

**LAS REGLAS  
DEL JUEGO  
DEMOCRÁTICO**  
y sus violaciones  
en el mundo actual

Michelangelo Bovero







# **LAS REGLAS DEL JUEGO DEMOCRÁTICO y sus violaciones en el mundo actual\***

**Michelangelo Bovero**

\*Conferencia dictada en el Auditorio del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, el jueves 25 de octubre de 2007



**INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
DEL ESTADO DE JALISCO**

David Gómez Álvarez  
CONSEJERO PRESIDENTE

CONSEJEROS

Víctor Hugo Bernal Hernández  
Nacahutzin Tonatiuh Bravo Aguilar  
Sergio Castañeda Carrillo  
José Tomás Figueroa Padilla  
Armando Ibarra Nava  
Carlos Alberto Martínez Maguey

Carlos Óscar Trejo Herrera  
ENCARGADO DEL DESPACHO DE  
SECRETARÍA EJECUTIVA

**Las reglas del juego democrático**

Michelangelo Bovero

Primera edición: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana  
del Estado de Jalisco, 2008  
Flores 2370, esquina López Mateos, colonia Italia Providencia,  
C.P. 44648, Guadalajara, Jalisco

© Michelangelo Bovero

ISBN-10: 968-9206-26-5  
ISBN-13: 978-968-9206-26-2

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana  
del Estado de Jalisco

Prohibida su reproducción por cualquier medio mecánico o electrónico existente o por existir sin la autorización escrita del editor o el titular de los derechos.

El contenido de esta publicación es responsabilidad de sus autores. El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco es ajeno a las opiniones aquí presentadas. Se difunden como parte de un ejercicio de pluralidad y tolerancia.

**LAS REGLAS  
DEL JUEGO  
DEMOCRÁTICO  
y sus violaciones  
en el mundo actual**

**Michelangelo Bovero**

Traducción del italiano:  
Antonella Attili y Lorenzo Córdova Vianello.

  
colección  
**aportaciones**



## **LAS REGLAS DEL JUEGO DEMOCRÁTICO**

### **Y SUS VIOLACIONES EN EL MUNDO ACTUAL**

**1. HABLANDO FRENTE A PERSONAS PARTICULARMENTE INTERESADAS** en la temática electoral, me ha parecido oportuno enfrentar el análisis detallado de las seis reglas del juego democrático individuadas por Norberto Bobbio, así como de los problemas relativos a su aplicación en los ordenamientos de las democracias reales contemporáneas.

Reproduzco, ante todo, el catálogo de las reglas que se puede leer en un capítulo de la *Teoría general de la política* de Bobbio:

1. Todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad, sin distinción de raza, religión, condición económica, sexo, deben gozar de los derechos políticos, es decir, cada uno debe gozar del derecho de expresar su propia opinión o de elegir quien la expresará por él;
2. El voto de todos los ciudadanos debe tener un peso igual;
3. Todos aquéllos que gozan de los derechos políticos deben ser libres de poder votar según su propia opinión formada en la manera más libre posible, es decir, en una libre competencia entre grupos políticos organizados en competición entre sí;
4. Deben ser libres también en el sentido de que deben estar colocados en condiciones para escoger entre soluciones diversas, esto es, entre partidos que tengan programas diferentes y alternativos;



5. Tanto para las elecciones como para las decisiones colectivas debe valer la regla de la mayoría numérica, en el sentido de que se considere electo el candidato, o se considere válida la decisión, que obtiene el mayor número de votos; y

6. Ninguna decisión tomada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría, particularmente el derecho a convertirse, a su vez, en mayoría en paridad de condiciones.

Como puede verse, todas estas reglas tienen que ver, directa o indirectamente, con la institución característica de la moderna democracia representativa: las elecciones. Bobbio advierte que las reglas del juego democrático son «muy simples de enumerar, pero todo menos fáciles de aplicar correctamente». Propongo examinarlas con atención.

