

# **LAS PROMESAS INCUMPLIDAS DE LA DEMOCRACIA**

NORBERTO BOBBIO

*Norberto Bobbio, italiano, es el máximo pensador viviente de la Ciencias Políticas. Su obra -considerada ya como un clásico contemporáneo- se ha centrado en la cuestión de la Democracia, desarrollando una crítica tanto del Socialismo Real Como de las democracias capitalistas.*

La democracia nació de una concepción individualista de la sociedad, es decir de aquella concepción para la que -contrariamente a la orgánica, dominante en la antigüedad y en la Edad Media, según la cual el todo es antes que las partes- la sociedad, toda forma de sociedad, especialmente la política, es un producto artificial de la voluntad de los individuos.

A la formación de la concepción individualista de la sociedad y del Estado y a la disolución de la orgánica contribuyeron tres acontecimientos que caracterizan la filosofía social de la edad moderna: a) el contractualismo de los siglos XVII y XVIII que parte de la hipótesis de que antes que la sociedad civil existe el estado natural en el que son soberanos cada uno de los individuos libres e iguales, los cuales pactan entre ellos para dar vida a un poder común al que incumbe la función de garantizar sus vidas y sus libertades (así como sus propiedades); b) el nacimiento de la economía política, es decir de un análisis de la sociedad y de las relaciones sociales cuyo sujeto sigue siendo el individuo, el *homo oeconomicus* (y no el *politikón zoon* de la tradición, que no es considerado por sí mismo sino sólo como miembro de una comunidad), que, según Adam Smith, persiguiendo su propio interés, a menudo promueve el de la sociedad de forma más eficaz de lo que pretende realmente promoverlo (es conocida, por lo demás, la reciente interpretación de Macpherson según la cual el Estado natural de Hobbes y de Locke es una prefiguración de la sociedad de mercado); c) la filosofía utilitarista desde Bentham a Mill, según la que el único criterio para fundamentar una ética objetivista, y por tanto para distinguir el bien

del mal sin recurrir a conceptos vagos como naturaleza y similares, es el de partir de la consideración de estados esencialmente individuales como el placer y el dolor y resolver el problema tradicional de bien común en la suma de los bienes individuales o, según la fórmula benthamiana, en la felicidad de la mayoría.

Partiendo de la hipótesis del individuo soberano que, al pactar con otros individuos en igual medida soberanos, crea la sociedad política, la doctrina democrática imaginó un Estado sin cuerpos intermedios, una sociedad política en la que entre el pueblo soberano compuesto por muchos individuos (un hombre, un voto) y sus representantes no existiesen las sociedades particulares desaprobadas por Rousseau y privadas de autoridad por la ley Le Chapelier (abolida en Francia en 1887). Lo que ha sucedido en los estados democráticos es lo opuesto totalmente: los grupos, grandes organizaciones, asociaciones de la más diversa naturaleza, sindicatos de las más heterogéneas profesiones y partidos de las más diferentes ideologías se han convertido cada vez más en sujetos políticamente relevantes, mientras que los individuos lo han hecho cada vez menos. Los grupos y no los individuos son los protagonistas de la vida política en una sociedad democrática, en la cual ya no hay un soberano -el pueblo o nación, compuesto por individuos que han adquirido el derecho a participar directa o indirectamente en el gobierno, el pueblo como unidad ideal (o mística)-, sino el pueblo dividido, de hecho, en grupos contrapuestos y en competencia entre sí, con su autonomía relativa respecto al gobierno central (autonomía que los individuos han perdido o no han tenido nunca si no es en un modelo ideal de gobierno democrático que siempre ha sido desmentido por los hechos).

El modelo ideal de la sociedad democrática era una sociedad centrípeta. La realidad que tenemos a la vista es una sociedad centrífuga, que no tiene un solo centro de poder (la voluntad general de Rousseau), sino muchos, y que merece el nombre, en el que concuerdan los estudiosos de política, de sociedad policéntrica o poliárquica (con expresión más rotunda pero no del todo incorrecta, policrática). El modelo del Estado democrático fundamentado en la soberanía del príncipe era una sociedad monista. La sociedad real, bajo los gobiernos democráticos, es pluralista.

