar y al mismo tiempo modelar la opinión pública: “[e]n resumen, la prensa americana sirve para *expresar* pero también para *formar* la opinión pública de manera más completa que la prensa de cualquier otro país del Europa continental”.⁵⁰ Es igualmente significativa la distribución de este argumento en algunas entradas de enciclopedias. En una de estas el autor anuncia que desea ocuparse tanto de los modos en los cuales la opinión pública “se expresa y es medida” como de los medios con los cuales “se intenta influenciarla”, y atribuye ambos poderes a los medios de comunicación, sea el de expresar la opinión pública, sea

48 Se trata del efecto de arrastre o “de la moda” (*bandwagon*) y del efecto “del no favorito”, “el segundón” o “el eterno perdedor” (*underdog*), ilustrados y discutidos, por ejemplo, por Stefano Draghi, “Il sondaggio come profezia”, en P. Ceri (coord.), *Politica e sondaggi*, *op. cit.*, pp. 171-188.

49 S. Bentivegna, “Introduzione. Il processo di costruzione dell’agenda nell’ ‘arena’ dei media”, en *id.* (coord.), *Mediare la realtà*, *op. cit.*, pp. 11-58.

50 J. Bryce, *The American Commonwealth*, *op. cit.*, cuarta parte, cap. LXXIX, p. 1119. Poco antes había escrito: “[u]n órgano de la opinión pública [es decir un periódico] no es solo una expresión de ideas y de tendencias existentes, es un factor que desarrolla interiormente y que modela las opiniones del pueblo. La opinión forma la opinión” (p. 1113).

el de influenciarla.⁵¹ En un estudio reciente los medios son indicados en primer lugar como *formadores* de la opinión pública, allá donde se habla de la “centralidad de los medios en los procesos de construcción de la opinión pública”; y posteriormente como *comunicadores* de la misma opinión: “son de hecho los medios los que dan cuenta, en términos de visibilidad global, a los conglomerados de opinión.”⁵²

Este doble papel se les ha reconocido también a las encuestas y se refleja en las dos categorías de críticas que se les hacen, las de carácter *científico* y las de tipo *político*. Las primeras, aquellas científicas, conciernen a los errores de ejecución en los cuales los encuestadores incurren, y que impiden a los sondeos *expresar* fielmente la opinión pública. Las segundas, aquellas políticas, implican el poder de los sondeos de *influir* sobre la opinión pública y de manipularla: “volviendo pública la opinión que pretenden medir, los sondeos tienen el efecto de producir el conformismo; los sondeos autorizan una manipulación más eficaz de la opinión, permitiendo un gobierno más autoritario sobre los ciudadanos.”⁵³

La opinión pública aparece entonces influenciada tanto por los medios y sondeos situados en la cúspide como expresada por los mismos medios y sondeos colocados en la base. En esta visión se manifiesta, más en general, la doble posición de la opinión pública, ahora sometida al poder

51 Cfr. M. Sernini, *op. cit.*, donde los dos pasajes citados se encuentran en las páginas 244-245. Alberto Marradi nos ofrece otro ejemplo, donde observa que las orientaciones de los electores “(muchas veces) no son solo *obtenidas* y publicitadas mediante el medio televisivo, sino que también (con mucha más frecuencia, y en creciente medida) *determinadas* por el mismo medio que las obtiene” (“Casuale e rappresentativo: ma cosa vuol dire?”, en P. Ceri [coord.], *Politica e sondaggi, op. cit.*, p. 24. Las cursivas son mías). Traducción propia.

52 S. Cristante, *Potere e comunicazione. Sociologie dell'opinione pubblica, op. cit.*, pp. 187 y 281. Traducción propia.

53 M. Villa, “I sondaggi politici in Francia tra diffidenza e sondomania”, en P. Ceri (coord.), *Politica e sondaggi, op. cit.*, p. 204. Fórmula comentarios críticos bajo ambos aspectos Gustavo Zagrebelsky, “Democrazia e sondaggi d'opinione”, en P. Ceri y P. Borgna (coords.), *La tecnologia per il XXI secolo*, Turín, Einaudi, 1998, pp. 287-308. Traducción propia.

de los demás, ahora capaz a su vez de ejercer poder sobre otros: tanto que a propósito se ha distinguido a la *opinión pública objeto* de la *opinión pública sujeto*.⁵⁴ Por un lado, los medios influyen en la opinión pública, por el otro, la opinión pública, a través de los medios, influye en las decisiones políticas. Esta colocación ambivalente parece reforzar la hipótesis que hemos presentado hasta aquí, de acuerdo con la cual el poder de la así llamada opinión pública, más que un poder de los muchos, sea un poder de los pocos. Desde Tocqueville hasta los estudiosos contemporáneos se ha sostenido que la opinión pública tiene el poder de influenciar las decisiones políticas. Pero la opinión pública aparece a su vez influenciada por los medios, y estos, en la sociedad en la que vivimos, son poseídos o controlados políticamente por una minoría. Por tanto, estamos inclinados a sugerir una vez más la hipótesis de que la influencia de la así llamada opinión pública sobre las decisiones políticas se resuelve en realidad en el poder de pocos: el poder de la *opinión pública* no es un poder democrático sino un poder oligárquico.

Sin embargo, podemos también renunciar a valernos de la concepción de acuerdo con la cual los medios de comunicación masiva y sondeos influyen a la opinión pública, más que, o en lugar de, expresarla. Hay una buena razón para hacerlo: esta influencia aún es controvertida. Gran parte de la reflexión sociológica sobre los medios de comunicación masiva gira en torno a este problema: los medios, ¿verdaderamente tienen el poder de condicionar e inclusive formar la opinión de los ciudadanos? Y, si este poder existe, ¿es fuerte o débil? En la historia de la investigación sobre los medios de comunicación masiva se han alternado corrientes opuestas de pensamiento: ora han prevalecido quienes consideran muy débil este poder, como los defensores de la teoría de los *efectos limitados* de los medios; ora han tenido el dominio aquellos que lo consideran muy grande (los defensores de las diversas teorías de los *powerful mass*

54 Cfr. S. Cristante, *Potere e comunicazione. Sociologie dell'opinione pubblica*, op. cit., pp. 233-234.

media).⁵⁵ Aunque si hoy parecen prevalecer los segundos, la disputa no se puede considerar como concluida. Respecto al poder condicionante de los sondeos, en Italia la discusión apenas inicia. Renunciemos incluso, entonces, a servirnos de la concepción de los medios y de los sondeos como formadores de la opinión: para sugerir el carácter oligárquico del poder de la *opinión pública* es suficiente el análisis conducido previamente sobre los medios y las encuestas en cuanto *órganos* o *comunicadores* de la opinión misma.

4. El *mandato imperativo* del partido

Más que sujetos a la influencia de la *opinión pública*, los miembros del parlamento están también sometidos, en mayor o menor medida, a la disciplina del partido. Con base en la concepción tradicional de la representación política, un miembro del parlamento debe ser libre de actuar de acuerdo con las propias convicciones y el propio juicio, independientemente de las opiniones cambiantes de sus electores. Por el contrario, en su actividad cotidiana de legislador, el representante está sujeto casi por doquier a instrucciones vinculantes, a un *mandato imperativo*: pero este mandato no le es impuesto por los electores, sino por parte del partido al que pertenece. El mandato imperativo de partido nos pone frente a una nueva manifestación de la distribución desigual de poder de influir sobre los electos. El mandato de partido es, de hecho, emitido no por parte de los muchos, sino de los pocos: en primer lugar, porque en los partidos milita solo una parte de los ciudadanos y, en segundo lugar,

55 Todos los manuales que abordan los medios de comunicación masiva ilustran las muchas y diversas teorías sobre su influencia. Una reconstrucción eficaz se encuentra en el volumen de Sara Bentivegna, *Teorie della comunicazioni di massa*, Roma-Bari, Laterza, 2003. En contra de la concepción predominante de los *powerful mass media*, y a favor de retomar una teoría de los efectos *limitados*, se ha pronunciado Gianni Losito en *Il potere dei media*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1994, de quien existe ahora, también, el libro titulado significativamente *Il potere del pubblico. La fruizione dei mezzi di comunicazione di massa*, Roma, Carocci, 2002.

porque los partidos son generalmente dominados por una minoría, por una *oligarquía* de dirigentes. Es de parte de esta minoría de jefes de partido que provienen las instrucciones vinculantes a las que los miembros de las asambleas electivas generalmente obedecen.

Con el estilo dramático que le es usual, Ostrogorski nos ha narrado la batalla en la que, en Inglaterra, a finales del siglo XIX, las nuevas organizaciones extraparlamentarias de masa de los partidos, los *caucus*, lograron doblar a su propia disciplina también a los diputados más orgullosos de su propia independencia. El primer caucus del partido liberal nació en Birmingham bajo el impulso de Joseph Chamberlain y fue imitado pronto en otras ciudades. Embrión del futuro partido de masas, el caucus reunía a los electores locales del partido en una organización firme, con particular énfasis en los viejos notables del partido que ocupaban, muchas veces desde hace varias legislaturas, asientos en la Cámara de los Comunes. Ostrogorski coloca en escena el enfrentamiento entre el caucus de Bradford y el diputado Forster, quien por 18 años había representado al colegio en la Cámara de los Comunes. Haciendo eco de la concepción de la representación de Edmund Burke, el viejo parlamentario reivindicó en un discurso a los electores la libertad del representante de hablar y de votar en la asamblea siguiendo exclusivamente lo que le sugiere la propia conciencia: “por todo el tiempo durante el cual he sido vuestro diputado, y he tomado parte en el gobierno del país o en las deliberaciones parlamentarias, no he sido simplemente vuestro delegado, vuestro intermediario, sino vuestro representante, haciendo lo que me parecía justo; a ninguna otra condición os serviré en adelante”.⁵⁶

Con mayor razón él no habría podido jamás aceptar el empeño que el caucus exigía de él de someterse a la voluntad de la organización:

56 M. Ostrogorski, *La démocratie et l'organisation des partis politiques*, Calmann-Lèvy, París, 1903, 2ª ed., 1912, trad. it. *La democrazia e i partiti politici*, G. Quagliariello (ed.), Milán, Rusconi, 1991, p. 178. La versión en español se titula *La democracia y los partidos políticos*, con presentación de Antonio Lastra, Madrid, Trotta, 2008.

No puedo reconocer una regla que, si no fuese más que en teoría, permite a una asociación interponerse entre mi persona y el colegio electoral que represento desde hace tanto tiempo. Soy el diputado de la ciudad y no puedo considerar correcto el convertirme en un mandatario o un delegado de una organización cualquiera que opera en la circunscripción, por muy importante que esta sea y por cuán completo resulte mi acuerdo con esta sobre las cuestiones políticas.⁵⁷

Muy diversa es la concepción que los dirigentes del caucus tenían de la relación entre el partido y sus representantes en el Parlamento. Ellos proponían poner a los diputados “bajo el yugo de un comité que pretendía representar al pueblo”, y “afirmar el poder del caucus sobre cada hombre que desea tomar parte en la vida política, por elevado que fuese su rango”.⁵⁸ Después de una lucha áspera, la victoria del caucus fue total. Difundidos en todo el país y conectados entre sí, los caucus se habían ya adueñado del partido, tanto a nivel local como a nivel central, e impusieron a los parlamentarios la disciplina más estricta. Para asegurarse la segunda candidatura, el diputado debía prometer una completa fidelidad al programa y a las órdenes del partido: “Una vez electo, los partidarios del Caucus no lo pierden de vista, controlan sus votos, pasan por el tamiz sus palabras [...]. En las coyunturas importantes el caucus [...] adopta un orden del día formal para invitar al diputado a votar de esa manera, a asumir tal o cual comportamiento”.⁵⁹

Si el diputado logra escapar a la vigilancia del caucus local, no escapará a la del látigo (*whip*), el colega que en el Parlamento expresa la voluntad de la dirección central del partido: “[e]stos, que tienen la tarea de

⁵⁷ *Ibid.*, p. 169.

⁵⁸ *Ibidem.*

⁵⁹ *Ibid.*, p. 295.

asegurar la disciplina del partido en la cámara, tienen el ojo sobre cada diputado para controlar que siga paso a paso a los líderes”.⁶⁰ En conclusión, la transformación del partido de cuadros [notables] en partido organizado de masas había despedazado completamente la independencia del representante que Burke había tanto celebrado: el diputado estaba “siempre cada vez más despojado de su antiguo carácter de *representante* (*representative*), para convertirse cada vez más en un simple *delegado* (*delegate*), un empleado que recibe órdenes”.⁶¹

En *Modern Democracies* Bryce recuerda el debate, desarrollado en Inglaterra en el siglo XVIII, de las dos concepciones opuestas de la representación: para unos el deber del diputado era hablar y votar de acuerdo con las convicciones personales y propias, para otros, de acuerdo con las opiniones de la mayoría de sus electores. La primera concepción, la de Burke, prevaleció por mucho tiempo, hasta que, “en nuestros tiempos” –la obra fue publicada en 1921–, el principio de la soberanía popular empujó a muchos a abrazar la segunda, de acuerdo con la cual el diputado habría tenido que ser el simple portavoz del pueblo. Y ya que el pueblo en una medida cada vez mayor se agrupaba en las grandes organizaciones del partido, habría bastado con atribuir a estas organizaciones la tarea de supervisar y dirigir por cuenta del pueblo el trabajo parlamentario de los diputados. El principio de la soberanía popular justificaba de esta manera la sumisión de los representantes a la disciplina de partido: “los comités políticos de cada colegio pueden controlar los votos del diputado; mientras que es probable que, especialmente si lo exige la organización central del partido al que pertenece, él sea exhortado

60 *Ibid.*, p. 296. De manera análoga, en Estados Unidos de América la *máquina* del partido dirige con mano de hierro la conducta de los propios representantes en las asambleas legislativas de los estados y en el Congreso (*cf. ibid.*, pp. 509-510).

61 *Ibidem*. *Cfr.* también *ibid.*, p. 351. Si bien más brevemente, Ostrogorski ha ilustrado la gradual misión de los diputados en el caucus también en *La Costituzione inglese* (1916), G. Quagliariello (ed.), Nápoles, Alfredo Guida, 1998, p. 118.

a dar, sin discusión, el apoyo a los jefes de partido”.⁶² Justo el cambio en la condición del representante ha ofrecido a Gerhard Leibholz la inspiración para distinguir al Estado liberal del siglo XIX de la *democracia de los partidos* del siglo siguiente. En el Estado liberal decimonónico la posición del representante se funda sobre la concepción tradicional de la representación política, de acuerdo con la cual el diputado actúa libre de cualquier vínculo de mandato. Por el contrario, en la “democracia de los partidos” del siglo XX el miembro del parlamento obedece en su actuar cotidiano las instrucciones del partido: “La libertad de los diputados ha cedido el paso a una dependencia, más o menos extendida, de los grupos parlamentarios y de las organizaciones del partido, que influyen de manera decisiva sobre los discursos y sobre las votaciones de quienes efectúan la representación popular. Hoy en día estos no son más que funcionarios vinculados a las directivas de los partidos”.⁶³

5. La oligarquía en el partido: Robert Michels

Pero cuando observamos que el partido somete a la propia disciplina a sus representantes en parlamento y les impone instrucciones, ¿a quién atribuimos este poder? ¿Al partido en su conjunto, a la masa de los afiliados o al grupo restringido de los dirigentes? Esta pregunta nos lleva al tema de la democracia al interior del partido, y nos conduce a reabrir *Los partidos políticos* de Robert Michels. Este libro se ocupa prevalentemente del Partido Socialdemócrata de Alemania de la época. Su tesis principal, resumida en la fórmula de la *ley férrea de la oligarquía*, es bien conocida:

62 J. Bryce, *Modern Democracies*, vol. II, *op. cit.*, p. 192.

63 G. Leibholz, *La rappresentazione nella democrazia*, edición de S. Forti, intr. de P. Rescigno, Milán, Giuffrè, 1989, p. 162. El volumen contiene la traducción del libro *Die Repräsentation in der Demokratie*, Berlín, De Gruyter, 1973 –cuya primera edición, con el título *Das Wesen der Repräsentation*, data de 1929– y del ensayo *Parteienstaat und repräsentative Demokratie*, de 1968.

la *organización*, necesaria para conectar y hacer mover en modo compacto a los centenares de miles de inscritos dispersos sobre el territorio nacional, lleva necesariamente al dominio de una *oligarquía* de jefes de partido: “quien dice organización dice tendencia a la oligarquía”.⁶⁴ Y más aún: “la organización es en sí misma la causa del predominio de los electos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegantes”.⁶⁵

Sin embargo, usa los términos más importantes de su argumentación, como *organización*, *democracia* y *oligarquía*, sin definirlos con precisión.⁶⁶ En particular, me parece que el término *oligarquía* aparece en sus páginas en dos significados que es oportuno distinguir. En el primero, poder de una oligarquía quiere decir simplemente, y literalmente, gobierno de los pocos. En el segundo, quiere decir oligarquía *cerrada*, es decir, dominio de pocos que se perpetúan en el poder. Con base en la

64 R. Michels, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Leipzig, Dr. Werner Klinkhardt, 1911, primera edición italiana Turín, Utet, 1912, segunda edición alemana Stuttgart, Alfred Kröner, 1925, trad. it. *La sociología del partido político nella democrazia moderna*, intr. de J. J. Linz, Boloña, il Mulino, 1966, p. 56. La edición en español se titula *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna* y fue editada por Amorrortu en Buenos Aires, 1969.

65 *Ibid.*, p. 523. La expresión *ley férrea de la oligarquía* se encuentra en el título del penúltimo capítulo (*ibid.*, pp. 501-521), donde Michels retoma explícitamente a Mosca y a Pareto, que son comúnmente considerados los fundadores de la así llamada *teoría de las élites*. Los tres autores son colocados juntos al origen de esta teoría por N. Bobbio, “Elites (teoría delle)”, entrada del *Dizionario di politica*, N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino (eds.), Turín, Utet, 1976, 2ª ed., 1983, pp. 373-379, y por M. Bovero, *La teoria dell'élite*, Turín, Loescher, 1975. La versión en español del diccionario se titula *Diccionario de política*, México, Siglo XXI Editores, 2007. Sobre el elitismo de Michels véase también G. Sola, *La teoria delle élites*, Boloña, il Mulino, 2000, pp. 93-101. Finalmente, véanse las alusiones contenidas en el libro de N. Bobbio, *Saggi sulla scienza politica in Italia*, Roma-Bari, Laterza, 1969, nueva edición ampliada 1996.