**2. EL PRIMER PAR DE REGLAS DEL JUEGO, POR ASÍ DECIRLO,** «traduce» a términos normativos el principio de la igualdad democrática. Desde los tiempos antiguos a los modernos, la categoría de igualdad define la *naturaleza* de la democracia y la contrapone a las formas de gobierno no democráticas. Es casi superfluo agregar que me refiero no a la igualdad en general sino, específicamente, a la igualdad *política*, o sea a la concerniente al poder de (participación en la) decisión colectiva. Las *condiciones* de la igualdad democrática –esto es, las condiciones bajo las cuales puede considerarse propiamente democrática una determinada forma de la igualdad– establecidas por las primeras dos reglas corresponden a las dos dimensiones en las que Bobbio invita a articular conceptualmente cualquier problema de igualdad, respondiendo a las preguntas «quiénes son los iguales» y «en qué son iguales».

La primera es una condición de *inclusividad*: en democracia son (deben ser) iguales «todos los ciudadanos». Está claro lo que entiende Bobbio: todo ciudadano pasivo, sometido al ordenamiento, debe ser ciudadano activo, estar autorizado a participar en su creación. Para reformularlo de otra manera: un régimen es democrático *a condición de que* todos los destinatarios de las decisiones políticas tengan el derecho-poder de participar en el proceso de decisión *sin discriminaciones*. La democracia de los modernos no tiene *metecos*.

Con este término, que literalmente significa «cohabitantes-convivientes», los antiguos indicaban a los extranjeros residentes, insertos en el tejido social, pero privados de derechos políticos. La democracia de los antiguos era escasamente inclusiva; la de los modernos, crecida

junto al reconocimiento de los derechos del hombre, no puede no ser congruente con la condición de máxima inclusividad. Pero, ¿es una condición que podemos considerar satisfecha en los regímenes reales comúnmente llamados democracias? ¿En qué medida? ¿Y está hoy satisfecha más o menos que ayer, que hace veinte años? La respuesta no es difícil. Aludo naturalmente al problema de los inmigrantes. En Europa, frente al crecimiento del fenómeno, ciertos partidos y movimientos progresistas han avanzado, desde el principio de los años noventa, la propuesta de otorgarle a los llamados «extracomunitarios» algunos (por lo menos) derechos de participación política. Los resultados no son homogéneos y no se puede decir que hayan sido satisfactorios en su conjunto. Sobre todo, después del 11 de septiembre, el clima general se ha vuelto gravemente hostil a las perspectivas de integración política, es decir, al principio democrático de inclusividad. Junto con el fenómeno de la inmigración, ya sea clandestina ya sea regular, crece el racismo, aun institucionalizado y legalizado. Los clandestinos son tendencialmente tratados como no-personas. Los «inmigrantes regulares», son encaminados hacia a figuras de trabajo hipersubordinado y semi-servil (braceros temporales, trabajadores domésticos, cuidador, etcétera); y sufren una creciente segregación, al menos ideológica, al dentro de difundidos estereotipos religioso-culturales, que los mantienen envueltos en un halo de desconfianza, si no de abierta hostilidad. Nuevos metecos, pues, pero quizás no sólo: la (no-)identidad política de meteco, de persona sin derechos políticos, tiende, por un lado, a deslizarse hacia la (no-)identidad social, más o menos disimulada, de semisiervo, y por el otro lado, a sumarse a la identidad ideológica del potencial enemigo, interno o infiltrado.

Visto desde esta otra parte del océano, es decir, desde América Latina, el mismo problema adquiere otro rostro, aún más dramático: el de incalculables masas de ciudadanos no-efectivos, que no sólo están excluidos de hecho de la vida pública, sino que están recluidos en condiciones de existencia miserable sin salida, segregados y autosegregados, y vistos por gran parte de la sociedad como un cuerpo extraño, hostil y enemigo.