## **LA REVANCHA DE LOS INTERESES**

De esta primera transformación (primera en el sentido de que afecta a la distribución del poder) ha derivado la segunda, relativa a la representación. La democracia moderna, nacida como democracia representativa, en contraposición a la democracia de los antiguos, habría debido estar caracterizada por la representación política, es decir por una forma de representación en la que el representante, llamado a perseguir los intereses de la nación, no puede estar sujeto a un mandato vinculado.

El principio sobre el que se fundamenta la representación política es la antítesis exacta de aquel sobre el que se fundamenta la representación de los intereses, en la que el representante, al tener que perseguir los intereses particulares del representado, está sujeto a un mandato vinculado (propio del contrato de derecho privado que prevé la revocación por exceso de mandato). El mandato libre había sido una prerrogativa del rey, el cual, al convocar a los Estados generales, pretendía que los delegados de los distintos estamentos no fuesen enviados a la asamblea con *pouvoirs restrictifs*. Expresión clara de la soberanía, el mandato libre fue transferido de la soberanía del rey a la soberanía de la asamblea elegida por el pueblo. Desde entonces la prohibición de mandato imperativo se ha convertido en una regla constante de todas las constituciones de democracia representativa, y la defensa a ultranza de la representación política ha encontrado siempre convencidos sustentadores en los partidarios de la democracia representativa contra los intentos de sustituirla o de integrarla en la representación de los intereses.

Nunca una norma constitucional ha sido más violada que la prohibición del mandato imperativo. Nunca un principio ha sido más desatendido que el de la representación política. Pero, ¿en una sociedad compuesta por grupos relativamente autónomos que luchan por su supremacía, por hacer valer sus propios intereses contra otros grupos, una tal norma, un tal principio, podían alguna vez ser llevados a la práctica? Aparte del hecho de que cada grupo tiende a identificar el interés nacional con el interés del propio grupo, ¿existe algún criterio general que pueda permitir distinguir el interés general del interés particular de éste o aquel grupo, o de la combinación de intereses particulares de grupos que se ponen de acuerdo entre ellos en detrimento de otros? Quien representa intereses particulares tiene siempre un mandato imperativo. ¿Y dónde podemos encontrar un representante que no represente intereses particulares? Seguro que

no en los sindicatos, de los cuales por otra parte depende la estipulación de acuerdos, como son los acuerdos nacionales sobre organización y el costo del trabajo que tienen una enorme importancia política. ¿En el parlamento? Pero, ¿qué representa la disciplina de partido sino una abierta violación de la prohibición de mandato imperativo? Los que a veces se escapan de la disciplina de partido a través del voto secreto, ¿no son acaso señalados como francotiradores, es decir como réprobos dignos de ser entregados al rechazo público? Aparte de todo, la prohibición de mandato imperativo es una regla no sancionada. Es más, la única sanción temida por el diputado cuya reelección depende del apoyo del partido es la que se traduce de la trasgresión de la regla opuesta que le impone considerarse vinculado al mandato que ha recibido del propio partido.

Una prueba más de la revancha, me atrevería a decir que definitiva, de la representación de los intereses sobre la representación política es el tipo de relación que ha ido instaurándose en la mayor parte de los Estados democráticos europeos entre los grandes grupos de intereses contrapuestos (representantes respectivamente de los industriales y de los obreros) y el parlamento, una relación que ha dado lugar a un nuevo tipo de sistema social que ha sido llamado, con o sin razón, neocorporativo. Este sistema está caracterizado por una relación triangular en la que el gobierno, idealmente representante de los intereses nacionales, interviene únicamente como mediador entre las partes sociales y todo lo más como garante (generalmente impotente) de la observancia del acuerdo. Los que elaboraron, hace cerca de diez años este modelo, que ocupa hoy el centro del debate sobre las transformaciones de la democracia, definieron la sociedad neocorporativa como una forma de solución de los conflictos sociales que se sirve de un procedimiento, el del acuerdo entre grandes organizaciones, que no tiene nada que ver con la representación política, y es, por el contrario, un exponente típico.