66 Escribe Giovanni Sartori: “Desde una perspectiva lógica había mucho por rebatir de la tesis de Michels. Sus conceptos clave no son precisos, jamás están bien definidos. Sobre todo, Michels habla de ‘organización’ y de ‘oligarquía’ en un modo muy vago” (“Democrazia, burocrazia e oligarchia nei partiti”, en *Rassegna Italiana di Sociologia*, I, núm. 2, julio-septiembre de 1960, p. 120). Traducción propia.

primera acepción, el afirmar que el partido está dominado por una oligarquía no significa más que decir que un grupo de dirigentes electivos ejerce el poder sobre los afiliados que le han elegido: es simplemente la democracia representativa aplicada al gobierno del partido. Con base en la segunda acepción, por el contrario, quiere decir que estos dirigentes logran que se renueve sistemáticamente su encargo hasta casi convertirlo en un poder vitalicio: usando sus poderes, eliminan las protestas y cooptan gradualmente a una parte de los opositores. Podemos llamar a la primera *oligarquía simple* y a la segunda *oligarquía cerrada*.⁶⁷

Cuando, sobre la base del primer significado, Michels condena el poder ejercido de los electos hacia sus electores, parece apropiarse de la tradicional crítica de la democracia representativa conducida desde el punto de vista de la democracia directa. De hecho, parece justificado condenar como abusivo el poder de los jefes electivos sobre sus electores solo si se piensa que la verdadera y auténtica democracia sea la directa, en la cual no existen jefes porque la masa se autogobierna. La convicción de que la verdadera democracia sea solo directa aparece en pasajes como este: “cada sistema que prevea jefes es incompatible con los postulados esenciales de la democracia”.⁶⁸ O en este otro: “[e]l autogobierno de las masas consiste en el intento de una emanación lo más directa posible de la voluntad popular para determinar la vida del grupo y entonces en

67 La distinción aquí sugerida entre oligarquía simple y oligarquía cerrada, entre gobierno de los pocos y gobierno de los pocos inamovibles, me parece similar a la adoptada por Giorgio Sola, quien distingue en el pensamiento de Michels un significado de oligarquía definido por *connotaciones de simple naturaleza numérica* de otro significado de acuerdo con el cual “la oligarquía es una minoría inamovible, irresponsable, exclusiva, pero inclusiva, tendiente al abuso de poder y a la hegemonía” (G. Sola, “Leadership e oligarchia nel pensiero di Michels”, en *Annali di sociologia/Soziologisches Jahrbuch*, 1, 2, 1986, pp. 128-129). Traducción propia. Del mismo autor véase más ampliamente *Organizzazione, partito, classe politica e legge ferrea dell'oligarchia* in Roberto Michels, Génova, Ecig, 1972.

68 R. Michels, *op. cit.*, p. 522.

una superación lo más completa posible del liderazgo”.⁶⁹ No es casual que Michels retome la célebre crítica de Rousseau al sistema representativo, de acuerdo con la cual apenas se haya otorgado representantes el pueblo “ya no es libre”. Una vez citado este pasaje, lo comenta así: “[l]a operación electoral es al mismo tiempo expresión y aniquilación de la soberanía de la masa”.⁷⁰ Junto a la democracia directa, que se realiza en la asamblea legislativa de todos los ciudadanos, Michels aprueba también aquellas otras instituciones que permiten al pueblo expresar su propia voluntad sin la mediación de los representantes, como los referendos y la iniciativa popular legislativa: “En el campo del derecho público la democracia alcanza su punto culminante en la asamblea popular (*Landsgemeinde*) y en aquel complejo de instituciones, existente en Suiza, que se puede resumir como el derecho del pueblo al referendo y a la propuesta de ley de iniciativa popular”.⁷¹

Debe observarse, sin embargo, que, incluso condenando la democracia indirecta, Michels no parece creer ni siquiera en la democracia directa. En primer lugar, no sería posible reunir en una única asamblea a todos los afiliados de un gran partido, así como en un Estado muy poblado no se puede reunir en un solo lugar a todos los ciudadanos. Más aún, ni siquiera la democracia directa lograría liberarse completamente de los *jefes*: tampoco una asamblea popular puede echar de menos a una *autoridad* que establezca al menos el orden del día; y como enseñan las leyes de la psicología de masas, una gran asamblea está expuesta a la influencia del lenguaje demagógico y es presa fácil de oradores hábiles y sin

69 *Ibid.*, p. 58. La concepción que se manifiesta en estos pasajes ha sido definida como *fundamentalismo democrático* por Francesco Tuccari, *I dilemmi della democrazia moderna. Max Weber e Robert Michels*, Roma-Bari, Laterza, 1993, en particular el capítulo VI, pp. 219-279.

70 *Ibid.*, p. 189.

71 R. Michels, *op. cit.*, p. 447. Sobre la legislación popular directa recuerda también al proyecto formulado por Moritz Rittinghausen, *Über die Organisation der direkten Gesetzgebung durch das Volk*, Colonia, 1870 (*cfr. ibid.*, pp. 59-60). Sobre el tema del referendo *cfr. ibid.*, pp. 447-455. Además, dedica también una alusión a la institución de la revocación de los electos (*cfr. ibid.*, p. 256).

escrúpulos.⁷² No solo eso: también los referendos son manipulables por parte de los jefes de partido, mediante una sagaz formulación de las preguntas y una interpretación interesada de los resultados. Sin contar con que el uso demasiado frecuente del referendo paralizaría la capacidad de decisión del partido, poniendo en juego su supervivencia misma en los momentos de dificultad.⁷³ Así, la desilusión de Michels es completa: la democracia representativa es una traición a la verdadera democracia, la directa, pero esta última es imposible.

Muchos pasajes parecen confirmar de todas maneras que el blanco de las polémicas de Michels muchas veces es simplemente la democracia representativa aplicada al partido. Cuando por ejemplo escribe que, a causa de la necesidad en la *organización*, en el partido se cae en el “predominio de los electos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegantes”, no hace sino describir lo que sucede normalmente en un Estado democrático en el cual los ciudadanos obedecen las decisiones tomadas por quienes han elegido. Sucede algunas veces, observa aún, que al término de una batalla política en la cima del partido un jefe sustituya a otro. Y comenta: “[e]l beneficio que la democracia obtiene así se reduce muy pronto a nada”.⁷⁴ Pero ¿por qué un cambio en la cima debería ser considerado irrelevante? La alternancia en el poder, la sustitución de un grupo dirigente con otro grupo mediante la competencia electoral, ¿no es quizá lo que distingue a la democracia (representativa) de los regímenes autocráticos? Finalmente, Michels condena la formación al interior del partido de un *liderazgo profesional*, porque esto “señala también el inicio del fin de la democracia”.⁷⁵ Pero también en esta circunstancia critica como patológico un fenómeno que para nosotros pertenece a la fisiología de las

72 *Ibid.*, pp. 58-63.

73 *Cfr.* pp. 453-454.

74 *Ibid.*, p. 278.

75 *Ibid.*, p. 189.

modernas democracias representativas, en las que los profesionales de la política han sustituido casi completamente a los *notables* que dedicaban a la política solo parte de su tiempo.

Esta crítica de la democracia representativa aplicada al partido político, conducida por Michels con base en el primer significado de poder oligárquico (oligarquía simple), parece poco comprensible a quien hoy acepta la democracia representativa como la única posible, si bien sin renunciar a criticar sus defectos. Por el contrario, es muy comprensible y compartible la crítica conducida sobre la base de la segunda acepción (oligarquía cerrada), donde el término oligarquía indica un grupo directivo cerrado que se perpetúa en el poder con medios lícitos y, sobre todo, ilícitos, y que se renueva únicamente mediante la práctica de la cooptación. No existe dificultad para reconocer en un ejercicio similar del poder una degeneración de la democracia, su inversión hacia una forma de gobierno autocrática: “[1]os líderes tienden a instalarse, a formar pactos defensivos los unos con los otros, erigiendo de esta manera en torno a sí [mismos] un muro que pueden escalar solo quienes sean de su agrado”.⁷⁶ Quien ha alcanzado la cima del partido “buscará generalmente reforzar la propia posición de dominio, rodearla siempre de nuevas defensas y también sustraerse a la jurisdicción y el control de la masa”.⁷⁷ El éxito de estos esfuerzos lleva a la formación de “un liderazgo estable e inamovible”.⁷⁸ Esto se cierra en el “aislamiento de casta, que se completa con la tendencia a la cooptación”.⁷⁹ Son numerosos los recursos por medio de los cuales los líderes alcanzan a conservar el poder, no obstante el descontento de la base del partido y el desafío de los opositores internos. Cuando advierten el crecimiento de la insatisfacción, se ponen en

76 *Ibid.*, p. 231.

77 *Ibid.*, p. 287

78 *Ibid.*, p. 523.

79 *Ibid.*, p. 220.

marcha para limitar la libertad de expresión en el partido.⁸⁰ Desacreditan a los opositores encasillándolos como demagogos incompetentes e irresponsables que ponen en riesgo la unidad del partido.⁸¹ Manipulan las elecciones para la renovación de los organismos directivos excluyendo de la competencia a los contendientes más peligrosos.⁸² Presentan como candidatos a las elecciones para el parlamento solo a hombres totalmente fieles a ellos.⁸³ Finalmente, cuando todos los esfuerzos no hayan bastado para impedir la formación de una oposición interna, en lugar de enfrentarla abiertamente en la batalla del congreso, la debilitan de manera preventiva mediante la cooptación de una parte de sus exponentes. En consecuencia, la lucha por el poder no concluye casi nunca con el advenimiento de un nuevo grupo dirigente. Muchas veces termina con la prudente asimilación de algún hombre nuevo en el viejo grupo: “muy raramente la lucha entre los viejos y los nuevos líderes concluye con la completa victoria de los segundos. El acto final de este proceso consiste no tanto en una *circulation des élites*, cuanto en una *fusion des élites*: esto que se verifica, es decir, es una fusión de los dos elementos”.⁸⁴

6. Discusiones sobre la democracia en el partido

Aun juzgándola como una consecuencia inevitable de la organización, Michels se dolía por la falta de democracia en el partido. Por el contrario, otros han considerado el carácter internamente autocrático de los partidos un hecho irrelevante o, inclusive, un bien: 1) un hecho relevante para el sistema democrático, porque la democracia consiste en ofrecer

80 Cfr. p. 262.

81 Cfr. p. 266 y 303.

82 Cfr. pp. 148-149.

83 Cfr. pp. 232-233.

84 *Ibid.*, p. 275.

a los electores la posibilidad de elegir entre más partidos en competencia entre ellos, sin importar cómo estos estén gobernados al interior; 2) un bien para los partidos mismos, porque el partido es una organización de combate que se debilitaría por demasiada democracia interna.

El primer argumento está ilustrado, justamente en una polémica con Michels, por parte de Giovanni Sartori: la democracia, como enseña Schumpeter, es la forma de gobierno en la cual *minorías organizadas*, es decir los partidos, compiten por el gobierno, pidiendo el voto a la *mayoría desorganizada* de los electores. En consecuencia, los electores detentan el poder de asignar la victoria a una u otra de las minorías en competición. Y este poder no viene para nada socavado por el hecho de que las minorías en competencia estén gobernadas en modo autocrático: “por cuanto cada una de estas minorías puede estar organizada en su interior en manera oligárquica, también así el resultado de su encuentro competitivo es una democracia: es decir la atribución de aquel grandísimo *poder* al *demos*, que es el poder de ser juez de la suerte de los competidores.”⁸⁵

En otras palabras, Michels se equivocaba porque buscaba la democracia donde no era importante, esto es, *dentro* de los partidos, mientras que la democracia debe buscarse *en la relación* entre los partidos.⁸⁶ Es la misma argumentación desarrollada por Seymour Martin Lipset, que reprocha a Michels y a Ostrogorski el no haber comprendido la función de los partidos en un régimen democrático: “se cuenta con una forma de gobierno democrática cuando las masas, la población, es razonablemente

85 G. Sartori, *Democrazia. Cosa è*, Milán, Rizzoli, 1993, p. 107. Versión en español: *¿Qué es la democracia?*, Madrid, Taurus, 2007. La misma consideración se encuentra en *id.*, *Democrazia e definizioni*, Boloña, il Mulino, 1957, p. 104, y en *id.*, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatam, Chatam House Publishers, 1987, p. 151. En español: *Teoría de la democracia, 1. El debate contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 1988, y *Teoría de la democracia, 2. Los problemas clásicos*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.

86 Cfr. *ibid.*, p. 106.

libre de elegir entre élites políticas en competencia, o sea partidos [...]. Que los partidos u otros grupos sean o no sean internamente democráticos es irrelevante respecto del problema de la influencia popular sobre las decisiones políticas”⁸⁷

Al argumento de Sartori y de Lipset, sin embargo, se puede interponer una objeción. Retomo para este propósito una observación ya desarrollada en el tercer capítulo. Imaginemos que, en un sistema bipartidista (pero la observación se adapta también a un sistema bipolar, es decir, compuesto por dos colecciones compactas), un elector esté desilusionado por la conducta del propio partido. Sin embargo, está profundamente ligado a los valores que el partido representa y a los intereses que defiende, y es fuertemente contrario a los valores y a los intereses que sostiene el partido adversario. Por muy grande que sea su insatisfacción, es muy difícil que se decida a transferir su voto al partido adversario, el cual le es hostil desde siempre. Para este elector, entonces, la posibilidad de elección de la que hablan Sartori y Lipset de hecho no existe. Hipotéticamente, para él permanecen abiertas otras dos vías. O busca, uniéndose a otras personas descontentas, formar un nuevo partido lo suficientemente fuerte para alcanzar, si no el gobierno, al menos el parlamento; o, por el contrario, permanece en el propio partido y lucha por cambiar la estrategia y el grupo dirigente. La primera es una empresa muy difícil, y casi imposible en un sistema bipartidista. Permanece la segunda, es decir, la batalla política al interior del propio partido: la *protesta*, o *voice*, de acuerdo con Hirschman.⁸⁸ Pero esta batalla es mucho más difícil cuanto más el partido está gobernado en modo autocrático,

87 S. M. Lipset, “Un approccio storico e comparativo all’opera di Ostrogorski”, en G. Orsina (coord.), *Contro i partiti. Saggi sul pensiero di Moisei Ostrogorski*, Roma, Borla, 1993, p. 22. Traducción propia.

88 Me refiero naturalmente al libro de Albert O. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1970, trad. it. *Lealtà defezione protesta. Rimedi alla crisi delle imprese, dei partiti e dello stato*, Milán, Bompiani, 1982. Versión en español: *Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados*, México, FCE, 1977.

cuanto más está dominado por una oligarquía cerrada que se sustrae a la lucha política abierta apagando el nacimiento de cualquier tentativa de oposición. Entonces, ni siquiera adoptando la perspectiva de Sartori y de Lipset puede desembarazarse fácilmente la cuestión, puesta por Michels, de la democracia al interior de partido. Sin contar que, al encontrar bloqueadas las dos vías mencionadas –la batalla política dentro del propio partido y la creación de un nuevo partido– nuestro hipotético elector, desilusionado ulteriormente, podría abandonar el interés por la política, caer en la apatía, desertar de las urnas: esto seguro no sería un signo de buena salud de la democracia.

El segundo argumento, de acuerdo con el cual una aplicación real de la democracia dentro del partido debilitaría las capacidades de lucha, es más viejo que el primero. Como ya recordamos, en *Democracias modernas* Bryce observa que en el mundo de la política quienes realmente detentan el poder son una minoría en todas partes, tanto en los partidos como en el parlamento y en la opinión pública. Dentro de los partidos, confiar el poder a un núcleo restringido de jefes es una necesidad impuesta por la lucha por el poder. Los partidos son similares a los ejércitos, que para vencer deben concentrar categóricamente la guía en un puñado de hombres: “una organización militante [un partido] es un ejército, que puede hacer conquistas únicamente en la manera en la que un ejército conquista: es decir, con la unidad de comando”.⁸⁹ Análogamente, Max Weber escribe que un partido “es siempre un organismo en lucha por el poder y está organizado de modo muy rígido, es decir, *autoritario*”.⁹⁰ Duverger afirma que, si un partido se organiza de modo autocrático, los otros partidos deberían hacer lo mismo, para no permanecer como menos eficientes en la lucha por el poder. Para sostener su afirmación

89 J. Bryce, *Modern Democracies*, vol. II, *op. cit.*, p. 410.

90 M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tubinga, Möhr, 1922, ed. crítica de J. Winkelmann 1956, trad. it. *Economía e società*, Milán, Edizioni di Comunità, 1961, reimp., Turín, Edizioni di Comunità, 1999, vol. IV, pp. 41-42. Versión en español: *Economía y sociedad*, 3ª ed., México, FCE, 2014.

recurre también a la analogía bélica: “Se ha observado con frecuencia que un Estado democrático en guerra con un Estado dictatorial debe adoptar progresivamente los métodos del rival, si desea vencer. El mismo fenómeno sucede en el nivel de los partidos, en la lucha política: para sobrevivir, los partidos de estructura democrática deben alinearse a los otros”.⁹¹

Así como ante al argumento anterior, también ante este segundo argumento se puede presentar alguna objeción. Ya la analogía entre el partido y el Estado democrático en guerra suscita algunas dudas. Es verdad que desde siempre una opinión difundida considera a la democracia como una forma de gobierno débil en tiempos de guerra. Pero existen estudiosos que refutan este juicio y muestran, con datos en la mano, que las democracias, además de ser menos belicosas que las dictaduras, son capaces de derrotarlas cuando son agredidas: “[I]os Estados democráticos, que de manera prevalente no inician las guerras, las ganan más a menudo que lo que las pierden”.⁹² Se ha observado que, en el siglo XX, las democracias han ganado las tres guerras mundiales del siglo en contra de Estados autocráticos: la primera, contra los imperios centrales, la segunda contra las dictaduras fascistas, la Tercera Guerra Mundial *fría* en

91 M. Duverger, *Les partis politiques*, París, Armand Colin, 1951, trad. it. Milán, Edizioni di Comunità, 1961, 5ª ed., 1980, p. 184. Versión en español: *Los partidos políticos*, trad. de Julieta Campos y Enrique González Pedrero, México, FCE, 1957.