Una reminiscencia clásica, por analogía: en la antigua Esparta, ciudad no democrática, cada año los sumos magistrados solían declarar ritualmente la guerra a los ilotas, la parte servil de la población, y los espartiates, es decir la clase dominante, tenían el derecho de dar caza, como si fuesen fieras, a los ilotas que encontrasen en la calle tras la puesta de sol. Ciertos comportamientos tolerados, o incluso permiti-

dos, o hasta autorizados en algunas de las actuales democracias reales –no sólo en América Latina, sino también en Europa y en los Estados Unidos– se asemejan a aquellos de los espartiates. Preguntémonos honestamente, ¿esto es una democracia?

**3. LA SEGUNDA REGLA PRECISA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD** democrática, estableciendo una *condición de equivalencia*: «el voto de todos los ciudadanos debe tener igual peso». Obsérvese: «pesar» no equivale a «contar» o a «ser contado». Los votos deben tener igual incidencia en la formación de la representación política, lo que significa que deben ser tratados como iguales no sólo al *comienzo* del proceso electoral, cuando cada elector deposita en la urna una y sólo una papeleta idéntica a la de cualquiera (una cabeza, un voto); sino que también al *final* del proceso mismo, cuando los votos se transforman en escaños mediante alguno de los conjuntos de reglas técnicas que llamamos sistemas electorales. De ahí se sigue que cuando se adopta un sistema electoral que funciona como un mecanismo que distribuye pesos desiguales a los votos individuales, se contraviene una de las condiciones de la democracia.

Reitero lo que vengo sosteniendo desde hace tiempo: el único sistema electoral propiamente democrático –que satisface las condiciones de la democracia– es el sistema proporcional, o un sistema que tenga efectos sustancialmente proporcionales como, por ejemplo, el alemán. Sé bien que no existe un solo sistema proporcional sino muchos, y que ninguno de éstos garantiza la consecución de una proporcionalidad perfecta entre votos y escaños; pero persisto en mantener que cuanto más nos alejamos del criterio de proporcionalidad en la opción por un sistema electoral, tanto más crece la distancia entre el funcionamiento real de un régimen y las condiciones establecidas por el modelo de democracia propuesto por Bobbio con su catálogo de reglas del juego. Este alejamiento equivale a un deslizamiento hacia el tipo ideal de la autocracia, en el sentido kelseniano de régimen caracterizado por el flujo descendente del poder. Para los grupos de individuos que no estén correctamente (proporcionalmente) representados en el parlamento a causa de un sistema electoral que ha asignado a sus votos un peso menor respecto de otros (grupos de) votos, las leyes aprobadas por el parlamento adoptarán el aspecto de decisiones que caen de lo alto. De los ciudadanos de una democracia se podrá pretender que acepten una decisión, aun cuando no la compartan, sólo si sus representantes políticos han podido incidir en el proceso de decisión en una medida correspondiente a la consistencia efectiva de los votos electorales recibidos, es decir, sólo si se ha respetado correctamente la condición de

equivalencia de los votos individuales en su transformación en escaños. Por el contrario, se ha difundido en muchos países la tendencia a alterar la *recta proportio* entre votos y escaños con la finalidad de asegurar la formación de mayorías sólidas y de gobiernos estables. Pero cuando ocurre que la composición de la representación parlamentaria, como consecuencia de la introducción de artificios distorsionadores en la ley electoral, no sólo no refleja la distribución de los votos de las diversas orientaciones políticas, sino que no resulta ya reconducible a aquélla en una medida mínimamente plausible, nos podemos preguntar qué sentido tiene todavía ir a votar. Ciertamente, no un sentido democrático. Es como participar en un juego de azar.