## **PERSISTENCIA DE LAS OLIGARQUÍAS**

Considero como tercera promesa incumplida la derrota del poder oligárquico. No necesito insistir mucho sobre este punto porque es un tema muy tratado y poco controvertido, al menos desde que a finales de siglo Gaetano Mosca expuso la teoría de la clase política que fue llamada, por influencia de Pareto, teoría de las élites. El principio inspirador del pensamiento democrático siempre ha sido la libertad

entendida como autonomía, es decir como capacidad de darse leyes a sí mismos, según la famosa definición de Rousseau, que debería tener como consecuencia la perfecta identificación entre quien establece y quien recibe una regla de conducta, y por tanto, la eliminación de la distinción tradicional, sobre la que se ha fundamentado todo el pensamiento político, entre gobernados y gobernantes. La democracia representativa, que es la única forma de democracia que existe y funciona, es ya por sí misma una renuncia al principio de libertad como autonomía. La hipótesis de que la futura computercracia, como ha sido llamada, permita el ejercicio de la democracia directa, es decir que dé a cada ciudadano la posibilidad de transmitir su voto a un cerebro electrónico, es pueril. A juzgar por las leyes que aparecen cada año en Italia, el buen ciudadano debería ser llamado a expresar su voto al menos una vez al día. El exceso de participación, que produce el fenómeno que Dahrendorf ha denominado, desaprobándolo, del ciudadano total, puede tener como efecto la saciedad de la política y el aumento de la apatía electoral. El precio que debe pagarse por el compromiso de pocos es a menudo la indiferencia de muchos. Nada hay más peligroso para la democracia que el exceso de democracia.

Naturalmente la presencia de élites en el poder no borra la diferencia entre regímenes democráticos y regímenes autocráticos. Lo sabía incluso Mosca, que sin embargo era un conservador que se declaraba liberal pero no demócrata, el cual ideó una compleja tipología de las formas de gobierno con el fin de mostrar que, aun no faltando nunca las oligarquías en el poder, las diversas formas de gobierno se distinguen en base a su distinta formación y organización. Puesto que he partido de una definición de democracia fundamentalmente procedimental no se puede olvidar que uno de los defensores de esta interpretación, Joseph Schumpeter, dio en la diana cuando sostuvo que la característica de un gobierno democrático no es la ausencia de élites sino la presencia de varias élites que compiten entre sí por la conquista del voto popular. En el reciente libro de Macpherson, *The Life and Times of Liberal Democracy*, se distingue cuatro fases en el desarrollo de la democracia desde el siglo pasado hasta hoy: la fase actual, definida como democracia de equilibrio, corresponde a la definición de Schumpeter. Un elitista italiano, intérprete de Mosca y Pareto, distinguió de forma sintética y, a mi modo de ver, incisiva, las élites que se imponen de las que se proponen.

## **DEMOCRACIA POLÍTICA Y DEMOCRACIA SOCIAL**

Si la democracia no ha logrado acabar del todo con el poder oligárquico, menos todavía ha conseguido ocupar todos los espacios en los que se ejercita un poder que toma decisiones vinculantes para todo un grupo social. En este punto la distinción que entra en juego ya no es entre poder de pocos y de muchos, sino entre poder ascendente y poder descendente. Por otra parte, en este terreno se debería hablar más de inconsecuencia que de no actuación, ya que la democracia moderna nació como método de legitimación y de control de las decisiones políticas en sentido estricto, o del gobierno propiamente dicho, sea nacional o local, donde el individuo se toma en consideración en su *rol* general de ciudadano y no en la multiplicidad de sus *roles* específicos de fiel de una iglesia, trabajador, estudiante, soldado, consumidor, enfermo, etc.