92 L. Bonanate, *Una giornata nel mondo. Le contraddizioni della teoria democratica*, Milán, Bruno Mondadori, 1996, p. 150 (traducción propia), donde el autor remite al estudio de David Lake, “Powerful Pacifists: Domestic States and War”, en *American Political Science Review*, LXXXVI, núm. 1, 1992. Bonanate retomó estas consideraciones en el libro *La guerra*, Roma-Bari, Laterza, 1998, p. 113: “lo que llama la atención es que [las democracias] casi siempre vencen las guerras hacia las cuales han sido llevadas” (traducción propia). Merece recordar que esta consideración ya había sido anticipada por Tocqueville: “aquellas mismas naciones democráticas, a las que tanto se fatiga a arrastrar a los campos de batalla, cumplen a su vez cosas extraordinarias, cuando finalmente logran meter sus armas en acción” (A. de Tocqueville, *op. cit.*, p. 771).

contra de los regímenes comunistas.⁹³ Si estas observaciones son convincentes, y si entonces los Estados democráticos son menos cobardes de lo que se piensa, podríamos preguntarnos si también los partidos gobernados democráticamente no sean quizá mucho más luchadores de lo que consideran los autores citados.

Pero aun si prescindimos de estas analogías inciertas, permanece abierta otra cuestión: un partido dirigido de modo democrático es aquel en el cual el conflicto, la lucha por la conquista de las posiciones de poder y la batalla en torno a los valores y los programas pueden desarrollarse en plena libertad, si bien siguiendo reglas preestablecidas. Decir que un partido así es frágil en el enfrentamiento con los otros considera entonces la lucha política interna, conducida de modo democrático, como una debilidad: significa juzgar de manera negativa el conflicto. Es un juicio exactamente opuesto al que encontramos en el pensamiento liberal. Como observa Bobbio, la gran tradición del liberalismo, desde Kant hasta John Stuart Mill a Luigi Einaudi, siempre ha visto en el conflicto un factor de mejora. Para esta tradición

[I]a lucha en todas sus formas económicas bajo la forma de la competencia, ideológica, bajo la forma del debate de las ideas, política, bajo el conflicto entre partes al interior de un estado, también de guerra entre las naciones –[es] el principal factor de progreso histórico, y en cuanto tal no [debe] ser sofocada, como había predicado la mayor parte de los grandes escritores políticos, desde Platón hasta Hobbes, sino estimulada y protegida, si bien regulada con el objetivo de que no degenerara en la disgregación de la sociedad.⁹⁴

93 Cfr. N. Bobbio, *L'utopia capovolta*, Turín, Editrice La Stampa, 1990, p. XV, en *id.*, *Il futuro della democrazia*, Turín, Einaudi, 1984, 2ª ed., 1991, p. VIII. Versión en español: José F. Fernández Santillán (trad.), *El futuro de la democracia*, 3ª ed., México, FCE, 2001.

94 N. Bobbio, "Il pensiero politico di Luigi Einaudi", en *Annali della Fondazione Luigi Einaudi*, vol. VIII, Turín, Einaudi, 1974, pp. 183-215, reimp. en *id.*, M. Bovero (ed.), *Dal fascismo alla*

Por lo que concierne al Estado, esta concepción significa que la lucha aún áspera entre partidos, intereses e ideales diversos no lo debilita, sino que lo fortalece. Luigi Einaudi escribió: “[El] delecto, conformismo, concordia, leyes que reprimen los abusos de la prensa son sinónimos e inicios de decadencia civil. Luchas de parte crítica, inconformismo, libertad de prensa preanuncian las épocas de ascensión de los pueblos y de los Estados”.⁹⁵ Pero, si la lucha política abierta al interior del Estado democrático lo refuerza en vez de debilitarlo, ¿esta consideración no podría valer también para el partido? Hirschman considera la *protesta* (*voice*) como uno de los *remedios* a la crisis de los partidos, más que de las empresas y de los Estados: en determinadas condiciones, la protesta que los miembros insatisfechos de un partido entablan en contra de los propios dirigentes puede empujar a estos últimos a poner en marcha los cambios necesarios para volver al partido más competitivo y frenar el declive. Pero ¿qué otra cosa es la *protesta* sino la lucha política al interior del partido, que puede desarrollarse libremente solo en un partido gobernado democráticamente?⁹⁶

democrazia. I regimi, le ideologie, le figure e le culture politiche, Milán, Baldini & Castoldi, 1997, pp. 237-281, de donde cito la p. 238. Traducción propia. Bobbio regresó varias veces sobre este aspecto del pensamiento liberal. *Cfr.*, por ejemplo, *id.*, G. M. Bravo y S. Rota Ghibaudi (eds.), “Liberalismo e democrazia”, en *Il pensiero politico contemporaneo*, vol. I, Milán, Franco Angeli, 1985, pp. 21-88, donde el tema es abordado en las pp. 35-37 (el ensayo ha sido publicado en un volumen con el mismo título; véanse las pp. 19-21); en *id.*, *Ritratto di Piero Gobetti* (1976), reimp. en *id.*, *Italia fedele. Il mondo di Gobetti*, Florencia, Passigli, 1986, pp. 9-33, donde observa que Gobetti había extraído del pensamiento einaudiano “la idea de la fecundidad de la lucha por el desarrollo de las capacidades humanas y por el progreso de la sociedad, que es el núcleo central de la concepción del mundo y de la historia del liberalismo clásico” (p. 16). Traducción propia.

95 L. Einaudi, prefacio a J. S. Mill, *La libertà*, Turín, Piero Gobetti Editore, 1925, p. 3.

96 *Cfr.* A. O. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty*, *op. cit.*, donde las condiciones de éxito de la *voice* se examinan en el capítulo tercero (pp. 31-41). Las páginas 134-137 están dedicadas específicamente a los partidos políticos.

7. El mandato imperativo de los jefes de partido

Existen buenas razones para considerar que la democracia al interior de los partidos es tanto necesaria para el carácter democrático del sistema en su conjunto como útil para la vitalidad de los mismos partidos. Sin embargo, los hechos parecen mostrar que en nuestras democracias los partidos, no obstante las transformaciones sufridas desde los tiempos de Michels, han continuado y continúan siendo gobernados de modo oligárquico. Esta es la opinión más difundida entre los estudiosos. A mitad del siglo pasado Duverger, quien centra su análisis todavía en el *partido de masas* estudiado por Michels, se expresa en un modo muy similar al estudioso alemán: “[l]a dirección de los partidos tiende naturalmente a asumir una forma oligárquica. Se forma una verdadera y propia ‘clase de jefes’, una casta más o menos cerrada, un ‘círculo interno’ de difícil acceso”.⁹⁷ Unos años después, Otto Kirchheimer describe el advenimiento del nuevo *partido atrapatodo*, o *atrapalotodo* (*catch-all party*), el cual, a diferencia del de masas, radicado sobre todo en una determinada clase social, se dirige a todos los electores en general. Nos interesan dos de sus características particularmente: “un ulterior reforzamiento de los grupos dirigentes de la cima” y “una disminución del papel del miembro individual del partido, rol considerado como una reliquia histórica, que puede opacar la nueva imagen del partido atrapatodo”.⁹⁸ También

97 M. Duverger, *Les partis politiques*, op. cit., p. 203. Sobre la distinción entre *partido de cuadros*, es decir, de notables, y *partido de masas*, cfr. pp. 105-114.

98 O. Kirchheimer, “The Transformation of the Western European Party System”, en J. La Palombara y M. Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, N. J., Princeton University Press, 1966, pp. 177-200, trad. it. bajo el título “Le trasformazioni dei sistemi partitici nell’Europa occidentale”, en G. Sivini (ed.), *Sociologia dei partiti politici. Le trasformazioni delle democrazie rappresentative*, Boloña, il Mulino, 1979, pp. 243-267, de donde cito la p. 257. Traducción propia. Las otras tres características del *partido atrapatodo* son: a) una fuerte reducción del bagaje ideológico; b) el menor arraigo en una específica clase social y la búsqueda de los votos entre la población en general; c) la apertura del partido al sostén y a la consecuente influencia de los grupos de interés (cfr. *idem*).

Angelo Panebianco examina el nacimiento, sobre las cenizas del viejo partido de masas, de un nuevo tipo de organización política, que señala con la expresión *partido profesional-electoral*. Él considera que las tesis de Michels sobre las relaciones de poder en el Partido Socialdemócrata de Alemania de su tiempo eran “solo exageradas, no equivocadas”, y afirma: “Al permanecer las consideraciones precedentes es un hecho confirmado por todas las investigaciones sobre los partidos que todos los principales recursos del poder tienden a ser concentrados en las manos de grupos restringidos. La ‘oligarquía’ de Michels, el ‘círculo interno’ de Duverger, la dictadura ‘cesarista-plebiscitaria’ de Ostrogorski y Weber son otras expresiones que igualmente nos recuerdan este fenómeno”.⁹⁹

Algunos años antes de la publicación de este volumen en italiano, Richard S. Katz y Peter Mair indicaron bajo el término de *cartel party* el estadio más reciente de las transformaciones del partido político. Son dos las características principales del *cartel party*: 1) en lugar de las contribuciones de los afiliados, este tipo de partido vive principalmente del financiamiento público erogado por el Estado; 2) y forma con otros partidos un *cartel* que se mantiene unido por el interés común de gozar de estas erogaciones. Desde el punto de vista de la relación entre afiliados y dirigentes, en el *cartel party* se alcanza la casi completa disolución del poder de la base de influir sobre las elecciones de la cúspide. Los afiliados son inscritos directamente a la organización central del partido, y su participación en la vida de las organizaciones locales, ya desde hace tiempo en un fuerte declive, desaparece casi del todo. Frente a una base tan

99 A. Panebianco, *Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*, Boloña, il Mulino, 1982, p. 84. Sin embargo, el autor prefiere adoptar la expresión *coalición dominante*, que sugiere el carácter plural de la oligarquía de partido: 1) en el partido un líder no tiene jamás un poder absoluto, sino un poder negociado con otros líderes; 2) algunas veces el liderazgo efectivo del partido no se resuelve en los titulares de los cargos organizativos y en los parlamentos más eminentes, sino que comprende personalidades externas, como los jefes del sindicato cercanos al partido; 3) finalmente forman parte de este liderazgo efectivo no solo los dirigentes nacionales sino también los potentes líderes locales (cfr. *ibid.*, pp. 85-87). Versión en español: *Modelos de partido: organización y poder en los partidos políticos*, Madrid, Alianza Editorial, 2009.

atomizada, el poder de los dirigentes se convierte en casi ineludible.¹⁰⁰ Esta involución se presenta en una manera más acentuada en el *partido personal*, descrito por Mauro Calise, en el cual el poder se concentra en las manos de un único líder, que muchas veces es un jefe carismático, y en aquellas del grupo de sus más estrechos colaboradores.¹⁰¹ En su manual de ciencia política, Gianfranco Pasquino, después de haber dado cuenta de las principales tipologías y de las muchas *clasificaciones* de partidos elaboradas por los estudiosos, desde Weber a Duverger, de Neumann a Kirchheimer y a Panebianco, concluye subrayando la permanente validez de la reflexión michelsiana: “dirigentes y funcionarios son siempre capaces, gracias a los recursos a su disposición, de manipular la participación de los inscritos y de volver impracticable la democracia al interior del partido: es la justamente famosa tesis de Michels, que ha llevado a la formulación de la ‘ley férrea de la oligarquía’”¹⁰²

Entonces los partidos cambian, pero las oligarquías permanecen. Al inicio del capítulo nos hicimos una pregunta: cuando observamos que los partidos, haciendo valer la disciplina interna, imponen a sus representantes en el parlamento instrucciones vinculantes, *mandatos imperativos*, ¿debemos entender las instrucciones y los mandatos como emanados del partido en su conjunto o del restringido grupo de sus dirigentes, es decir, de los muchos o de los pocos? El análisis presentado en las páginas precedentes no deja lugar a dudas. En la medida en que en los partidos el ejercicio del poder generalmente es de carácter oligárquico,

100 Cfr. R. S. Katz y P. Mair, “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the emergence of the Cartel Party”, en *Party Politics*, vol. 1, núm. 1, enero de 1995, p. 21. Sobre esta nueva forma de partido cfr. F. Raniolo, “Miti e realtà del cartel party. Le trasformazioni dei partiti alla fine del ventesimo secolo”, en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XXX, núm. 3, diciembre de 2000, pp. 553-581.

101 Cfr. M. Calise, *Il partito personale*, Roma-Bari, Laterza, 2000.

102 G. Pasquino, *Corso di scienza politica*, Boloña, il Mulino, 1997, p. 126. Versión en español: Pasquino, G., *Nuevo curso de ciencia política*, trad. de Clara Ferri, México, FCE, 2011. Podemos encontrar consideraciones similares en D. Della Porta, *I partiti politici*, Boloña, il Mulino, 2001, p. 190.

instrucciones y *mandatos* expresan más la voluntad del pequeño círculo de los jefes de ese partido que de la masa de los afiliados. La perentoriedad de esta conclusión debe ser, sin embargo, atenuada con base en algunas consideraciones. Por ejemplo, el poder de los jefes de partido no es siempre tan rebotante como parecería de acuerdo con algunos de los análisis citados. Los grupos dirigentes de los partidos suelen estar unidos de manera compacta en la defensa del propio poder; sin embargo, en ocasiones se dividen, y la fracción más débil llama a la movilización a los propios partidarios, restituyendo a la base de esta manera una parte del poder perdido. Más aún, en muchas democracias la participación popular en la política parece abandonar crecientemente a los partidos para migrar en la esfera de la *sociedad civil*, en asociaciones, grupos o *movimientos*, los cuales ejercen un poder de condicionamiento respecto de los liderazgos partidistas.

8. La presión de los grupos de interés

Después de la opinión pública y el *mandato imperativo* de partido, tomaremos en consideración una tercera manifestación de la distribución desigual del poder de influir sobre los gobernantes: la presión ejercida por los grupos de interés o cabilderos sobre los miembros del parlamento y del gobierno.¹⁰³

Entre las promesas no mantenidas de la democracia, Bobbio ha indicado el *nacimiento de la sociedad plural*. El ideal democrático nacía de una concepción individualista de la sociedad, de acuerdo con la cual entre los ciudadanos individuales y el Estado no existen, y no deben existir, grupos o sociedades intermedias. Así es, al menos, para una de las fuentes

103 Omito la cuestión de si es más apropiado hablar de *grupos de interés* o de *grupos de presión*. Sobre este punto G. Sartori, "Gruppi di pressione o gruppi di interesse (Una discussione sul neopluralismo)", en *il Mulino*, VIII, 1959, pp. 7-42.

del pensamiento democrático moderno, es decir, para Rousseau. Con la creación del Estado mediante un *contrato social*, los individuos dan vida a un *cuerpo moral y colectivo*, compuesto por todos los ciudadanos, dotado de una *voluntad general* que tiene por finalidad el *bien común*. En las votaciones a las que los ciudadanos son llamados, empero, la *voluntad general* se manifiesta solo en determinadas condiciones: la principal es que los ciudadanos no se hayan agrupado en *sociedades parciales*. Si entre los individuos y el Estado se han insinuado las *sociedades parciales*, las votaciones no expresan la voluntad general encaminada al bien común, sino tantos intereses particulares enfrentados entre sí, como lo son las sociedades parciales mismas. Concluye Rousseau: “[p]ara tener la sincera enunciación de la voluntad general entonces es importante que en el Estado no existan sociedades parciales y que cada ciudadano piense solo con la propia cabeza”.¹⁰⁴ Sin embargo, observa Bobbio, en los Estados democráticos sucedió exactamente lo contrario de lo que prescribía el autor de *El contrato social*. En contra del ideal de una sociedad privada de cuerpos intermedios entre el individuo y el Estado, en la democracia de los modernos se multiplicaron las sociedades parciales: “[Los] sujetos políticamente relevantes se han convertido cada vez más en grupos, grandes organizaciones, asociaciones de la más diversa naturaleza, sindicatos de las más diversas profesiones, partidos de las más diversas ideologías, y siempre menos los individuos.”¹⁰⁵

Estas transformaciones nos llevan a reconsiderar la teoría de la representación. De acuerdo con la doctrina tradicional de la *representación política*, un miembro del parlamento, debiendo representar los intereses

104 J. J. Rousseau, *Du contrat social* (1762), II, 3, trad. it. en *id.*, *Scritti politici*, M. Garin (ed.), Roma-Bari, Laterza, 1994, p. 105. Versión en español: *Del contrato social*, trad. de Mauro Armíño, Madrid, Alianza Editorial, 2012.

105 N. Bobbio, “Il futuro della democrazia”, en *Nuova Civiltà delle Macchine*, II, verano de 1984, pp. 11-20, reimp. en el volumen homónimo *id.*, *Il futuro della democrazia*, Turín, Einaudi, 1984, nueva ed., 1991, pp. 3-31, de donde se cita la p. 10. Versión en español: *El futuro de la democracia*, trad. de José F. Fernández Santillán, México, FCE, 3ª ed., 2001.

generales de la nación, no puede ser sujeto a mandato imperativo alguno. Al contrario, en sociedades compuestas por grupos, como son las de la democracia contemporánea, se impone fatalmente la *representación de los intereses*, de acuerdo con la cual el representante, debiendo perseguir los intereses particulares del grupo, está sujeto a las instrucciones vinculantes del grupo mismo.¹⁰⁶ Después de haber repetido que “jamás norma constitucional ha sido más violada que la del mandato imperativo”, y que “ningún principio ha sido más ignorado que el de la representación política”, Bobbio reconoce que las violaciones de la norma y del principio son inevitables en sociedades de grupos: “[p]ero en una sociedad compuesta de grupos relativamente autónomos que luchan por su supremacía, para hacer valer los propios intereses en contra de otros grupos, una norma tal, un tal principio, ¿podrían encontrar jamás manifestación?”. Cada grupo persigue, de hecho, sus intereses particulares, y aquel que “representa intereses particulares tiene siempre un mandato imperativo”.¹⁰⁷ Los caracteres de la representación de los intereses se introducen también entre aquellos a quienes la doctrina tradicional asigna la tarea de representar el interés general, esto es, entre los miembros del parlamento. Su conducta nos parece, entonces, volcada a perseguir ahora uno, ahora otro, de entre dos intereses particulares, el del partido y el de los grupos de interés. Un miembro del parlamento representa antes que nada los intereses del propio partido, y por tanto está sujeto a su disciplina, es decir, a los comandos que recibe de sus dirigentes; algunas veces él se hace portavoz también de “grupos de presión que en un cierto sentido representan intereses aún más particulares de aquellos de los partidos”,¹⁰⁸ y actúa como delegado de estos grupos, sujeto a sus “instrucciones vinculantes”.