En línea de máxima, e independientemente de toda discusión sobre las virtudes y los vicios relativos de los diversos sistemas electorales, en innegable que un mecanismo electoral no, o anti-proporcional, es un procedimiento incorrecto desde el punto de vista de las reglas del juego democrático, específicamente de la regla de equivalencia de los votos individuales. No obstante lo anterior, muchos sostienen que en determinadas circunstancias es oportuno alejarse de la rectitud en la aplicación rigurosa de ésta o de otras reglas del juego, para poner un remedio al mal funcionamiento del mismo juego. Es una tesis discutible. Pero, al menos, que no se diga que alterando las reglas del juego éste se vuelve más democrático. Y, por el contrario, precisamente esto es lo que se afirma en muchísimos casos, en donde la introducción de sistemas electorales distorsionadores es justificada como un modo eficaz para instaurar la «verdadera» democracia, es decir, la así llamada «democracia de la alternancia». Pues bien: la alternancia es un concepto sólo aparentemente claro, que deberíamos someter a un análisis riguroso. Si fuera cierto que la posibilidad de la alternancia puede ser asegurada sólo mediante la manipulación grave del voto, o sea, arrojando la condición de equivalencia, no dudaría en plantear la pregunta, por mucho que pueda parecer paradójica, de si ¿la alternancia es democrática? En suma, volvería a preguntar, ¿es ésta es una democracia?

**4. EL SEGUNDO PAR DE REGLAS CONCIERNE** al fundamento de la democracia, que para Bobbio reside en el individuo concebido como sujeto capaz de libre elección política. Naturalmente, no existen reglas que puedan «crear» al individuo libre, que es, dice Bobbio, una figura ideal, incluso un ideal límite. Pero con determinadas reglas se pueden instaurar las circunstancias en las cuales la elección política individual puede plausiblemente considerarse libre: en otras palabras, las condiciones de libertad pueden considerarse satisfechas cuando están presentes las

circunstancias en las que el individuo tiene la posibilidad subjetiva y la oportunidad objetiva de decidir libremente, si es capaz de hacerlo.

Aclaremos de inmediato: ¿qué libertad? Contrariamente a lo que podría esperarse, la libertad que aquí se trata –las reglas tercera y cuarta de la tabla de Bobbio– no es la llamada libertad positiva o libertad como autonomía. Considero inoportuno usar el término «libertad» para designar a la autonomía, ya que ésta es una forma de poder, mientras en todos los usos plausibles la noción de libertad es equivalente a una negación de poder: en suma, la libertad es siempre negativa. La autonomía como capacidad jurídica de darse leyes a sí mismo –o mejor, como derecho– el poder del individuo de contribuir con el mismo peso que cualquier otro a la determinación de las leyes a las que será sometido al igual que los demás está más implícita en las primeras dos reglas, que conciernen, como hemos visto, explícitamente a la igualdad: la igualdad democrática es la igualdad *en* autonomía, es decir, en el poder de participar en los procesos de autodeterminación colectiva. Por el contrario, todos los aspectos de la libertad de los que habla Bobbio en el segundo par de reglas son, con toda evidencia, *lógicamente* reconducibles a la noción de libertad negativa, es decir, a la libertad como no impedimento, no restricción, no interferencia. Piénsese bien: cuando usamos la expresión «libre elección», con el adjetivo «libre» no nos referimos a la autonomía, es decir al poder de contribuir en la autodeterminación colectiva, sino a las circunstancias en las cuales la autonomía puede ser ejercitada sin limitaciones o perturbaciones. Además, es todavía útil advertir que las formas de libertad de las que trata Bobbio en estas reglas *no* son directamente vinculadas a los derechos fundamentales de libertad individual, es decir, no coinciden con las «cuatro grandes libertades de los modernos», aunque las presupongan.