Tras la conquista del sufragio universal, si puede hablarse todavía de una extensión del proceso de democratización, éste se debería dar no tanto en el paso de la democracia política a la democracia social, no tanto en la respuesta a la pregunta: ¿quién vota? , sino en la respuesta a esta pregunta: ¿dónde se vota? En otras palabras, cuando se quiere conocer si ha habido un desarrollo de la democracia en un país dado, habría que ver no si ha aumentado el número de los que tienen el derecho a participar en las decisiones que les afectan sino los espacios en los que pueden ejercitar este derecho. Mientras los dos grandes bloques de poder que existen en las sociedades avanzadas, la empresa y el aparato administrativo, no se vean afectados por el proceso de democratización -aparte de que esto sea, además de posible, también deseable-, éste no puede darse por acabado.

Creo, sin embargo, de un cierto interés observar que en algunos de estos espacios no políticos (en el sentido tradicional de la palabra), por ejemplo en la fábrica, se ha dado alguna vez la proclamación de algunos derechos de libertad en el ámbito del específico sistema de poder, a semejanza de lo que sucedió con las declaraciones de los derechos del ciudadano respecto al sistema del poder político: me refiero, por ejemplo, al estatuto de los trabajadores que se dictó en Italia en 1970, y a las iniciativas en curso para la proclamación de una carta de los derechos del enfermo. También respecto a las prerrogativas del ciudadano frente al Estado, la concesión de los derechos de libertad ha precedido a la de los derechos políticos. Como ya he dicho cuando he hablado de la relación entre Estado

liberal y Estado democrático ha sido una consecuencia natural de la concesión de los derechos de libertad, porque la única garantía del respeto de los derechos de libertad está en el derecho a controlar el poder a que corresponde esta garantía.

## **EL PODER INVISIBLE**

La eliminación del poder invisible es la quinta promesa no cumplida por la democracia real respecto a la ideal. A diferencia de la relación entre democracia y poder oligárquico, sobre la cual hay una muy rica literatura, el tema del poder invisible ha sido hasta ahora muy poco explorado (entre otras razones porque escapa a las técnicas de investigación empleadas normalmente por los sociólogos, como entrevistas, sondeos de opinión, etc.).

Puede ser que yo esté particularmente influenciado por lo que sucede en Italia, donde la presencia del poder invisible (mafia, camorra, logias masónicas anómalas, servicios secretos incontrolados y protectores de los subversivos a los que deberían controlar), es, permítaseme el juego de palabras, visibilísima. Ocurre, sin embargo, que el tratamiento más amplio del tema hasta este momento lo he encontrado en un libro de un estudioso americano, Alan Wolfe, *The Limits of Legitimacy*, que dedica un capítulo muy documentado a lo que él llama el doble Estado, doble en el sentido de que junto a un Estado visible existiría un Estado invisible. Que la democracia naciese con la perspectiva de hacer desaparecer para siempre de las sociedades humanas el poder invisible para dar vida a un gobierno cuyas acciones habrían debido ser llevadas a cabo en público *au grand jour* (por usar la expresión de Maurice Joly), es bien sabido. Modelo de la democracia moderna fue la democracia de los antiguos, de forma particular la de la pequeña ciudad de Atenas, en los felices días en que el pueblo se reunía en el ágora y tomaba libremente, a la luz del sol, las decisiones propias después de haber escuchado a los oradores que ilustraban los diferentes puntos de vista. Platón para denigrarla (pero Platón era un antidemócrata) la llamó teatrocracia (palabra que se encuentra, no por casualidad, también en Nietzsche). Una de las razones de la superioridad de la democracia frente a los estados absolutos que habían revalorizado los *arcana imperii* y defendían con argumentos históricos y políticos la necesidad de que las grandes decisiones políticas fueran tomadas en los gabinetes secretos, lejos de las miradas indiscretas de la gente, fue la convicción de que el

gobierno democrático podría finalmente dar vida a la transparencia del poder, al poder sin máscara .