¹⁰⁶ Cfr. *Ibid.*, p. 11.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 12, de donde provienen todos los pasajes citados.

¹⁰⁸ N. Bobbio, “Perché torna di moda il contrattualismo”, en *Mondoperaio*, a. XXXV, noviembre de 1982, núm. 11, reimp. con el título “Contratto e contrattualismo nel dibattito attuale” en el volumen *Il futuro della democrazia*, *op. cit.*, p. 152. Algunos años después rebatió: “en una sociedad plural donde se forman grupos de interés contrapuestos muy fuertes tanto que

Esta visión de la sociedad es singularmente afín a la propuesta al inicio del siglo pasado por Arthur Bentley, considerado como el fundador de la teoría de los grupos de presión. En el libro *El proceso de gobierno* (*The Process of Government*), publicado en 1908, sostiene, en polémica con el formalismo de los estudiosos de las instituciones, que la sociedad está formada por grupos y por nada más que grupos, por lo que la tarea de las ciencias sociales consiste y se agota en el estudio tanto de los grupos como de sus relaciones recíprocas: “[1]a entera vida social en todas sus fases puede ser definida en relación con tales grupos de hombres activos, es más, ella misma debe ser definida de este modo si se desea conducir un análisis útil”.¹⁰⁹ Cada grupo se mueve para promover y defender los propios *intereses*, y para este fin ejerce *presiones* sobre otros grupos y sobre el Estado: y a su vez el Estado no es sino un grupo o, mejor dicho, un conjunto de grupos entre los otros. La política puede entonces ser representada como el conjunto de las presiones que los grupos se imponen recíprocamente: “[t]odos los fenómenos de gobierno son fenómenos de grupos que ejercen presiones uno sobre el otro, que se forman uno respecto del otro, y producen nuevos grupos y representantes de grupos (órganos y agencias de gobierno) para mediar las modificaciones”.¹¹⁰

Los grupos que componen al Estado, como el parlamento y el ejecutivo, están sometidos a la continua presión de los otros grupos de la sociedad que ininterrumpidamente persiguen la realización de los propios intereses. Bentley escarmienta a quienes representan de manera ideal a los gobernantes como hombres sabios dedicados a escuchar únicamente a la

constituyen fuentes de presión directa sobre los miembros del parlamento, estos se vuelven cada día más representantes de intereses particulares” (“A quarant’anni dalla Costituzione”, en *Nuova Antologia*, a. CXXII, vol. 557, enero-marzo de 1987, fasc. 2161, p. 65).

109 A. F. Bentley, *The Process of Government. A Study in Social Pressures*, Chicago, The University of Chicago Press, 1908, trad. it. *Il processo di governo. Uno studio sulle pressioni sociali*, G. Buttà (ed.), Milán, Giuffrè, 1983, p. 251. Sobre la obra de este autor cfr. Giuseppe Buttà, *Scienza e politica in Arthur F. Bentley*, Turín, Giappichelli, 1993. Las traducciones de esta obra son propias.

110 *Ibid.*, p. 326.

voz de la razón. Por el contrario, los parlamentos están “abiertos a cualquier género de presión y no se interesan para nada de dónde vienen, sino solo de la fuerza que estas expresan”.¹¹¹ En tal situación la figura del *representante*, es decir, de aquel al cual, de acuerdo con la doctrina tradicional, se le ha confiado el poder de decidir libremente en el interés general, ha desaparecido de los parlamentos, si es que alguna vez existió. Sea cual sea el *grupo* o grupos que lo presionan –los electores de su colegio, el partido al que pertenece, los grupos cuyos intereses defiende– el miembro de un parlamento está ahora reducido al papel de mero *delegado* que recibe instrucciones precisas y está autorizado a actuar únicamente en conformidad con estas.¹¹²

Se le ha reprochado a Bentley el haber elaborado una teoría que, al contrario de sus ambiciones, resulta poco útil para el estudio de la sociedad porque no hace distinción entre las diversas especies de grupos. Sucesivamente, los estudiosos han puesto manos a la obra para colmar la laguna. La distinción que se realiza con más frecuencia es aquella entre partidos políticos y grupos de presión: generalmente se afirma que los partidos buscan adueñarse del poder, haciendo elegir a los propios miembros en los puestos de dirección, mientras los grupos de presión buscan solo influir sobre las decisiones de los elegidos. Gianfranco Pasquino, por ejemplo, define a los grupos de presión como aquellos grupos organizados que, al contrario de los partidos, “no participan directamente en el proceso electoral y en cualquier caso no están interesados en lo más mínimo en gestionar por sí mismos el poder político; prefieren acceder con facilidad y frecuencia a los representantes e influenciar las decisiones”.¹¹³ En el manual de ciencia política de Cotta, Della

¹¹¹ *Ibid.*, p. 545.

¹¹² *Cfr. ibid.*, pp. 546-548.

¹¹³ G. Pasquino, “Gruppi di pressione”, en N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino (eds.), *Dizionario di politica*, Turín, Utet, 1976, 2ª ed., 1983, p. 499. Acogen esta distinción D. Fisichella, “Gruppi di interesse e di pressione”, en la *Enciclopedia delle scienze sociali*, vol. IV, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1994, reimp. en *id.*, *L'altro potere. Tecno-crazia e gruppi di pressione*,

Porta y Morlino, los autores afirman: “a diferencia de los partidos, los grupos de presión buscan *influir* las decisiones públicas, no elegir a los propios representantes en parlamentos y gobiernos”.¹¹⁴

Sin embargo, los mismos estudiosos que marcan esta distinción reconocen que muchas veces los grupos de interés no esperan la conclusión de las elecciones para buscar influir sobre las decisiones de los vencedores, sino que intervienen mucho antes para condicionar la elección de los candidatos por parte de los partidos y para financiar la campaña electoral de los candidatos deseados. Por lo demás, para los grupos de interés el mejor modo para garantizarse el éxito en la actividad de presión es el de hacer con la debida antelación todo lo necesario para que hombres de su confianza alcancen el parlamento. Más aún estos grupos trabajan de vez en cuando también para influir sobre la elección de los dirigentes de los partidos y sobre la definición de los programas. En el manual apenas citado se encuentra un largo elenco de los tipos de intervención que los grupos ejercen sobre los partidos:

[L]a intervención [...] puede suceder concretamente *a nivel electoral* (por ejemplo, en el momento de las candidaturas, de la campaña en sentido estricto y en el apoyo a ciertos candidatos); *a nivel interno del partido* (por ejemplo, con la presencia de exponentes del grupo en los órganos o en las asambleas del partido); *a nivel de las declaraciones programáticas* (quizá mediante informaciones y posiciones sugeridas por los grupos a los relativos órganos del partido); *a nivel de toma de decisiones*, ya sea parlamentario, en aula

Roma-Bari, Laterza, 1997, p. 106; y L. Ornaghi, “Gruppi di pressione”, en *Enciclopedia del diritto. Aggiornamento*, vol. III, Milán, Giuffrè, 1999, p. 659.

114 M. Cotta, D. Della Porta y L. Morlino, *Scienza politica*, Boloña, il Mulino, 2001, p. 202. Traducción propia.

y en comisión, o gubernativo (por ejemplo, discursos directos de exponentes del grupo hacia los parlamentarios y ministros).¹¹⁵

Pero si la injerencia de los grupos en la vida de los partidos es tan profunda, la distinción tradicional entre los partidos que hacen elegir a los propios miembros y los grupos que buscan influenciar sus decisiones aparece mucho menos nítida. Cuanto más si los grupos de presión son muy potentes y los partidos, como en Estados Unidos de América, están débilmente organizados. En estas condiciones se puede preguntar si el parlamentario elegido y financiado por un grupo de presión todavía es un representante de su partido, o si a estas alturas no se ha convertido en el representante de los intereses de aquel grupo de presión. Unos autores abandonan la distinción tradicional entre grupos y partidos y reconocen explícitamente que los grupos de interés desarrollan ambas actividades, tanto la de presionar a los electos, como la de contribuir a su elección. Algunas veces agregan que los grupos buscan también presionar a la opinión pública con el objetivo de que, a su vez, esta influya sobre las decisiones de las autoridades. De esta manera, las principales técnicas adoptadas por estos grupos se convierten en tres: 1) hacer presión sobre los electos; 2) contribuir a su elección; 3) influenciar la opinión pública. Son las tres técnicas que aparecen en este elenco de Joseph Kaiser: “Los grupos de presión (*Pressure Groups*) son grupos organizados con el objetivo de influenciar la legislación, el Ejecutivo y en parte también a la justicia en favor de los propios intereses; de influenciar ya sea las elecciones de los diputados al parlamento, mediante recomendaciones o rechazos; y de influir incluso sobre la opinión pública, a favor o en contra de futuras decisiones políticas”.¹¹⁶

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 206.

¹¹⁶ J. H. Kaiser, *Die Repräsentation organisierter Interessen*, Berlín, Dunker & Humblot, 1956, trad. it. *La rappresentanza degli interessi organizzati*, S. Mangiameli (ed.), Milán, Giuffrè, 1993, p. 93. También Robert H. Salisbury distingue tres estrategias de los grupos: 1) *cabildeo* en cuanto tal, es decir, la presión sobre los decisores para obtener decisiones favorables;

Aun criticándolo por no haber distinguido entre las diferentes especies de grupos, los estudiosos parecen acoger la idea de Bentley de que la acción de los grupos introduce, o reintroduce, el mandato imperativo. Después de haber perdido ya parte de su libertad a causa de la sumisión a la disciplina del partido, los miembros del parlamento, observa Kaiser, ahora también están dominados por el mandato de los grupos de interés: “diputados son influenciados, en el libre ejercicio de su mandato, directamente y con frecuencia de manera decisiva desde el exterior por parte de organizaciones socialmente potentes”.¹¹⁷ En su amplio estudio sobre los cabilderos en Estados Unidos de América, Luigi Graziano reconoce que, con su acción, los grupos de interés reintroducen *elementos de mandato*.¹¹⁸ Esto vuelve aún más compleja y ambigua la figura del representante. Un miembro del parlamento debe, de entrada, obedecer la disciplina del partido. Más aún, él se considera el representante de los electores del propio colegio, obligado a responder frente a ellos por sus acciones. Finalmente, está sometido a veces al *mandato imperativo* de algún grupo de interés. Y los tres diversos mandatos pueden resultar contradictorios entre sí. Refiriéndose a los últimos dos, Graziano ilustra al representante como dividido entre una doble fidelidad, hacia los propios electores y hacia los propios financiadores: “hay una disociación creciente entre *voting* y *funding constituency*, es decir, entre el colegio electoral [...] y zona de recolección de los fondos”.¹¹⁹ La disociación muchas veces es también de naturaleza geográfica: el diputado electo

2) *representación*, es decir, el esfuerzo para hacer elegir o nombrar en los órganos decisionales a hombres de confianza; 3) *movilización comprensiva*, esto es, las campañas de persuasión de la opinión pública (cfr. “Interest Groups”, en F. I. Greenstein y N. W. Polsby [eds.], *Handbook of Political Science*, vol. 4, Reading, Mass., Addison-Wesley, 1975, en particular las pp. 206-219). Traducción propia.

117 J. H. Kaiser, *op. cit.*, p. 316.

118 L. Graziano, *Lobbying, pluralismo, democrazia*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1995, p. 112. En una obra sucesiva repite que la acción de los grupos determina “desviaciones ciertas de la idea de representación sin mandato” (*Le lobbies*, Roma-Bari, Laterza, 2002, p. 44). Traducción propia.

119 L. Graziano, *Lobbying, pluralismo, democrazia, op. cit.*, p. 103.

en un determinado colegio recibe a veces financiamiento electoral de empresas y asociaciones profesionales que se encuentran en el extremo opuesto de Estados Unidos. Y el dinero cuenta más que los votos: así se asiste, para Rodolfo Brancoli, a “una transferencia de poder efectivo de los electores a los financiadores. Cada vez más, como se ha notado, el resultado de las elecciones está predeterminado aun antes de que los electores hayan tenido la posibilidad de pronunciarse, por la selección efectuada en Washington por los cabilderos que deciden quién deberá tener los fondos necesarios para hacer campaña.”¹²⁰

9. Grupos de interés y desigualdad política

Pero regresemos al mandato que los grupos de interés imponen a los representantes, o sea, más genéricamente, a la presión que los grupos ejercen sobre el poder político. Aquí encontramos una nueva manifestación de la desigualdad entre los ciudadanos: solo una parte de ellos, de hecho, logra organizarse en grupos para presionar a quienes toman las decisiones; y más aún, los grupos que logran formarse muchas veces son muy desiguales entre ellos respecto a la posesión de los recursos útiles para ejercer presión.

120 R. Brancoli, *In nome della lobby. Politica e denaro in una democrazia*, Milán, Garzanti, 1990, pp. 84-85. Sobre el mismo punto cfr. M. Franco, *Lobby. Il parlamento invisibile. Candidati, gruppi di pressione e finanziamenti elettorali nell'America degli anni '80*, Milán, Edizioni del Sole 24 Ore, 1988, pp. 202-203. Traducción propia. Un tema que se ha convertido en actualidad en Europa después de las crecientes tensiones internacionales es el de las influencias políticas, económicas y culturales que un Estado, sobre todo si se trata de una gran potencia, puede ejercer sobre los otros. Ya pocos años después de la Segunda Guerra Mundial un importante estudioso de las relaciones internacionales había distinguido tres métodos del imperialismo: militar, económico y cultural o ideológico. Cfr. H. J. Morgenthau, *Politics among Nations* (1ª ed. 1948), Nueva York, McGraw Hill, 1985, trad. it. *Politica tra le nazioni*, Boloña, il Mulino, 1997. Versión en español: *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, Santiago de Chile, Ediciones Jurídicas Olejnik, 2020.

La conciencia de esta desigualdad se ha debido imponer en contra de la visión optimista divulgada por los fundadores de la teoría de los grupos.¹²¹ Un ejemplo de esta concepción optimista y armónica es el libro *The Governmental Process*, publicado en 1951, en el que David Truman retoma y desarrolla la teoría política de los grupos inaugurada por Bentley más de 40 años atrás. Del capítulo dedicado a los efectos de la actividad de los grupos sobre la democracia, Truman replica a la crítica de quien juzga a los grupos de presión como un peligro para el sistema democrático, y dibuja una distinción entre los grupos *organizados*, que ya están en grado de presionar sobre el poder político, y los grupos *potenciales*, constituidos por ciudadanos que no han logrado aún conformarse en una organización de presión. Cuando los primeros presionan tan fuertemente sobre el parlamento y sobre el ejecutivo que logran modular hacia su ventaja exclusiva las decisiones, los grupos potenciales, advirtiendo la amenaza hacia sus intereses, se organizan y contraatacan. Se alcanza así una condición de *equilibrio*, en la cual los diversos y opuestos intereses de la sociedad se frenan unos a otros, impidiendo a una parte intimidar a la otra.¹²² Además existe un factor importante de moderación que opera al interior de cada grupo: la membresía superpuesta (*overlapping membership*). Con frecuencia, el ciudadano individual pertenece a más de un grupo organizado o potencial a la vez, de acuerdo con los diversos intereses de los que es portador. En un grupo organizado grande, que se bate por un determinado interés, existen con frecuencia miembros que pertenecen también a otros grupos en lucha por intereses distintos y divergentes. Para no suscitar la reacción de estos miembros, los dirigentes del grupo moderan la propia acción y evitan llevar más allá la tutela del interés principal del grupo. También de esta manera se conserva, y se reestablece cada vez, la condición de equilibrio entre los intereses

121 Respecto a la historia de la reflexión sobre los grupos de presión cfr. L. Graziano, *Lobbying, pluralismo, democrazia*, op. cit., pp. 187-212; y G. Sola, *Storia della scienza politica*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1996, pp. 219-248.

122 D. B. Truman, *The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1951, 14ª reimp. 1967, en particular las pp. 510-516.

contrapuestos de la sociedad: “La superposición de membresías entre grupos de intereses organizados y entre estos y los grupos potenciales es [...] la principal fuerza de equilibrio en la política de una sociedad plural como la de Estados Unidos”.¹²³

Esta visión armónica fue criticada fuertemente, algunos años después, por Elmer E. Schattschneider en el libro *The Semi-Sovereign People*, donde establece dos distinciones: la primera entre grupos organizados y grupos no organizados, la segunda entre intereses públicos e intereses especiales. De la combinación de estas dos distinciones extrae la categoría de los *grupos organizados con intereses especiales*: estos grupos componen el sistema de las presiones. Así, las características del *sistema de las presiones* son muy diferentes a las que Truman había indicado: 1) el sistema de las presiones recoge solo a una minoría de la población; 2) esta minoría está constituida por las clases superiores según la riqueza e instrucción; 3) al interior de esta minoría está sobrerrepresentado el mundo de los negocios, es decir, el de las grandes empresas. Entonces es falso que todos los intereses difundidos en la sociedad logren organizarse y entren a formar parte del sistema de las presiones. Las clases inferiores portadoras de intereses generales, o públicos, encuentran mucha más dificultad para organizarse respecto de las clases superiores. La versión dominante de la teoría de los grupos oculta justamente esta desagradable realidad: “[e]l defecto de la teoría de los grupos está en el hecho de que esconde los aspectos significativos del sistema. El lado oscuro del paraíso plural es que el coro celeste canta con fuerte acento de clase alta. Probablemente el 90% de la población no está al nivel de entrar a formar parte del sistema de presión”.¹²⁴

123 *Ibid.*, p. 520. La traducción es mía.