En la tercera regla del elenco que estamos examinando, la noción de libertad es reclamada tres veces. Bobbio considera aquí tres dimensiones de un único problema de libertad, que no obstante conviene analizar separadamente. En primer lugar, dice Bobbio, los ciudadanos «deben ser libres de poder votar según la propia opinión»: o sea, no deben ser impedidos de votar siguiendo sus propias preferencias, ni constreñidos a votar en contra de ellas. De esta doble negación se pueden dar numerosas interpretaciones. Aquí me limito a observar que esta formulación parece implicar, ante todo, un rechazo de la así llamada «democracia protegida»: en vía de principio, cada opinión de los ciudadanos debe poder aspirar a una proyección política, por lo que debe hallar un canal para ser representada, con tal de que supere un cierto umbral de votos. Añeja y espinosa cuestión es esta de la democracia

protegida y de los «partidos antisistema», que un tiempo se planteaba respecto de los partidos fascistas y comunistas y que ahora se vuelve a proponer para los partidos o movimientos religiosos integristas y más o menos fanáticos. Así pues, ¿una democracia es tal *a condición de que* no sea «protegida»? Si la democracia concierne al *quién* y al *cómo* pero no al *qué cosa* de las decisiones colectivas, es decir, si es una forma que puede acoger a los más diversos contenidos, y justo por eso es laica y agnóstica por definición, ¿debe admitir también a los partido anti-lai-cos, o no? ¿Es admisible el suicidio democrático de la democracia? Es un problema enorme, que merecería un discurso aparte.

Pasemos al segundo aspecto de la tercera regla de Bobbio, conforme a la cual la opinión de los ciudadanos debe poderse formar «lo más libremente que sea posible»: es decir, en ausencia de condicionamientos e interferencias deformantes. El problema es, evidentemente, el de la manipulación de la opinión pública. Pero es ilusorio pensar en resolverlo con la exclusión del juego de los manipuladores, de los tramposos, en primer lugar, porque es muy difícil trazar *a priori* un límite entre la manipulación y la persuasión política; formular un criterio compartido para distinguirlas, que sea traducible en normas jurídicas; y sobre todo, porque se trataría de conferir a alguien la autoridad de juzgar sobre ello, es decir, de establecer si un determinado acto concreto entra en las formas lícitas de la persuasión o en las ilícitas de la manipulación. Un magistrado que tuviera una autoridad similar sería acusado, probablemente, de favorecer a una o a otra de las partes en la contienda política. Lo que en cambio es posible, aunque todo menos fácil, es establecer normativamente las condiciones de un pluralismo *de* los medios –y *en* los medios– de información y formación de la opinión pública. De este modo no se garantizará sin más la libre formación de las opiniones políticas –para esto hacen falta capacidades subjetivas, discernimiento crítico–, pero se estarán asegurando circunstancias en las que no es implausible pensar que se puedan formar libremente las, o algunas, opiniones. Tendremos, si no la libertad del individuo como sujeto de elección, al menos algunos elementos –como dice Bobbio– de la *atmósfera* de la libertad. Un régimen no es democrático si no vive en una atmósfera de libertad, y ésta no subsiste si no se garantizan precisamente condiciones mínimas de pluralismo *de* (y *en*) los medios de información y persuasión. ¿De qué modo? Comenzando por prohibir las concentraciones, y obviamente por excluir de la competición política a quien posea o controle una cuota de ellos, por exigua que sea. Al menos, a mi me parece obvio. Pero probemos, por el contrario, a asumir que no sea así. Imaginemos una competición electoral en la

que sean admitidos como candidatos no uno sólo, sino dos o cuatro u ocho dueños de canales televisivos, al margen de cualquier vínculo en el uso de estos instrumentos para su propia ventaja. Tendríamos, ciertamente, una pluralidad de voces contrastantes en la campaña electoral y, desde este punto de vista, podría parecer que la condición de pluralismo informativo estaría literalmente satisfecha. En realidad, se trataría de un pluralismo trucado, aparente y engañoso. Y nos quedaría la sospecha de que quien ganara la competencia sería el manipulador más hábil. Preguntémonos, nuevamente, ¿ésta es una democracia?