En el Apéndice a la *Paz Perpetua Kant* enunció e ilustró el principio fundamental según el cual todas las acciones relativas al derecho de otros hombres, cuyo enunciado no sea susceptible de publicidad, son injustas , queriendo decir que una acción que estoy obligado a mantener en secreto es ciertamente una acción no sólo injusta sino de una naturaleza tal que, si fuese hecha pública, suscitaría tal reacción que haría imposible su realización: por poner el ejemplo aducido por el mismo Kant, ¿qué Estado podría declarar públicamente, en el mismo momento en qué se estipula un tratado internacional, que no lo observará?, ¿qué funcionario puede declarar abiertamente que usará el dinero público para intereses privados? De este planteamiento del problema resulta que la obligación de la publicidad de los actos de gobierno es importante no sólo, como se suele decir, para permitir al ciudadano conocer los actos de quien detenta el poder y por tanto controlarlos, sino también porque la publicidad es ya por sí misma una forma de control, es un expediente que permite distinguir lo que es lícito de lo que no lo es. No es casualidad que la política de los *arcana imperii* avanzase pareja con las teorías de la razón de Estado, es decir con las teorías según las cuales es lícito para el Estado lo que no es lícito para los ciudadanos particulares y por tanto el Estado se ve obligado, para no producir escándalo, a actuar en secreto. (Para dar una idea del poderío excepcional del tirano, Platón dice que sólo al tirano le es lícito hacer en público actos escandalosos que los comunes mortales imaginan realizar únicamente en sueños.)

No hace falta decir que el control público del poder es mucho más necesario en una época, como la nuestra, en que los instrumentos técnicos de los que puede disponer quien detenta el poder para conocer todo lo que hacen los ciudadanos han aumentado enormemente, son prácticamente ilimitados. Si he manifestado alguna duda de que la computercracia pueda ayudar a la democracia gobernada, no tengo ninguna sobre el servicio que puede prestar a la democracia gobernante. El ideal del poderoso ha sido siempre ver cada gesto y oír cada palabra de sus subordinados (a ser posible sin ser visto ni oído): este ideal es hoy alcanzable. Ningún déspota de la antigüedad, ningún monarca absoluto de la edad moderna, aun rodeado por miles de espías, logró jamás conseguir sobre sus súbditos todas las informaciones que el más democrático de los



gobiernos puede obtener con el uso de cerebros electrónicos. La vieja pregunta que recorre toda la historia del pensamiento político: ¿quién vigila a los vigilantes? , hoy puede repetir con esta otra fórmula: ¿quién controla a los controladores? Si no se consigue encontrar una respuesta adecuada a esta pregunta, la democracia, como advenimiento del gobierno visible, está pérdida. Más que de una promesa incumplida se trataría en este caso incluso de una tendencia contraria a las premisas: la tendencia no hacia el máximo control de súbditos por parte del poder.

## **EL APRENDIZAJE DE LA CIUDADANÍA**

La sexta promesa incumplida está relacionada con el aprendizaje de la ciudadanía. En los discursos apologéticos sobre la democracia, de dos siglos a esta parte, no falta nunca el argumento según el cual el único modo de hacer de un súbdito un ciudadano es atribuirle aquellos derechos que los autores de derecho público del siglo pasado llamaron *activae civitatis*, y el aprendizaje de la democracia se desarrolla con el ejercicio mismo de la práctica democrática. No antes: no antes según el modelo jacobino por el que primero se da la dictadura revolucionaria y después, sólo en un segundo período, el reino de la virtud. No, para el buen demócrata el reino de la virtud (que para Montesquieu constituía el principio de la democracia en contraposición al miedo, principio del despotismo) es la democracia misma que de la virtud, entendida como amor por la cosa pública, no puede prescindir sino que al mismo tiempo la promueve, la alimenta y la refuerza.