124 E. E. Schattschneider, *The Semi-Sovereign People. A Realist's View of Democracy in America*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston, 1960, trad. it. *Il popolo semi-sovrano. Un'interpretazione realistica della democrazia in America*, A. Mignone (ed.), Génova, Ecig, 1998, p. 95. Traducción propia. Un intento de explicar las razones que incentivan (o no) la participación de los grupos de interés se encuentra en el conocido libro de Mancur Olson, *The Logic of*

Theodore Lowi, otro estudioso de los grupos de interés estadounidenses, llega a la misma conclusión: considera infundado el argumento optimista de los *pluralistas*, de acuerdo con el cual existe un grupo de presión por cada uno de los tantos y diferentes intereses difundidos en la sociedad y, si aún no existe, con el tiempo necesariamente se formará. Al contrario, solo una parte de la población logra organizarse en grupos de presión eficientes: “[e]l hecho era (y es) que en el sistema de los grupos de interés se asiste a una polarización marcada hacia las clases más elevadas. Los mismos trabajadores organizados no son sino la franja más alta del proletariado”.¹²⁵

Las indagaciones empíricas parecen confirmar estas afirmaciones. En el libro ya mencionado sobre el cabildeo americano, Graziano refiere los datos de una investigación publicada en la mitad de los años ochenta del siglo pasado, que comprobaban lo que Schattschneider había sostenido. En primer lugar, los grupos de presión recogen de manera prevalente a los ciudadanos que pertenecen a los estratos altos de la población: “[la] probabilidad de que se forme parte de un grupo aumenta netamente con el crecimiento de la instrucción y del rédito”.¹²⁶ En segundo lugar, los grupos que representan el mundo de los negocios prevalecen numéricamente tanto sobre los grupos que representan a los trabajadores dependientes, es decir, los viejos sindicatos, como sobre los nuevos grupos que expresan los intereses *débiles* o *difusos*:

Collective Action. Public Goods and the Theory of Group, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1965, trad. it. *La logica dell'azione collettiva. I beni pubblici e la teoria dei gruppi*, Milán, Feltrinelli, 1983. Versión en español: *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*, México, Limusa, 1992.

125 Th. J. Lowi, “I gruppi e lo stato”, en *Teoria Politica*, VII, núm. 1, 1991, pp. 3-30, reimp. en *id.*, *La scienza delle politiche*, Boloña, il Mulino, 1999, pp. 291-323, de donde cito la p. 300. Traducción propia. El autor desarrolló más ampliamente sus reflexiones en el libro *The End of Liberalism*, Nueva York, Norton, 1969, 2ª ed., 1979.

126 L. Graziano, *Lobbying, pluralismo, democrazia*, *op. cit.*, p. 225. Traducción propia. La investigación a la que el autor se refiere es la de K. Schlozman y J. T. Tierney, *Organized Interests and American Democracy*, Nueva York, Holt, Rinehart & Winston, 1986.

El 70% de todos los grupos y más del 50% de aquellos que cuentan con personal propio a Washington representa al mundo de los negocios (empresas estadounidenses, asociaciones de categoría, empresas extranjeras) [...]. Están penalizados [...] los sectores desaventajados de la población. Colocando todos juntos a los grupos “subalternos” –en una acepción muy amplia del término, es decir, sindicatos, grupos de derechos civiles y minorías, organizaciones ligadas al *Welfare*, ancianos, mujeres y discapacitados– se llega a menos del 10% de los grupos con personal propio y del 5% de aquellos representados en vía directa o indirecta.¹²⁷

La medición porcentual es ciertamente un indicador rudimentario, sin embargo, “impacta por la extrema desproporción de las relaciones de fuerza que revela.”¹²⁸

Estos datos sorprenden también por el momento en el cual fueron recogidos. Entre los años sesenta y ochenta del siglo pasado en Estados Unidos se presencié un florecimiento de grupos que representaban intereses *débiles* o *públicos* –asociaciones para la defensa de los derechos civiles, de los derechos de las mujeres, de los pobres, de la moralidad en la política, del ambiente, etcétera– muchos de los cuales se organizaron para desarrollar también actividad de cabildeo. Sin embargo, después de 20 años de esta efervescencia, en Washington el mundo del *business*, que en el inter había reaccionado a los ataques destinando a la actividad de presión una mayor cantidad de recursos, resultaba más dominante que antes.¹²⁹ En un libro sucesivo, Graziano comparó el cabildeo estadounidense con el que ha crecido en torno a las instituciones de la Unión Europea. En Bruselas la prevalencia de los grupos que representan

127 *Ibid.*, p. 227.

128 *Idem.*

129 *Cfr. ibid.*, p. 231.

al mundo de los negocios es mucho más acentuada que en Washington, también porque la acción de contención desarrollada por los grupos que representan intereses *difusos* es más débil que en Estados Unidos,

lo que impacta es el neto dominio del *business* en ambos sistemas. Los sindicatos –AFL-CIO en EUA, la *European Trade Union Confederation* en la Unión– no están en grado de conformar un contrapeso. Un tercer actor está constituido por los grupos de ciudadanos, contrapeso insuficiente especialmente en la Comunidad [Económica Europea], donde no se puede hablar de un *public interest movement* tan espeso como el que está activo en EUA.¹³⁰

¿Por qué el mundo de los negocios domina en todos lados? La respuesta es obvia: porque la actividad de *presión* cuesta. De hecho, son costosas todas las *técnicas* principales adoptadas por los grupos de presión. Cuesta, para comenzar, financiar las campañas electorales de los candidatos más confiables. Ilustrando las acciones de los Comités de Acción Política (*Political Action Committee* o PAC), las organizaciones a través de las cuales los grupos de interés norteamericanos recogen el dinero para financiar las campañas electorales de los miembros del Congreso, Graziano escribe que al inicio de los años noventa un senador debía procurarse cerca de 12 mil dólares a la semana para acumular en el curso de los seis años de mandato los 3 o 4 millones de dólares necesarios para hacerse reelegir (pero ya desde entonces se conocían campañas que habían costado tres o cuatro veces más).¹³¹ Dado que los costos de las campañas están en crecimiento continuo, se debe presumir que aquellas cifras

130 L. Graziano, *Le lobbies*, op. cit., p. 22. Traducción propia. Sobre los grupos de presión en Italia cfr. M. Fotia, *Le lobby in Italia. Gruppi di pressione e potere*, Bari, Dedalo, 1997.

131 Cfr. L. Graziano, *Le lobbies*, op. cit., p. 42. Sobre la actividad del CPA cfr. también *Lobbying, pluralismo, democrazia*, op. cit., pp. 92-115. Más información sobre la historia y el papel de los CPA se encuentra en el libro de Massimo Franco, *Lobby. Il parlamento invisibile*, op. cit., capítulo VI, pp. 169-212.

hayan sido superadas varias veces: solo los financiadores muy ricos pueden ofrecer contribuciones de esa talla. La gran riqueza prevalece también en una de las formas más difusas de financiación: se trata del pago de generosos honorarios a los miembros del Congreso en compensación por discursos pronunciados en las más diversas ocasiones.¹³² Más aún, es costoso buscar influir en la opinión pública: practicar el cabildeo de base (*grassroots lobbying*), esto es, sensibilizar y movilizar a los electores a favor de una determinada decisión legislativa o de gobierno requiere inversiones conspicuas en publicidad en todos los medios de comunicación.¹³³ Igualmente, requiere mucho dinero el asegurarse las prestaciones de los cabilderos de profesión más hábiles. Es todavía Graziano quien observa que muchos miembros del congreso, una vez terminado el cargo, emprenden la carrera del cabildero de profesión: en la nueva actividad ellos hacen valer su conocimiento sobre ambiente de proveniencia y sus reglas escritas y no escritas, así como las relaciones que han estrechado. La del cabildero es una carrera deseada también porque está bien remunerada. Los honorarios y el sueldo son más altos cuanto más capaz es el cabildero. La consecuencia es que los grupos de interés más ricos acaparan a los mejores cabilderos, mientras que los grupos que representan intereses débiles y difusos pierden a sus funcionarios: los jóvenes cabilderos que, empujados por razones ideales, se contratan aceptando modestas retribuciones, algunas veces los abandonan después de algunos años para buscar empleos más lucrativos.¹³⁴

Finalmente, cuesta procurar a los políticos, de los cuales se cultiva la amistad, la información que necesitan. Los estudiosos que buscan atenuar la mala fama que circunda a la actividad de cabildeo, asimilada simplemente a la corrupción por muchos, dirigen la atención al hecho de que gran parte del trabajo del cabildero no consiste en dar *mordidas*

132 Cfr. L. Graziano, *Lobbying, pluralismo, democrazia*, op. cit., pp. 39-41.

133 Sobre el cabildeo de base (*grassroots lobbying*), cfr. *ibid.*, pp. 83-92.

134 Cfr. *Ibid.*, pp. 42-43 y 266-267.

a los políticos, sino en proporcionar a los miembros del parlamento la información necesaria para desarrollar sus funciones. Se trata de información tanto técnica como política. Por un lado, el cabildero recoge y transmite al diputado o senador los conocimientos técnicos, las opiniones científicas, los consejos legales útiles para redactar de modo impecable un diseño de ley; por el otro, le ilustra las consecuencias políticas de la presentación del diseño de ley, por ejemplo, la acogida que tendrá entre los electores de su colegio, las alianzas con las que podrá contar dentro y fuera del parlamento, la fuerza de los opositores que tendrá que enfrentar. Adquirir estas informaciones requiere mucho dinero, sobre todo cuando las propuestas de ley versan sobre materias que exigen particulares competencias especializadas.¹³⁵ Una vez más, solo el mundo de los negocios puede sostener gastos tan elevados. Lo demuestra un interesante libro, titulado *L'Europa degli interessi. Rappresentanza e lobbying nell'Unione europea*, publicado en Roma en 1997, sobre la actividad de los grupos de presión en la Unión Europea, en el que se reportan numerosas entrevistas a funcionarios de la Unión y a cabilderos que operan en Bruselas. Algunas de estas respuestas muestran de manera eficaz la distribución desigual de la riqueza entre las diversas categorías de grupos y el excesivo poder del mundo de los negocios. Un funcionario de la Unión Europea observa: “[I]os grupos industriales tienen más recursos financieros que las organizaciones no gubernamentales y es obvio que muchas veces presentan estudios elaborados por los consultores más célebres. Es muy difícil que una organización no gubernamental pueda valerse de investigaciones de este tipo, no por mala voluntad, sino simplemente por una cuestión de costos.”¹³⁶

135 Una ilustración de esta doble *expertise* se encuentra en L. Graziano, *Le lobbies*, op. cit., pp. 33-34.

136 G. Pirzio Ammassari, *L'Europa degli interessi. Rappresentanza e lobbying nell'Unione europea*, Roma, Euroma, 1997, p. 229. Las entrevistas fueron editadas por Andrea Ciaffi. Traducción propia.

Un cabildero al servicio de una asociación ambientalista confirma:

En mi opinión, por mucho que se quiera teorizar, la variable fundamental es el monto de los recursos que el grupo tiene a disposición [...]. Las industrias involucradas en la reglamentación [de un producto o de un sector de la producción] se ponen de acuerdo entre ellas y financian un grupo paralelo de expertos que funge como interlocutor del grupo institucional, juzga las soluciones y colabora para hacer alternativas o propuestas mejores. Los grupos ambientalistas, por el contrario, no tienen recursos suficientes para pagar a un experto que se ocupe de tiempo completo de la cuestión; normalmente recurren a soluciones más económicas, expertos internos o a formas de consultoría gratuita, cuando se encuentra a alguien dispuesto por amor a la causa a trabajar sin ser pagado.¹³⁷

Por el contrario, entre tantas quejas resalta la complacencia seráfica del cabildero de una asociación de productores de petróleo y de gas natural, encargado por sus comitentes para seguir el camino de una directiva relacionada con la salud y la seguridad de los trabajadores de las plataformas marítimas: “[l]a campaña de cabildeo nos ha costado mucho en términos de energías humanas, recursos financieros”.¹³⁸ ¿Cuán satisfactoria habrá resultado también para la salud y la seguridad de los trabajadores?

Entonces, también para proporcionar información, así como para todas las demás actividades de los grupos de presión, es decisiva la cantidad de los recursos financieros disponibles. En síntesis, “la riqueza muchas veces es la llave para disfrutar de consultores preparados e influyentes,

¹³⁷ *Ibid.*, p. 235.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 185. Sobre la desigualdad de recursos entre los grupos de interés de la Unión Europea véase también S. Panebianco, *Il lobbying europeo*, Milán, Giuffrè, 2000, pp. 78-79.

para financiar campañas electorales de partidos enteros y de diputados en específico y para influenciar a la opinión pública mediante la prensa y la publicidad”.¹³⁹ La distribución desigual de los recursos financieros entre los grupos de interés, grupos fuertes y grupos débiles muestra una vez más en qué medida el poder de influir sobre las decisiones de los políticos está repartido de manera desigual entre los ciudadanos. Lo habíamos constatado ya al hablar de la opinión pública y del *mandato imperativo* de partido: hemos extraído ahora una confirmación ulterior estudiando el trabajo de los grupos de presión.¹⁴⁰

139 G. Pasquino, *Gruppi di pressione*, op. cit., p. 502.

140 En términos más generales, respecto a la influencia ejercida por el poder económico sobre la política véase C. Crouch, “Post-Democracy”, en *Polity Press*, 2004, trad. it. *Postdemocrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2003, y L. Gallino, *Finanzcapitalismo*, Turín, Einaudi, 2011. Versión en español: *Posdemocracia*, Madrid, Taurus, 2004.

Bibliografía

Allport, F. H., “Hacia una ciencia de la opinión pública”, trad. de E. Laso, en *Athenea Digital. Revista de Pensamiento e Investigación Social*, núm. 16, 2009, disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=53712934013>

———, “Toward a science of public opinion”, trad. it. en Livolsi (ed.), *Comunicazioni e cultura di massa*, Milán, Hoepli, 1969.

———, “Toward a science of public opinion”, en *Public Opinion Quarterly*, 1, 1957, disponible en <http://www.jstor.org/stable/2744799>

Barbano, F., “Concetto e natura dell’opinione pubblica”, en *Studi Politici*, III, 2-3, 1954.

Bentivegna, S., *Comunicare in politica*, Roma, Carocci, 2001.

———, “Introduzione. Il processo di costruzione dell’agenda nell’arena dei media”, en *Mediare la realtà. Mass media, sistema politico e opinione pubblica*, Milán, Franco Angeli, 1994.

———, *Teorie della comunicazioni di massa*, Roma-Bari, Laterza, 2003.

Bentley, A. F., *Il processo di governo. Uno studio sulle pressioni sociali*, G. Buttà (ed.), Milán, Giuffrè, 1983.

———, *The Process of Government. A Study in Social Pressures*, Chicago, The University of Chicago Press, 1908.

Bobbio, N., “A quarant’anni dalla Costituzione”, en *Nuova Antologia*, a. CXXII, vol. 557, enero-marzo de 1987, fasc. 2161.

———, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI Editores, 2007.

———, “Elites (teoría delle)”, en N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino (eds.), *Dizionario di politica*, Turín, Utet, 1976, 2ª ed., 1983.

———, “Il futuro della democrazia”, en *Nuova Civiltà delle Macchine*, II, verano de 1984.

———, *Il futuro della democrazia*, Turín, Einaudi, 1984, 2ª ed., 1991.

———, “Il pensiero politico di Luigi Einaudi”, en *Annali della Fondazione Luigi Einaudi*, vol. VIII, Turín, Einaudi, 1974.

———, *L’utopia capovolta*, Turín, Editrice La Stampa, 1990.

———, *Italia fedele. Il mondo di Gobetti*, Florencia, Passigli, 1986.

———, “Perché torna di moda il contrattualismo”, en *Mondo-peraio*, a. XXXV, noviembre de 1982, núm. 11.

———, *Ritratto di Piero Gobetti* [1976], reimp. en *id.*, *Italia fedele. Il mondo di Gobetti*, Florencia, Passigli, 1986.

———, *Saggi sulla scienza politica in Italia*, Roma-Bari, Laterza, 1969, nueva ed. ampliada 1996.

Bonanate, L., *La guerra*, Roma-Bari, Laterza, 1998.

———, *Una giornata nel mondo. Le contraddizioni della teoria democratica*, Milán, Bruno Mondadori, 1996.

Bovero, M.(ed.), *Dal fascismo alla democrazia. I regimi, le ideologie, le figure e le culture politiche*, Milán, Baldini & Castoldi, 1997.

———, *La teoria dell'élite*, Turín, Loescher, 1975.

Brancoli, R., *In nome della lobby. Politica e denaro in una democrazia*, Milán, Garzanti, 1990.

Bravo, G. M. y S. Rota Ghibaudi (eds.), “Liberalismo e democrazia”, en *Il pensiero politico contemporaneo*, vol. I, Milán, Franco Angeli, 1985.

Bryce, J., *Democrazie moderne*, Milán, Mondadori, vol. I, 1949, vol. II, 1953.

———, *La Repubblica Americana*, trad. it. de A. Brunialti, Turín, Utet, 1916.

———, *Modern Democracies*, Londres, Macmillan, 1921.

———, *The American Commonwealth*, Londres-Nueva York, Macmillan, 1888.

Buttà, G., *Scienza e politica in Arthur F. Bentley*, Turín, Giapichelli, 1993.

Calise, M., *Il partito personale*, Roma-Bari, Laterza, 2000.

Ceri, P., “Introduzione”, en *Politica e sondaggi*, Turín, Rosenberg & Sellier, 1997.

Corbetta, P., *Metodologie e tecniche della ricerca sociale*, Boloña, il Mulino, 1999.

Cotta, M., D. Della Porta y L. Morlino, *Scienza politica*, Boloña, il Mulino, 2001.