De una manera no inmediatamente clara, Bobbio cierra la fórmula de la tercera regla estableciendo un vínculo directo, más todavía, una equivalencia, entre la formación libre de la opinión política y «la libre competición entre grupos políticos organizados en concurrencia entre sí». La interpretación más literal sugiere entender que la competición es «libre» si ningún partido es impedido de participar en ella; pero ésta no es más que la cara *ex parte eligendorum* de la libertad de voto, que antes había sido considerada por Bobbio *ex parte electorum*. Sin embargo, es evidente que aquí Bobbio se refiere al contenido y a las formas del desarrollo de esta ésta, que es una competición por la persuasión de los votantes, donde ninguno de los candidatos debe ser impedido u obstaculizado en tal intento de persuasión. Lo que nos devuelve a las consideraciones precedentes sobre el *pluralismo informativo* como *una de las condiciones de la libertad* del juego democrático.

**5. CON LA CUARTA REGLA, BOBBIO PRECISA** las condiciones de libertad del juego democrático por lo que concierne al *objeto* de la elección política de los ciudadanos: elección que es verdaderamente tal sólo si existe la posibilidad objetiva de «elegir entre soluciones diversas, es decir entre partidos que tengan programas diversos y alternativos». Una elección con lista única y bloqueada no es democrática precisamente porque una elección obligada no es libre y una elección no libre no es una elección. Pero más allá de este caso límite, se pueden hacer otras consideraciones para valorar si, y en qué grado y medida, esta específica condición de la democracia –la *condición del pluralismo propiamente político*– resulta hoy satisfecha. Aludo no sólo y no tanto a las recurrentes lamentaciones sobre la homologación de los programas, imputada principalmente a los llamados vínculos objetivos, iguales para todos los sujetos políticos de cualquier color, en materia de decisiones económicas: si las alternativas son demasiado similares entre sí, la elección queda obviamente vaciada de sentido o se orienta hacia diferencias aparentes y en definitiva engañosas. Me refiero más



bien a la limitación en el *número de las opciones* que se presentan a los ciudadanos. Soy consciente de que mis ideas sobre este punto son un tanto heterodoxas y que a muchas personas les parecerán incluso paradójicas, pero invito a tener paciencia y a analizar brevemente lo que considero un verdadero síndrome de transformación patológica sufrida en tiempos y modos diversos por todas o casi todas las democracias reales contemporáneas.

Entre los agentes patógenos, o que yo considero tales, no es difícil identificar por lo menos los fenómenos siguientes: a) la consolidación de arquitecturas institucionales o (incluso sólo) de costumbres o prácticas que privilegian a los órganos llamados ejecutivos y que asignan poderes preeminentes a cargos monocráticos, en perjuicio de los órganos colegiados representativos; b) la canalización de la dialéctica política en formas inspiradas en la lógica de la llamada democracia mayoritaria, que tiende a contraerse a la confrontación entre gobierno y oposición; y c) la personalización de la lucha política y de la gestión del poder, hasta el absurdo, denunciado como tal por Bobbio, de los «partidos personales». La convergencia entre los efectos de estos (y otros) bien conocidos fenómenos ha producido la configuración del juego democrático, en sus distintas fases y grados, como un *duelo*. Epifenómeno significativo son los duelos televisivos, que han devenido por todas partes al momento culminante de las campañas electorales, a imitación del arquetipo estadounidense, incluso allí donde no está formalmente vigente una forma de gobierno presidencial ni el sistema político es un bipartidismo perfecto.

Podríamos describir intuitivamente esta transformación como la tendencial reducción del pluralismo al dualismo. A pesar de sus manifestaciones desagradables e incluso grotescas, la metamorfosis dicotomizante de las democracias reales ha estado y continúa estando acompañada de un difundido favor por parte de quien –cierto que no sin buenas razones– mira con preocupación los peligros de la fragmentación de la representación política. Para un bobbiano, además, la dicotomía tienen una fascinación particular, incluso política: es adecuada a la contraposición entre derecha e izquierda; y delimita el tema de la elección en términos netos y claros. Sin embargo, el dualismo es el grado mínimo del pluralismo. Pero ¿es un grado suficiente? La elección entre dos ¿es (siempre) una *libre* elección política? ¿O no es quizá una elección *demasiado* condicionada? A mi juicio, la reducción tendencial del pluralismo a un dualismo, representa un empobrecimiento de la vida democrática, que hace crecer, de por sí, la distancia entre el sistema político y la sociedad civil. El abstencionismo, y más en gene-