Uno de los fragmentos más ejemplares a este respecto es el que se encuentra en el capítulo sobre la forma mejor de gobierno de las *Consideraciones sobre la democracia representativa* de John Stuart Mill, donde distingue entre ciudadanos activos y pasivos y precisa que en general los gobernantes prefieren a los segundos porque es mucho más fácil tener en un puño a los súbditos dóciles o indiferentes, pero que la democracia necesita de los primeros. Si tuviesen que prevalecer los ciudadanos pasivos, concluye, los gobernantes por su gusto harían de sus súbditos un rebaño de ovejas puestas únicamente a pacer la hierba una al lado de otra (y a no lamentarse, añadido yo, aunque la hierba sea escasa). Esto le inducía a proponer la ampliación del sufragio a las clases populares en base al argumento de que uno de los remedios a la tiranía de la mayoría radica en hacer participar en las elecciones, además de a las clases acomodadas que

constituyen siempre una minoría de la población y tienden naturalmente a procurar por sus propios intereses exclusivos, también a las clases populares. Decía: la participación electoral tiene un gran valor educativo; es a través de la discusión política como el obrero, cuyo trabajo es repetitivo en el angosto horizonte de la fábrica, consigue comprender la relación entre acontecimientos lejanos y su interés personal, establecer relaciones con ciudadanos diferentes de aquellos con los que tiene un trato cotidiano y convertirse en miembro consciente de una comunidad.

El aprendizaje de la ciudadanía ha sido uno de los temas preferidos por la ciencia política americana de los años cincuenta, un tema tratado bajo la etiqueta de la cultura política, sobre el que se han vertido ríos de tinta que pronto se ha descolorido: entre las muchas distinciones, recuerdo aquella entre cultura de súbditos, es decir orientada hacia los *outputs* del sistema, hacia los beneficios que el elector espera sacar del sistema político, y cultura participante, esto es orientada hacia los *inputs*, que es propia de los electores que se consideran potencialmente comprometidos en la articulación de la demandas y en la formación de las decisiones.

Miremos a nuestro alrededor. En las democracias más consolidadas se asiste impotente al fenómeno de la apatía política, que afecta a menudo a cerca de la mitad de los que tienen derecho al voto. Desde el punto de vista de la cultura política son personas que no están orientadas ni hacia los *outputs* ni hacia los *inputs*. Simplemente no están interesadas por lo que sucede, como se dice en Italia, con feliz expresión, en el palazzo. Sé bien que pueden darse también interpretaciones benévolas de la apatía política. Pero incluso las interpretaciones más benévolas no pueden hacerme olvidar que los grandes escritores democráticos tendrían dificultades para reconocer en la renuncia a usar el propio derecho un fruto benéfico del aprendizaje de la ciudadanía.

## **EL VOTO DE INTERCAMBIO**

En los regímenes democráticos, como el italiano, en los que el porcentaje de votantes es todavía muy alto (pero va disminuyendo en cada elección), hay buenas razones para pensar que iría descendiendo el voto de opinión y aumentando el de intercambio, el voto, por usar la terminología aséptica de los *political scientists*, orientado hacia los *outputs* o, por usar una terminología más cruda pero quizás menos mistificadora, clientelista, fundamentado, aunque

a menudo ilusoriamente, en el *do ut des* (apoyo político a cambio de favores personales). También para el voto de intercambio pueden darse interpretaciones benévolas. Pero no puedo dejar de pensar en Tocqueville, que en un discurso en la Cámara de los Diputados (el 27 de enero de 1848), lamentando la degeneración de las costumbres públicas, por lo que las opiniones, los sentimientos y las ideas comunes con sustituidas cada vez más por intereses particulares, se preguntaba, mirando a sus colegas, si no ha aumentado el número de los que votan por intereses personales y no ha disminuido el voto de quien vota sobre la base de una opinión política, y calificaba esta tendencia como expresión de moral baja y vulgar, siguiendo la cual quien disfruta de los derechos políticos procura... hacer de ellos un uso personal en interés propio.

Seis promesas incumplidas. ¿Pero eran promesas que podían cumplirse? A una pregunta como esta no puede darse una respuesta global. Es necesario responder caso por caso. Pero sólo intentando explicarse por qué ha sucedido lo que ha sucedido se puede entrar en el punto candente del debate actual sobre las transformaciones de la democracia.

Título original: Le promesse non mantenute  
della democrazia, en Mondoperaio, N° 5, 1984.

Traducción: Marc Granell