Cristante, S. (ed.), *L'onda anonima. Scritti sull'opinione pubblica*, Roma, Meltemi, 2004.

———, *Potere e comunicazione. Sociologie dell'opinione pubblica*, Nápoles, Liguori, 1999.

Crouch, C., “Post-Democracy”, en *Polity Press*, 2004.

———, *Postdemocrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2003.

Davison, W. P., “Public Opinion”, en D. Sills (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. 13, Nueva York, The Macmillan Company & Free Press, 1968.

Dicey, A. V., *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England during the Nineteenth Century* (1905), trad.

it. *Diritto e opinione pubblica nell'Inghilterra dell'Ottocento*, Boloña, il Mulino, 1997.

Dragui, S., "Il sondaggio come profezia", en P. Ceri (coord.), *Politica e sondaggi*, Turín, Rosenberg & Sellier, 1997.

Duverger, M., *I partiti politici*, Milán, Edizioni di Comunità, 1961, 5ª ed., 1980.

———, *Les partis politiques*, París, Armand Colin, 1951.

———, *Los partidos políticos*, trad. de Julieta Campos y Enrique González Pedrero, México, FCE, 1957.

Einaudi, L., prefacio a J. S. Mill, *La libertà*, Turín, Piero Gobetti Editore, 1925.

Fernández Santillán, J. F. (trad.), *El futuro de la democracia*, 3ª ed., México, FCE, 2001.

Fisichella, D., "Gruppi di interesse e di pressione", en *Enciclopedia delle scienze sociali*, vol. IV, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1994.

———, *L'altro potere. Tecnorazia e gruppi di pressione*, Roma-Bari, Laterza, 1997.

Fotia, M., *Le lobby in Italia. Gruppi di pressione e potere*, Bari, Dedalo, 1997.

Franco, M., *Lobby. Il parlamento invisibile. Candidati, gruppi di pressione e finanziamenti elettorali nell'America degli anni '80*, Milán, Edizioni del Sole 24 Ore, 1988.

Gallino, L., *Finanzcapitalismo*, Turín, Einaudi, 2011.

Graziano, L., *Lobbying, pluralismo, democrazia*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1995.

Greenstein, F. I. y N. W. Polsby (eds.), "Interest Groups", en *Handbook of Political Science*, vol. 4, Reading, Mass., Addison-Wesley, 1975.

Grossi, G., *L'opinione pubblica. Teoria del campo demoscopico*, Roma-Bari, Laterza, 2004.

Habermas, J., *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Roma-Bari, Laterza, 1971, nueva ed. revisada 2002.

———, *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Frankfurt, Suhrkamp Verlag, 1962.

Hirschman, A. O., *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1970.

———, *Lealtà defezione protesta. Rimedi alla crisi delle imprese, dei partiti e dello stato*, Milán, Bompiani, 1982.

———, *Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados*, México, FCE, 1977.

Jellinek, G., *Allgemeine Staatslehre* [1900], trad. it. *La dottrina generale del diritto e dello Stato*, V. E. Orlando (ed.), vol. II, Milán, Giuffrè, 1949.

———, *Teoría general del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, 2ª reimp., 2004.

Kaiser, J. H., *Die Repräsentation organisierter Interessen*, Berlín, Dunker & Humblot, 1956.

———, *La rappresentanza degli interessi organizzati*, S. Mangiameli (ed.), Milán, Giuffrè, 1993.

Katz, R. S. y Mair, P. “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the emergence of the Cartel Party”, en *Party Politics*, vol. 1, núm. 1, enero de 1995.

Kirchheimer, O., “Le trasformazioni dei sistemi partitici nell’Europa occidentale”, en G. Sivini (ed.), *Sociologia dei partiti politici. Le trasformazioni delle democrazie rappresentative*, Boloña, il Mulino, 1979.

———, “The Transformation of the Western European Party System”, en J. La Palombara y M. Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, N. J., Princeton University Press, 1966.

Lake, D., “Powerful Pacifists: Domestic States and War”, en *American Political Science Review*, LXXXVI, núm. 1, 1992.

Lazarsfeld, P., “La ricerca sociologica e la tradizione classica”, en *Metodologia e ricerca sociologica*, Boloña, il Mulino, 1967.

_____, “Public Opinion and Classical Tradition”, en *Public Opinion Quarterly*, XXI, 1957.

Leibholz, G., *Die Repräsentation in der Demokratie*, Berlín, De Gruyter, 1973.

_____, *La rappresentazione nella democrazia*, S. Forti (ed.), intr. de P. Rescigno, Milán, Giuffrè, 1989.

_____, *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, Santiago de Chile, Ediciones Jurídicas Olejnik, 2019.

Leoni, B., “Il concetto di pubblica opinione”, en *Rivista di Filosofia*, XXXVII, 3-4, 1946.

_____, “Il concetto di pubblica opinione”, en *Scritti di scienza politica e teoria del diritto*, Milán, Giuffrè, 1980.

Lipset, S. M., “Un approccio storico e comparativo all’opera di Ostrogorski”, en G. Orsina (coord.), *Contro i partiti. Saggi sul pensiero di Moisei Ostrogorski*, Roma, Borla, 1993.

Losito, G., *Il potere dei media*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1994.

———, *Il potere del pubblico. La fruizione dei mezzi di comunicazione di massa*, Roma, Carocci, 2002.

Lowi, T. J., “I gruppi e lo stato”, en *Teoria Politica*, VII, núm.1, 1991.

———, *La scienza delle politiche*, Boloña, il Mulino, 1999.

———, *The End of Liberalism*, Nueva York, Norton, 1969, 2ª ed., 1979.

Luhmann, N., “L’opinione publica”, en *Stato di diritto e sistema sociale*, Nápoles, Guida, 1978.

———, “Oeffentliche Meinung”, en *Politische Planung*, Opladen, Vertdeutscher Verlag, 1971.

———, “Oeffentliche Meinung”, en *Politische Vierteljahresschrift*, XI, 1979.

Mancini, P., *Manuale di comunicazione politica*, Roma-Bari, Laterza, 1996.

Mannheimer, R., “Sull’affidabilità dei dati”, en P. Ceri (coord.), *Politica e sondaggi*, Turín, Rosenberg & Sellier, 1997.

Marradi, A., “Casuale e rappresentativo: ma cosa vuol dire?”, en P. Ceri (coord.), *Politica e sondaggi*, Turín, Rosenberg & Sellier, 1997.

Marletti, C., “Comunicazioni di massa: media e politica”, en *Enciclopedia italiana di scienze, lettere e arti. Appendice 2000. L’eredità del Novecento*, tomo I, Roma, Istituto dell’Enciclopedia italiana, 2000.

Mastropaolo, A., *La mucca pazza della democrazia. Nuove destre, populismo, antipolitica*, Turín, Bollati Boringhieri, 2005.

Matteucci, N., “Opinione pubblica”, en *Enciclopedia del diritto*, vol. XXX, Milán, Giuffrè, 1980.

———, “Opinione pubblica”, en *Lo Stato moderno*, Boloña, il Mulino, 1993.

Mazzoleni, G., *La comunicazione politica*, Boloña, il Mulino, 1998.

——— y Mauro Barisione, *I sondaggi*, Boloña, il Mulino, 1999.

McQuail, D., *Mass Communication Theory*, 4ª ed., Londres, Sage, 2000.

———, *Sociologia dei media*, Boloña, il Mulino, 2001.

Michels, R., “Democrazia, burocrazia e oligarchia nei partiti”, en *Rassegna Italiana di Sociologia*, I, núm. 2, julio-septiembre de 1960.

———, *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna*, intr. de J. J. Linz, Boloña, il Mulino, 1966.

———, *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Buenos Aires, Amorrortu, 1969.

———, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Leipzig, Dr. Werner Klinkhardt, 1911.

Mongenthau, H. J., *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, Santiago de Chile, Ediciones Jurídicas Olejnik, 2020.

———, *Politica tra le nazioni*, Boloña, il Mulino, 1997.

———, *Politics among Nations* (1ª ed. 1948), Nueva York, McGraw Hill, 1985.

Noelle-Neumann, E., *Die Schweigespirale: Öffentliche Meinung, unsere soziale Haut*, Munich, Piper Verlag, 1980.

———, *La spirale del silenzio. Per una teoria dell'opinione pubblica*, Roma, Meltemi, 2002.

Olson, M., *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*, México, Limusa, 1992.

———, *La logica dell'azione collettiva. I beni pubblici e la teoria dei gruppi*, Milán, Feltrinelli, 1983.

———, *The Logic of Collettive Action. Public Goods and the Theory of Group*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1965.

Opinione pubblica. Storia, politica, costituzione dal XVII al XX secolo de la revista *Giornale di Storia Costituzionale*, núm. 6, II semestre, 2003.

Ornaghi, L., “Gruppi di pressione”, en *Enciclopedia del diritto. Aggiornamento*, vol. III, Milán, Giuffrè, 1999.

Ostrogorski, M., *La Costituzione inglese* [1926], edición de G. Quagliariello (ed.), Nápoles, Alfredo Guida, 1998.

———, *La democrazia y los partidos políticos*, presentación de Antonio Lastra, Madrid, Trotta, 2008.

———, *La démocratie et l'organisation des partis politiques*, Calmann-Lèvy, 1903, 2ª ed., 1912.

———, *La democrazia e i partiti politici*, G. Quagliariello (ed.), Milán, Rusconi, 1991.

Panebianco, A., *Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*, Boloña, il Mulino, 1982.

———, *Modelos de partido: organización y poder en los partidos políticos*, Madrid, Alianza Editorial, 2009.

Panebianco, S., *Il lobbying europeo*, Milán, Giuffrè, 2000.

Pasquino, G., *Corso di scienza politica*, Boloña, il Mulino, 1997.

———, “Gruppi di pressione”, en N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino (eds.), *Dizionario di politica*, Turín, Utet, 1976, 2ª ed., 1983.

Pirzio Ammassari, G., *L'Europa degli interessi. Rappresentanza e lobbying nell'Unione Europea*, Roma, Euroma, 1997.

Popper, K., *Conjectures and Refutations*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1969.

———, “L'opinione pubblica e i principi liberali”, en *Congetture e confutazioni*, Boloña, il Mulino, 1972, reimp. 1994.

———, “L'opinione pubblica e i principi liberali”, en *Il Politico*, XX, 1955.

Porta, D. Della, *I partiti politici*, Boloña, il Mulino, 2001.

Price, V. *Public Opinion*, Newbury Park, Cal., Sage Publications, 1992, trad. it. *L'opinione pubblica*, Boloña, il Mulino, 2004.

Raniolo, F., “Miti e realtà del cartel party. Le trasformazioni dei partiti alla fine del ventesimo secolo”, en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XXX, núm. 3, diciembre de 2000.

Rittinghausen, M., *Über die Organisation der direkten Gesetzgebung durch das Volk*, Colonia, Social-demokratische Abhandlungen, 1870.

Roncarolo, F., *Controllare i media. Il presidente americano e gli apparati nelle campagne di comunicazione permanente*, Milán, Franco Angeli, 1994.

Rousseau, J. J., *Del contrato social*, Mauro Armiño (trad.), Madrid, Alianza Editorial, 2012.

———, *Du contrat social* [1762], III, trad. it. en *id.*, *Scritti politici*, M. Garin (ed.), vol. II, Roma-Bari, Laterza, 1994.

———, *Scritti politici*, M. Garin (ed.), Roma-Bari, Laterza, 1994.

Sartori, G., *Democrazia. Cosa è*, Milán, Rizzoli, 1993.

———, *Democrazia e defnizioni*, Boloña, il Mulino, 1957.

———, “Gruppi di pressione o gruppi di interesse (Una discussione sul neopluralismo)”, en *il Mulino*, VIII, 1959.

———, *Homo videns: La sociedad teledirigida*, Madrid, DeBolsillo, 2018.

———, *Homo videns. Televisione e post-pensiero*, Roma-Bari, Laterza, 1997.

———, “Opinione pubblica”, en *Elementi di teoria politica*, Boloña, il Mulino, 1987, 2ª ed., 1990.

_____, “Opinione pubblica”, en *Enciclopedia del Novecento*, vol. IV, Roma, Istituto dell’Enciclopedia Italiana, 1979.

_____, *Teoría de la democracia, 1. El debate contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 1988.

_____, *Teoría de la democracia, 2. Los problemas clásicos*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.

_____, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatam, Chatam House Publishers, 1987.

_____, *¿Qué es la democracia?*, Madrid, Taurus, 2007.

Schattschneider, E. E., *Il popolo semi-sovrano. Un’interpretazione realistica della democrazia in America*, A. Mignone (ed.), Génova, Ecig, 1998.

_____, *The Semi-Sovereign People. A Realist’s View of Democracy in America*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston, 1960.

Schlozman, K. y J. T. Tierney, *Organized Interests and American Democracy*, Nueva York, Holt, Rinehart & Winston, 1986.

Schumpeter, J. A., *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper & Row, 1942, 2ª ed., 1947, 3ª ed., 1950, trad. it. *Capitalismo, socialismo, democrazia*, Milán, Edizioni di Comunità, 1964, reimp., Milán, Etas Libri, 1994, versión en español: *Capitalismo, socialismo y democracia* (dos volúmenes), trad. de J. Díaz García y A. Limeres, Barcelona, Página Indómita, 2015.

Sernini, M., "Opinione pubblica", en A. Negri (ed.), *Scienza politica 1 (Stato e politica)*, Milán, Feltrinelli, 1970.

Sola, G., *La teoria delle élites*, Boloña, il Mulino, 2000.

———, "Leadership e oligarchia nel pensiero di Michels", en *Annali di sociologia/Soziologisches Jahrbuch*, I, 2, 1986.

———, *Organizzazione, partito, classe politica e legge ferrea dell'oligarchia in Roberto Michels*, Génova, Ecig, 1972.

———, *Storia della scienza politica*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1996.

Tocqueville, A. de, *De la Démocratie en Amérique*, París, C. Gosselin, 1835 [primera parte]; C. Gosselin y W. Coquebert, París, 1840 [segunda parte].

———, *La democrazia in America*, en *id.*, *Scritti politici*, Turín, Utet, vol. II, 1968, reimp., 1981.

Truman, D. B., *The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1951, 14ª reimp. 1967.

Tuccari, F., *I dilemmi della democrazia moderna. Max Weber e Robert Michels*, Roma-Bari, Laterza, 1993.

Villa, M., “I sondaggi politici in Francia tra diffidenza e sondomania”, en P. Ceri (coord.), *Politica e sondaggi*, Turín, Rosenberg & Sellier, 1997.

Wolf, M., *Teorie delle comunicazioni di massa*, Milán, Bompiani, 1985, 8ª ed., 1992.

Weber, M., *Economia e società*, Milán, Edizioni di Comunità, 1961, reimp., vol. IV, Turín, Edizioni di Comunità, 1999.

———, *Economía y sociedad*, 3ª ed., México, FCE, 2014.

———, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tubinga, Möhr, 1922, ed. crítica de J. Winckelmann, 1956.

Zagrebelsky, G., “Democrazia e sondaggi d’opinione”, en P. Ceri y P. Borgna (coords.), *La tecnologia per il XXI secolo*, Turín, Einaudi, 1998.

Zolo, D., *Il principato democratico. Per una teoria realistica della democrazia*, Milán, Feltrinelli, 1992.

Conclusiones:

los vínculos de los partidos y el recurso de los movimientos

En el primer capítulo de este libro examinamos lo que sucede *antes* del voto, en el último, lo que sucede *después*. En ambas fases las y los ciudadanos son políticamente desiguales: el poder de influir sobre la selección y el financiamiento de los candidatos, antes del voto, y el de influir sobre las decisiones de las personas electas, después del voto, están distribuidos de manera muy desigual en la sociedad. La dirección de los partidos, la posesión de grandes riquezas y el control de los medios de comunicación de masa confieren a minorías de ciudadanos un poder superior al de los otros tanto en la fase que precede al voto, cuando se eligen a las y los candidatos y se recogen y se destinan los fondos para las campañas electorales, como en la que lo sigue, cuando grupos restringidos de dirigentes de partido, cabilderos y medios de comunicación masiva determinan o condicionan las decisiones del electorado. Solo en el momento del voto toda la ciudadanía se encuentra en condiciones de igualdad, al tener el voto de cada quien un valor igual al del resto. Considerados en su conjunto, los tres momentos –antes del voto, el voto mismo, después del voto– revelan que también en un régimen democrático el poder de influir sobre la formación de las decisiones colectivas está distribuido en un modo marcadamente desigual.

¿Qué conclusiones puede sugerir este análisis? En primer lugar, invita a considerar los límites del *poder* de la o el ciudadano elector en los sistemas democráticos. Ser conscientes de estos límites es un bien, porque protege la democracia de los peligros de la desilusión y de la desafección. Desconocer estos límites, engañarse con que la democracia sea verdaderamente el *gobierno del pueblo*, el poder de los muchos, la forma de gobierno en la cual todos tenemos igual poder de determinar las decisiones colectivas, expone al riesgo de la desilusión. De la desilusión nace el retroceso hacia la apatía o, peor, el rencor hacia las instituciones democráticas y sus representantes, sobre los cuales el populismo antidemocrático y los aventureros de la política construyen su fortuna.¹ Schumpeter resume su crudo análisis de la moderna democracia representativa escribiendo que “en realidad el pueblo no plantea ni decide ningún problema, pero los problemas de los cuales depende su destino normalmente son planteados y decididos en su nombre”. No obstante, comenta inmediatamente después: “[m]ás que cualquier otro, el amante de la democracia tiene todas las razones para aceptar este hecho y buscar poner su fe a resguardo de la calumnia de que la democracia se funda sobre el engaño”.² En su polémica contra los daños producidos por el “perfeccionismo democrático”, que desprecia la democracia existente y pretende realizar una imposible “democracia verdadera”, Sartori amonesta que “la desilusión que acompaña tantas veces a los experimentos democráticos [es] también la repercusión de una promesa demasiado inalcanzable para poder ser mantenida”.³ Al analizar la obra principal de Sartori sobre la democracia, Bobbio ha interpretado su espíritu:

1 Sobre el particular véase el análisis preocupado de A. Mastropaolo, *La mucca pazza della democrazia. Nuove destre, populismo, antipolitica*, Turín, Bollati Boringhieri, 2005.

2 J. A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper & Row, 1942, 2ª ed., 1947, 3ª ed., 1950, trad. it. *Capitalismo, socialismo, democrazia*, Milán, Edizioni di Comunità, 1964, reimp., Milán, Etas Libri, 1994, cap. XXI, párr. 3, p. 252. Versión en español: *Capitalismo, socialismo y democracia* (dos volúmenes), trad. de J. Díaz García y A. Limeres, Barcelona, Página Indómita, 2015.

3 G. Sartori, *Democrazia. Cosa è*, Milán, Rizzoli, 1993, p. 57. Versión en español: *¿Qué es la democracia?*, Madrid, Taurus, 2007.

[El ‘último’ volumen de Giovanni Sartori, *Theory of Democracy Revisited*, es c]ontinuo, coherente, sin arrepentimientos y reconsideraciones [respecto de] el comportamiento crítico respecto del “perfeccionismo”, o sea, de las teorías que pintan una democracia ideal, que no ha existido jamás ni existirá jamás en ninguna parte, y terminan por alimentar el descrédito de la democracia real con todos sus defectos, pero también con todos los méritos que las otras formas de gobierno no tienen. El único modo para salvar la democracia es el de tomarla como es, con espíritu realista, sin ilusionar ni ilusionarse.⁴

En la prefación de la recopilación de sus ensayos sobre la teoría de las élites, Bobbio ha definido la teorización de Mosca y de Pareto como “la saludable, por cuanto detestable, lección de los cínicos”.⁵ Quizá se podría expresar el mismo juicio respecto de la enseñanza de Schumpeter y de Sartori: para quien cree en la democracia, la suya es una lección difícil de aceptar, pero *saludable*. El mismo Bobbio algunas veces se ha acercado a su realismo desencantado. La democracia no ha mantenido sus “promesas”: “Pero ¿eran promesas que se podían mantener? Diría que no”.⁶ Algunas

[...] no podían ser mantenidas objetivamente y entonces eran desde el inicio ilusiones, otras eran, más que promesas, esperanzas mal puestas, finalmente otras se fueron a encontrar con

4 N. Bobbio, “La democrazia realistica di Giovanni Sartori”, en *Teoria politica*, IV, núm. 1, 1988, p. 153. Se trata de la reseña del libro de Sartori *Theory of Democracy Revisited*, Chatam House, 1987.

5 N. Bobbio, *Saggi sulla scienza politica in Italia*, Roma-Bari, Laterza, 1969, p. 11. El prefacio fue escrito en un año significativo: agosto de 1968. Una nueva edición revisada de la obra fue publicada por el mismo editor en 1996.

6 N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Turín, Einaudi, 1984, nueva edición, 1991, p. 22. Versión en español: *El futuro de la democracia*, 3ª ed., trad. de J. F. Fernández Santillán, México, FCE, 2001.

obstáculos imprevistos. Son todas situaciones por las cuales no se puede hablar propiamente de degeneración de la democracia, pero se debe hablar más bien de la adaptación natural de los principios abstractos a la realidad o de la contaminación inevitable de la teoría cuando está obligada a someterse a las exigencias de la práctica.⁷

La expresión bobbiana *adaptación de los principios abstractos a la realidad* remite, a su vez, a la teoría de la democracia de Kelsen, es decir, a las *transformaciones* o *restricciones* necesarias que la *idea de libertad política* debe sufrir para concretizarse en un ordenamiento jurídico: de la regla de la unanimidad a la de mayoría, de la democracia directa a la indirecta, y así sucesivamente.⁸

¿Debemos entonces acoger las invitaciones al realismo, como las de Schumpeter y Sartori, invitaciones para contentarnos con la democracia como es, toda vez que intentos de mejora generosos, pero torpes e imprudentes, para crear una democracia más avanzada traerían consigo más daños que beneficios, quizá corriendo el riesgo de destruirla? Para quien no desea aceptar esta combinación de realismo, pesimismo y conservadurismo, se abren al menos dos caminos para fortalecer la democracia: actuar sobre las *instituciones* o sobre sus *sujetos*, es decir sobre las reglas del juego o sobre los jugadores (partidos y movimientos). En otras palabras, se trata de volver más democráticas las instituciones o los sujetos. También se puede, naturalmente, apuntar hacia ambos objetivos.

7 *Ibid.*, pp. XVI-XVII. Se puede hablar de una verdadera y propia *degeneración* de la democracia por todas las promesas no mantenidas excepto por una: “la supervivencia (y la robusta consistencia) de un poder invisible, como sucede en nuestro país, a un lado o debajo (o inclusive sobre) el poder visible” (*ibid.*, p. XVII). *Cfr.* también el ensayo “La democrazia e il potere invisibile”, en *ibid.*, pp. 85-113.

8 Me he detenido sobre este aspecto de la teoría de la democracia de Kelsen en el capítulo V, subtítulo 7, pp. 317-328.

En lo que concierne a las *instituciones*, este libro se ha dedicado de manera prevaeciente a analizar las diversas reivindicaciones de cambios institucionales, presentadas en el curso de la historia del gobierno representativo, con el fin de incrementar el grado de democracia del sistema y el poder de su ciudadanía.

La institución de las elecciones primarias, la multiplicación de los cargos electivos, la sustitución de las elecciones indirectas con las directas, la promoción de la democracia mayoritaria y de la electrónica, la duración abreviada de los cargos y la reincorporación del mandato imperativo en diversas modalidades son todos intentos de dar *más poder* al electorado. Para cada uno de estos temas he ilustrado los argumentos recurrentes con los que se han defendido y criticado. Muchas veces he manifestado dudas acerca del hecho de que los cambios sugeridos verdaderamente logren incrementar el poder de los ciudadanos, mas no porque considere que reformar las instituciones sea inútil, sino todo lo contrario: la democracia es en primer lugar un complejo de instituciones, de *reglas del juego*, y reformarlas bien puede mutar las relaciones de fuerza entre los factores en juego e incrementar el poder de los electores. Sin embargo, he sido prevalentemente crítico de los cambios institucionales sugeridos porque he deseado atenerme a un principio apenas enunciado: mejor ser prudente con quien promete dar más poder a las y los ciudadanos, mejor estar consciente de los límites de ese poder, porque alimentar falsas o inciertas esperanzas significa preparar el terreno sobre el cual crecerá, en respuesta, el desapego respecto de la democracia. Por ejemplo, muchas veces me he preguntado qué puede pensar el elector o la electora a quien se le ha prometido que el colegio uninominal habría favorecido la relación directa con su representante, derrotando a la así llamada *partidocracia*, cuando descubre después que los partidos aún controlan firmemente la elección de las y los candidatos y guían la conducta de las personas electas. O qué cosa podría pensar nuestro conciudadano, que fue persuadido de que elegir directamente al jefe del ejecutivo le atribuye más poder, cuando descubra que la elección del presidente se

ha convertido en gran parte, en los Estados Unidos de América, en una gran lucha por el poder entre ricos financiadores.

En cambio, en lo que concierne a los sujetos de la democracia, desde hace tiempo se lamenta que los partidos sean cada vez menos lugares para la participación popular en la política: mientras que el poder se concentra en un grupo restringido de dirigentes, el número de los militantes disminuye. La red capilar de las organizaciones locales, propia de los partidos de masas, tiende a enrarecerse, y en el interior de aquellas organizaciones de base, el fervor por la actividad y la participación muchas veces es ya solo un recuerdo. Si esta involución continuara, los partidos cesarán de ser uno de los más importantes canales a través de los cuales se puede expresar el *poder* de la ciudadanía. ¿Es inimaginable que las sedes de los partidos vuelvan a llenarse de ciudadanos y ciudadanas que se informan, discuten y actúan? No lo sé, pero, no obstante un escepticismo difundido, no todos desesperan.⁹

Mientras tanto, se extiende una forma de participación diferente, que no es incompatible con la de los partidos: es la participación que se desarrolla en los *movimientos* y en las tantas y variadas asociaciones de la así llamada *sociedad civil*.¹⁰ Es cierto que los movimientos no constituyen la

9 El renacimiento de organizaciones similares a los viejos partidos de masa parece ser, por ejemplo, la condición indispensable para la afirmación de la *democracia de dirección* auspiciada por M. Dogliani, "Costituzione e antipolitica", en C. De Fiore (coord.), *Lo stato della democrazia*, Milán, Angeli, 2003, en particular las páginas 35-38.

10 Sobre los *movimientos* cfr. D. Della Porta y M. Diani, *I movimenti sociali*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1997, reimp., Roma, Carocci, 2000, y L. Berzano y C. Cepernich, *Società e movimenti*, Esselibri Simone, Nápoles, 2003. Sobre la noción de *sociedad civil* desde los filósofos griegos hasta nuestros días, cfr. J. Fernández Santillán, *El despertar de la sociedad civil. Una perspectiva histórica*, México, Océano, 2003, además de, naturalmente, a N. Bobbio, "Società civile", entrada de la *Enciclopedia Einaudi*, vol. XIII, Turín, Einaudi, 1981, reimp. en *id.*, *Stato, governo, società*, Turín, Einaudi, 1985, pp. 23-42. Versión en español: *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*, 2ª ed., trad. de J. F. Fernández Santillán, rev. de la trad. de K. Esparza Martínez, México, FCE, 2018. Un precoz examen crítico de esta forma de participación se encuentra en el libro de P. P. Portinaro, *La rondine, il topo e il castoro. Apologia del realismo politico*, Venecia, Marsilio, 1993, en particular el capítulo "L'utopia dopo

solución a todos los problemas, en particular en lo relativo a la participación popular en el poder. Como los partidos, también los movimientos están expuestos al riesgo de la concentración oligárquica del poder interno.¹¹ Más aún, en casi medio siglo de investigación en torno a los movimientos sociales se ha subrayado a menudo que, en general, se adhieren ciudadanos pertenecientes a los estratos intermedios en cuanto a nivel de cultura, riqueza y relaciones sociales.¹² Por lo tanto, los movimientos tienen dificultades para favorecer la participación política de los estratos populares que han lentamente abandonado las sedes de los viejos partidos de masa. Finalmente, los movimientos no son inmunes a cultivar ilusiones destinadas, antes o después, a enfrentarse con las *duras réplicas de la historia*: el mayor ejemplo de esta tendencia consiste en la aspiración a realizar cualquier forma de *democracia directa*, tanto al exterior, en la dimensión de las instituciones representativas nacionales y locales, como al interior de los movimientos mismos.¹³

Sin embargo, los movimientos ofrecen una forma de participación alternativa a quien, desilusionado de los partidos, podría caer en la apatía.

l'utopia. Retoriche della società civile", pp. 94-102. De este último autor, existe en español el volumen *El realismo político*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 2007.

11 Cfr. D. Della Porta y M. Diani, *I movimenti sociali*, op. cit., p. 186. El esfuerzo de contrastar estas tendencias oligárquicas en los movimientos antiglobalización está bien documentado en el volumen editado por P. Ceri, *La democrazia dei movimenti. Come decidono i global*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003.

12 Cfr. G. Pasquino, *Partecipazione politica, gruppi e movimenti*, en id. (comp.), *Manuale di scienza della politica*, Boloña, il Mulino, 1986, pp. 218-228., e id., *Corso di scienza politica*, Boloña, il Mulino, 1997, pp. 77-88. En español: S. Bartolini, M. Cotta, L. Morlino, A. Panebianco y G. Pasquino, *Manual de ciencia política*, G. Pasquino (comp.) trad. P. Chávarri, M. L. Morán y M. A. Ruiz de Azúa, Madrid, Alianza Editorial, 1988, pp. 179-216. También G. Pasquino, *Nuevo curso de ciencia política*, trad. de Clara Ferri, México, FCE, 2011.

13 En contra de la ilusión de implementar la democracia directa en el Estado, cultivada por los movimientos del 68, cfr. N. Bobbio, "I vincoli della democrazia", en V. Dini y L. Manconi (coords.), *La politica possibile*, Nápoles, Pironti, 1983, pp. 39-61, reimpr. en N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, op. cit., pp. 63-84, en particular las páginas 68-69. En lo que concierne a la aspiración de realizar la democracia directa en las organizaciones del movimiento antiglobalización, véase también P. Ceri (ed.), *La democrazia dei movimenti*, op. cit.

En el esquema propuesto por Hirschman, en su alternativa entre *salida* y *protesta*, la opción *salida* indica, en la esfera de la política, el abandono del propio partido por otro.¹⁴ Pero se podría observar que hay al menos otras dos especies de *salida*: se puede, de hecho, abandonar el propio partido no para adherirse a otro, sino para intentar formar uno nuevo en el cual continuar la propia batalla o, por el contrario, abandonar del todo la política y descender hacia el desinterés. Entonces, la *salida* tiene tres posibilidades muy distintas; sin embargo, no son las únicas: el éxodo hacia los *movimientos* constituye una cuarta. Es una forma de salida quizá menos ardua que la segunda –la creación de un nuevo partido– y ciertamente más útil para la buena salud de la democracia respecto de la tercera –el abandono de la política–. Es también una especie de *salida* que constituye contemporáneamente una forma de *protesta*, de *voice*, contra un sistema político considerado demasiado cerrado a los nuevos problemas de la sociedad y del mundo.¹⁵ Quien sale de un partido para adherirse a un movimiento no abandona la política ni busca crear un nuevo partido: entra en un sujeto colectivo que busca *influir* sobre los partidos existentes, aquellos en el gobierno y en la oposición. Más aún, los nuevos movimientos, los así llamados *movimientos antiglobalización*, recuperan una dimensión que los partidos han perdido parcialmente: la dimensión internacional. Justo cuando las organizaciones internacionales de partidos afines en lo ideológico parecen desaparecer o debilitarse, los movimientos relanzan batallas que deben necesariamente ser combatidas en una perspectiva global y buscan conectarse de forma

14 Me refiero otra vez al volumen de Albert O. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1970, trad. it. *Lealtà defezione protesta. Rimedi alla crisi delle imprese, dei partiti e dello stato*, Milán, Bompiani, 1982. Versión en español: *Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados*, México, FCE, 1977.

15 Así parece interpretar el crecimiento de los movimientos M. Bovero, "Il progetto di Ruffilli e il suo travolgimento. Dalla 'democrazia matura' alla democrazia degenerata", en *Scienza & Politica. Per una storia delle dottrine politiche*, núm. 28, 2003, p. 68.

coherente, así como coordinar sus acciones a nivel mundial.¹⁶ Al ser una forma de participación alternativa a los partidos –pero no antitética ni incompatible–, los movimientos constituyen también una respuesta a la fuerza de los grupos de presión, donde domina la potencia del dinero. Generalmente portadores de valores universalistas y defensores de los estratos más débiles de las poblaciones, representan un intento de contrabalancear el excesivo poder del mundo de los negocios y de sus intereses particulares. Su fuerza está en el llamado a la *opinión pública*, en la obra de sutil persuasión, en la renovación de mentalidades consolidadas, en la batalla sobre el terreno de los *valores*: una lucha combatida con armamento desigual en contra de los poderes de los medios de comunicación masiva cada vez más concentrados y cercanos al poder político.¹⁷

Pero ¿qué contribución pueden dar los movimientos a la conservación y mejoramiento de la democracia? ¿Por qué decidir militar en los movimientos, en lugar de los partidos, o incluso militar en partidos, pero también en movimientos? Una primera respuesta podría ser que los movimientos son libres de algunos vínculos que, por el contrario, obstaculizan la acción de los partidos.

1) Los partidos están sujetos firmemente al vínculo del tiempo. Siempre existe un término electoral inminente: la secuencia ininterrumpida de elecciones comunales, provinciales, regionales, nacionales y europeas vuelve la actividad de los partidos una lucha incesante contra el tiempo. Por ello, falta el tiempo para estudiar de manera atenta los cambios

16 De la ahora vastísima literatura sobre los movimientos antiglobalización me limito a citar a M. Pianta, *Globalizzazione dal basso. Economia mondiale e movimenti sociali*, Roma, Manifestolibri, 2001; P. Ceri, *Movimenti globali. La protesta nel XXI secolo*, Roma-Bari, Laterza, 2002; D. Della Porta, *I new global*, Boloña, il Mulino, 2003.

17 Sobre el *conflicto cultural* como ámbito propio de la acción de los movimientos, véase P. Ceri, “Conflitti e movimenti sociali”, en L. Gallino (dir.), *Manuale di sociologia*, Turín, Utet Libreria, 1994, en particular las páginas 365-372. Insiste en la necesidad de promover en “los años por venir” una verdadera y propia “mutación antropológica”, M. Revelli, *La politica perduta*, Turín, Einaudi, 2003, p. 136.

que afectan al país y al mundo, para elaborar los grandes proyectos de transformación que estos requieren y, sobre todo, falta el tiempo para persuadir a las y los electores, para operar pacientemente sobre la opinión pública, para convencer a la ciudadanía de la necesidad de cambios profundos. Siempre resulta acuciante la urgencia de predisponerse a una nueva batalla electoral, en la cual se deberá tener en cuenta que la mentalidad de los electores es la que es ahora y no se podrá cambiar antes del día de las elecciones. Por el contrario, los movimientos tienen tiempo. No persiguen ansiosamente, y no deben cometer el error de perseguir, los tiempos electorales. Trabajan con paciencia en el terreno de la mentalidad, de las costumbres, de los valores, y contribuyen gradualmente a cambiarlos; de esta manera, predisponen a las y los electores a adoptar en el futuro designios políticos de largo alcance.

2) Los partidos necesitan mucho dinero, lo cual los pone en una posición de deudores políticos respecto de sus financiadores. El creciente costo de las campañas electorales y la necesidad de no dejarse superar por los adversarios en lo que concierne a la disponibilidad de recursos conducen a los partidos –más que a inventar siempre nuevas formas de financiamiento público– a tocar la puerta de los magnates de la economía, o aceptar, muchas veces de manera oculta, las ofertas de ayuda. Esto influye determinantemente en la libertad de movimiento de los partidos: la acción de gobierno o de oposición estará condicionada en cierta medida por las exigencias y deseos de quienes financian. Los movimientos, por el contrario, no requieren de mucho dinero. No participan en costosas elecciones. Generalmente, operan casi por completo gracias a la acción voluntaria de sus adherentes, y no deben prever el mantenimiento de un aparato de funcionarios y funcionarias. Al no depender económicamente ni del Estado ni de la riqueza privada, su acción está más libre de condicionamientos.

3) Cuando están en el gobierno, los partidos sufren el condicionamiento del mercado global y de las instituciones del gobierno mundial de la economía. Por ende, un partido que, una vez en el poder, deseara

implementar audaces programas de reformas sociales no puede correr el riesgo de que las empresas y los capitales abandonen el país, tampoco de que las instituciones de la economía mundial le impongan sanciones. Los movimientos escapan también a este condicionamiento: se puede objetar que no es un gran mérito, pues su libertad de acción deriva simplemente del hecho de que sus exponentes se mantienen por lo general fuera de los gobiernos. Aun así, los movimientos de la última generación se conectan entre sí más allá de las fronteras estatales, buscan dar vida a movimientos globales e intentan modificar las reglas escritas y no escritas del mercado mundial y de las instituciones internacionales que condicionan las políticas internas de cada país. Es un objetivo ambicioso y muy difícil, sí, y en la medida en la que tenga éxito, la acción de los movimientos contribuirá en una cierta medida a liberar a los gobiernos nacionales de los condicionamientos económicos internacionales.

Es verdad que para los dirigentes de un partido político existe un modo para escapar lejos de estos condicionamientos: basta decidir conservar la propia pureza de opositores al sistema mediante el rechazo a asumir responsabilidades de gobierno, o bien entrar en un gobierno con reserva, estando al mismo tiempo dentro y fuera, siempre listos para salir con tal de no comprometer la propia reputación de antagonistas incorruptos. Pero este es el modo que favorece a los adversarios, dañándose a sí mismos y condenándose a la irrelevancia frente a las grandes cuestiones que un gobierno debe enfrentar hoy en día.

Pero regresemos, para concluir, a los movimientos sociales. ¿De qué serviría toda su libertad respecto de los condicionamientos que vinculan a los partidos, si después no lograsen influenciar la acción? El repertorio de las formas de lucha de los movimientos es amplio, pero gran parte de estas formas de lucha tiene justo el objetivo de influir sobre las decisiones políticas, es decir, de los partidos. Los movimientos están fuera de los gobiernos, pero presionan a los gobiernos mismos y/o a los partidos que los forman. No existe análisis de los movimientos sociales que no termine por incluir entre sus objetivos el de influenciar la conducta

de los partidos de gobierno o de oposición. Más aún, los movimientos se dirigen a la opinión pública buscando cambiar las tendencias, pero ¿de qué serviría este cambio si no se lograra a su vez cambiar la conducta de los partidos?

Y este es el punto: ¿cómo pueden los movimientos influir sobre los partidos? ¿Cómo pueden lograr cambiar su comportamiento demasiado prudente, cuando no guiado por la inercia? ¿Cómo pueden empujarlos a apostar por la renovación de la opinión pública, a proponer políticas y discursos más valientes, superando el temor al fracaso? En parte, la respuesta se encuentra en estas consideraciones. Los movimientos, de hecho, actúan sobre la opinión pública y hacen madurar gradualmente la conciencia de nuevos problemas: la protección del ambiente, la tutela de los sujetos débiles de la sociedad, la emergencia de nuevas generaciones de derechos, la defensa de la democracia existente y la necesidad de ampliarla ulteriormente, las grandes cuestiones internacionales de la paz, de la guerra y de la miseria que afectan a muchas personas en el planeta. Haciendo esto, promueven la formación de un electorado sensible a estos temas y listo para adoptar programas nuevos y más valientes por parte de partidos y políticos.

Pero todo esto podría no bastar para inducir tanto a los partidos como a las y los políticos a arriesgarse a comprometer un consenso tradicional y consolidado para perseguir uno potencialmente más amplio pero, actualmente, de dimensiones inciertas. ¿Qué hacer? La respuesta proviene quizá de la experiencia de los movimientos y de los grupos que narra Luigi Graziano en su libro sobre los cabildeos en los Estados Unidos de América. Aun continuando con sus tradicionales formas de lucha concentradas en la protesta, muchos movimientos llamados de *interés público* han desarrollado también una actividad sistemática de cabildeo respecto de hombres políticos y públicos administradores. La alusión al cabildeo no nos debe turbar. En el fondo, cabildeos y movimientos comparten el objetivo principal de sus acciones: presionar a los políticos,

influir sobre sus decisiones. Los movimientos pueden detectar partidos políticos que se muestran sensibles a sus reivindicaciones y contribuir a la disolución, al menos en cierta medida, de los vínculos a los cuales están sometidos los partidos y sus miembros. Por ejemplo, un movimiento puede liberar –al menos en parte– a un candidato o candidata de la desesperada necesidad de encontrar, de donde sea, el dinero para la propia campaña electoral, promoviendo a su favor una recaudación a pequeña escala de contribuciones financieras, entre los propios adherentes pero, sobre todo, entre la población. Ya sin el vínculo del condicionamiento de los intereses particulares de ricos financiadores, el candidato estará más libre para dar voz a los objetivos universalistas de los movimientos.

Naturalmente, a la persona candidata no le bastará tener el dinero para la campaña electoral. Tendrá que encontrar también un electorado predisposto a adoptar los nuevos mensajes que provienen de los movimientos y de los cuales desea ser el intérprete. También los movimientos pueden contribuir parcialmente a esta exigencia. Su familiaridad con la propaganda difusa entre la población, la costumbre del trabajo *de puerta en puerta*, les permite desarrollar una campaña electoral de verdad, una acumulación de consenso popular a favor del candidato sensible a sus reivindicaciones, liberándolo parcialmente de la dependencia del partido, de los cabildos más tradicionales y de los medios de comunicación masiva. Por medio de esta actividad de propaganda, los movimientos contribuyen a la renovación de la mentalidad de las y los electores y crean un electorado abierto para adoptar el llamado de eventuales políticos innovadores.

La lectora o el lector escéptico, inspirado en el realismo político, podría objetar que, asumiendo el carácter de los cabildos, acercándose a los poderosos, acogiendo sus exigencias, rozando el poder, los movimientos se transformarán y corromperán. Es una eventualidad que debe tenerse en cuenta. En una conversación al margen de su último curso académico, que versa sobre la *revolución*, Bobbio observaba que siempre,

cuando logra afirmarse, “el anti-Estado se convierte en Estado”.¹⁸ El antipoder se convierte a su vez en el Poder, lo mismo puede suceder con los movimientos. No debemos, entonces, sorprendernos ni escandalizarnos, solo debemos tener claro que cuando también los movimientos actuales se transformen e institucionalicen, habrá llegado el momento de promover la formación de nuevos movimientos.

¹⁸ Cfr. N. Bobbio, *Mutamento politico e rivoluzione. Lezioni di filosofia politica*, edición de L. Coragliotto, L. Merlo Pich y E. Bellando, con prefacio de Michelangelo Bovero, Roma, Donzelli Editore, 2021.

Bibliografía

Bartolini, S., M. Cotta, L. Morlino, A. Panebianco y G. Pasquino, *Manual de ciencia política*, G. Pasquino (comp.), trad. de P. Chávarri, M. L. Morán y M. A. Ruiz de Azúa, Madrid, Alianza Editorial, 1988.

Berzano, L. y C. Cepernich, *Società e movimenti*, Nápoles, Esselibri Simone, 2003.

Bobbio, N., *El futuro de la democracia*, 3ª ed., trad. de J. F. Fernández Santillán, México, FCE, 2001.

———, *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*, 2ª ed., trad. de J. F. Fernández Santillán, rev. de la trad. de K. Esparza Martínez, México, FCE, 2018.

———, “I vincoli della democrazia”, en V. Dini y L. Manconi (coords.), *La politica possibile*, Nápoles, Pironti, 1983.

———, *Il futuro della democrazia*, Turín, Einaudi, 1984, nueva edición, 1991.

———, “La democrazia realistica di Giovanni Sartori”, en *Teoria politica*, IV, núm. 1, 1988.

———, *Mutamento politico e rivoluzione. Lezioni di filosofia politica*, edición de L. Coragiotto, L. Merlo Pich y E. Bellando, con prefacio de Michelangelo Bovero, Roma, Donzelli Editore, 2021.

_____, *Saggi sulla scienza politica in Italia*, Roma-Bari, Laterza, 1969.

_____, “Società civile”, en *Enciclopedia Einaudi*, vol. XIII, Turín, Einaudi, 1981.

_____, “Società civile”, en *Stato, governo, società*, Turín, Einaudi, 1985.

Bovero, M., “Il progetto di Ruffilli e il suo travolgimento. Dalla ‘democrazia matura’ alla democrazia degenerata”, en *Scienza & Politica. Per una Storia delle Dottrine Politiche*, núm. 28, 2003.

Ceri, P., “Conflitti e movimenti sociali”, en L. Gallino (dir.), *Manuale di sociologia*, Turín, Utet Libreria, 1994.

_____, *La democrazia dei movimenti. Come decidono i noglobal*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003.

_____, *Movimenti globali. La protesta nel XXI secolo*, Roma-Bari, Laterza, 2002.

Dogliani, M., “Costituzione e antipolitica”, en C. De Fiores (coord.), *Lo stato della democrazia*, Milán, Angeli, 2003.

Fernández Santillán, J., *El despertar de la sociedad civil. Una perspectiva histórica*, México, Océano, 2003.

Hirschman, A. O., *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1970.

———, *Lealtà defezione protesta. Rimedi alla crisi delle imprese, dei partiti e dello stato*, Milán, Bompiani, 1982.

———, *Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados*, México, FCE, 1977.

Mastropaolo, A., *La mucca pazza della democrazia. Nuove destre, populismo, antipolitica*, Turín, Bollati Boringhieri, 2005.

Pasquino, G., *Nuevo curso de ciencia política*, trad. de Clara Ferri, México, FCE, 2011.

———, “Partecipazione politica, gruppi e movimenti”, en *Corso di scienza politica*, Boloña, il Mulino, 1997.

———, “Partecipazione politica, gruppi e movimenti”, en *Manuale di scienza della politica*, Boloña, il Mulino, 1986.

Pianta, M., *Globalizzazione dal basso. Economia mondiale e movimenti sociali*, Roma, Manifestolibri, 2001.

Porta, D. Della, *I new global*, Boloña, il Mulino, 2003.

——— y M. Diani, *I movimenti sociali*, Roma, Carocci, 2000.

_____, *I movimenti sociali*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1997.

Portinaro, P. P., *El realismo político*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 2007.

_____, *La rondine, il topo e il castoro. Apologia del realismo politico*, Venecia, Marsilio, 1993.

Revelli, M., *La politica perduta*, Turín, Einaudi, 2003.

Sartori, G., *Democrazia. Cosa è*, Milán, Rizzoli, 1993.

_____, *¿Qué es la democracia?*, Madrid, Taurus, 2007.

_____, *Theory of Democracy Revisited*, Chatam, Chatam House, 1987.

Schumpeter, J. A., *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper & Row, 1942, 2ª ed., 1947, 3ª ed., 1950. Trad. it. *Capitalismo, socialismo, democrazia*, Milán, Edizioni di Comunità, 1964, reimp., Milán, Etas Libri, 1994.

Veinte años después

Hace 20 años, cuando trabajaba en este libro, publicado en 2006 en italiano, era moderadamente optimista respecto al futuro de la democracia. En particular, respecto a su futuro en los países en los cuales ya existían instituciones democráticas. Los *movimientos sociales* –así lo preveía en las conclusiones– empujarían a los partidos políticos y a las instituciones a una renovación continua, obstaculizando de este modo las tendencias oligárquicas y autoritarias, presentes también en las democracias.

Veinte años después mi optimismo ha desaparecido. Las democracias están retrocediendo por todas partes, tanto en número como en calidad: hay menos democracias en el mundo, y aquellas que existen se encuentran cada vez más amenazadas por fuerzas radicales de derecha –o también por supuestos populismos de izquierda– de inspiración autoritaria.

Estas fuerzas antidemocráticas son mucho más peligrosas porque normalmente toman por sorpresa al frente democrático. En los libros de historia que reconstruyen el advenimiento de los regímenes autoritarios y totalitarios europeos en el último siglo, del final de la Primera Guerra Mundial en adelante, la palabra *sorpresa* aparece con una frecuencia impresionante.

El frente democrático –en sus varios componentes: de la izquierda radical hasta el conservadurismo liberal y democrático– casi siempre se ha dejado tomar por sorpresa por los movimientos de la derecha

autoritaria. Los partidos democráticos han estado desprevenidos frente a, por lo menos, tres aspectos del avance de las derechas autoritarias: 1) la rapidez con la cual estas derechas anticiparon el lento proceder de los partidos democráticos y los procedimientos institucionales; 2) la crueldad con la que arrasaron, en primer lugar, con las *reglas no escritas* de la vida democrática, su etiqueta, las *buenas maneras* que después de todo se cumplían aun en el enfrentamiento político más encendido; 3) la inesperada formación de milicias armadas, con las cuales abatieron las resistencias que quedaban.

Temo que los demócratas de hoy no hemos aprendido esta lección, si bien la historia continúa impartiéndola desde hace un siglo.

A las tres lecciones apenas descritas, agrego una cuarta: las personas conservadoras muchas veces han confiado en poder servirse de la derecha autoritaria, o al menos de poder controlarla. Se ilusionan y, de esta forma, muy pronto son aniquilados políticamente. El caso del fascismo italiano es ejemplar.

Hace casi medio siglo, en 1978, el estudioso hispano-alemán Juan J. Linz publicó la primera versión de *The Breakdown of Democratic Regimes*.¹ El autor era un politólogo comparativista. En este y otros trabajos comparó la experiencia de numerosos países democráticos caídos en mano de las derechas autoritarias y totalitarias, desde la Italia de 1922 hasta el Chile de 1973. Pues bien, de la lectura de sus páginas se pueden recabar fácilmente –con lujo de detalles– las tres, o cuatro, lecciones de la historia que aquí me he limitado a enumerar.

Temo que las advertencias de Linz hayan sido peligrosamente olvidadas. En Europa, la derecha autoritaria y reaccionaria avanza por doquier. Su

1 J. J. Linz, *The Breakdown of Democratic Regimes*, edición de *id.* y Alfred Stepan, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978. La primera edición en español se publicó en 1987: *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Editorial.

fuerza crece en el Parlamento europeo a costa de los tradicionales partidos socialdemócratas, democristianos, liberales y conservadores. En algunos países, por ejemplo, Italia y Suecia, ya gobierna. Ha llegado al gobierno en modo formalmente democrático, mediante las elecciones, pero de manera rápida ha comenzado a erosionar los pilares del Estado democrático de derecho. Frente a esta amenaza, la vieja Europa parece débil, si no es que impotente.

Y, ¿en Estados Unidos de América? La antigua y celebrada democracia estadounidense ha mostrado en modo imprevisto una inesperada fragilidad frente al fenómeno Trump. Fragilidad, como decía, inesperada: para los demócratas, como en otras ocasiones, ha sido una sorpresa. Una estupefacción que no promete nada bueno para el futuro de la democracia.

Piero Meaglia
Noviembre de 2022

Sobre el autor

Piero Meaglia

Alumno de Norberto Bobbio, se graduó en la Universidad de Turín con una tesis sobre el pensamiento de Piero Gobetti. Obtuvo el título de doctor en 1989 en la misma institución con una tesis sobre el pensamiento político de Alexis de Tocqueville. Durante su larga trayectoria se ha desempeñado como docente e investigador en el Departamento de Estudios Políticos de la Universidad de Turín, donde colaboró con Luigi Bonanate y Michelangelo Bovero en su estudio sobre la relación entre liberalismo y democracia.

Ha publicado numerosos artículos sobre estos temas en *Teoria politica* y otras connotadas revistas académicas italianas, además de los volúmenes *Las reglas del juego. Bobbio y la democracia (Le regole del gioco. Bobbio e la democrazia, Edizioni cultura della pace, 1994)* y *El poder del elector. Elecciones y desigualdad política en el gobierno democrático (Il potere dell'elettore. Elezioni e diseguaglianza politica nel governo democratico, Città aperta, 2006)*. Este último, revisado parcialmente y actualizado, ha sido publicado en español en el presente volumen.

A partir del 2000, Meaglia ha orientado progresivamente sus actividades profesionales hacia el periodismo y el activismo civil en temas medioambientales y de la administración pública en el Estado democrático de derecho, sin dejar de lado su pasión por la reflexión teórica, cuyo fruto más reciente es el ensayo “La política vista desde abajo: defenderse del poder” (“La politica vista dal basso: difendersi dal potere”), publicado en la compilación dirigida por Massimo Cuono y Valentina Pazé, *Ciò che è reale è razionale? Discussando con Michelangelo Bovero* (Accademia University Press, 2021).

Sobre el prologuista

Ermanno Vitale

Obtuvo su título de doctorado en la Universidad de Turín con la tesis *Del desorden al consenso. Filosofía y política en Thomas Hobbes (Dal disordine al consenso. Filosofia e politica in Thomas Hobbes)*, bajo la dirección de Norberto Bobbio y Michelangelo Bovero.

Se desempeñó como catedrático de Filosofía Política en la Universidad del Valle de Aosta hasta 2022. Imparte conferencias y participa en convenios y seminarios en diversas universidades y centros de investigación de relevancia internacional, especialmente en España y América Latina.

Varias de sus publicaciones están disponibles en español, como *Ius migrandi* (Melusina, 2006), *Derechos y razones. Lecciones de los clásicos y perspectivas contemporáneas* (UNAM, 2007) y *Defenderse del poder. Por una resistencia constitucional* (Trotta, 2012). Su obra más reciente se titula *El espejismo de los bienes comunes. En busca de otra alternativa al capitalismo salvaje* (Dykinson, en prensa).

El poder de la y el votante
Elecciones y desigualdad política en el gobierno democrático

El cuidado editorial estuvo a cargo de la

Dirección Ejecutiva de Capacitación
Electoral y Educación Cívica

del

Instituto Nacional Electoral

75 TEMAS SELECTOS



Consulta el catálogo
de publicaciones del INE