ral la apatía política y la desafección hacia la democracia, tienen causas múltiples y complejas; pero entre éstas ciertamente existe también la contracción excesiva de la gama de las oportunidades de elección. Aquéllos que no se reconocen en ninguna de las opciones disponibles, no siempre deciden elegir el mal menor: pueden decidir no elegir. Queda de hecho que la cuota de quienes se abstienen en cada jornada electoral se ha convertido en un factor cada vez más determinante, y como tal es percibida por los actores políticos: las campañas electorales están orientadas en medida creciente, si no es que preponderante, a conquistar el voto de los así llamados electores inciertos o indiferentes, a tal grado que parecería que el resultado de una elección estuviera en la manos no ya de quienes votan, sino, paradójicamente, de quienes no votan. Ahora bien: preguntémonos si tendría sentido definir a la democracia como el régimen en el cual decide quien *no* vota. En suma, preguntémonos, ¿ésta es todavía una democracia?

**6. LA QUINTA EN EL LISTADO DE BOBBIO ES LA REGLA DE LA MAYORÍA,** siempre incluida, junto a la primera o a las dos primeras, en todos los elencos bobbianos de reglas del juego, incluso en los «ultramínimos». Procedimiento rey de la democracia, pues, aunque Bobbio no pierde ocasión de advertir que no es «el único», es decir, que no hay que identificar democracia y principio mayoritario. En la visión de Bobbio, el respeto del principio de la mayoría es una *condición de eficiencia* de la democracia, ya que permite llegar más fácilmente a la decisión colectiva frente al contraste o a la simple heterogeneidad de la multitud de opiniones individuales. Como es sabido, Bobbio toma distancias de la tesis de Kelsen, que justificaba la regla de la mayoría con el argumento axiológico, según el cual aquélla permitiría la mejor aproximación posible a un régimen de perfecta autonomía, en el que las decisiones colectivas deberían resultar de acuerdo con la voluntad de todos los individuos asociados. Para Bobbio, la regla de la mayoría ha de considerarse un puro expediente técnico, mejor que (es decir preferible a) la regla de la unanimidad, simplemente porque es más útil al objetivo de determinar cuál es la voluntad colectiva; o al menos, en la justificación de la regla de la mayoría los argumentos técnicos son para Bobbio «más probatorios» que los axiológicos.

Ahora bien, considerada como condición de eficiencia del juego democrático, ¿se puede decir que la regla de la mayoría se aplica correctamente en los actuales regímenes de democracia real? Hoy, ¿más o menos que ayer? ¿Mejor o peor que hace veinte años? Por responder con una frase, diría que se aplica más y, por tanto, peor: contrariamente a

todas las otras reglas de juego, ésta sufre por exceso, no por defecto de aplicación. En la historia reciente de las democracias reales, las razones de la eficiencia han sido adoptadas, en la mayoría de las veces, para forzar, desencardinar o vaciar a las demás condiciones de la democracia. Específicamente, uno de los riesgos más graves a los que hoy se enfrenta la democracia es precisamente el exceso de poder –la omnipotencia– de la mayoría. El exceso consiste precisamente en la violación de los que Bobbio llama «límites de aplicación» de la regla de la mayoría: la potencia de esta regla debería ante todo detenerse frente al territorio de los derechos fundamentales. No es este el lugar para reabrir la discusión sobre el complicado problema de las relaciones entre constitución y democracia; pero quisiera al menos aludir a que, en mi opinión, la llamada «objeción contramayoritaria» –horrenda expresión para indicar la tesis según la cual la inviolabilidad de los derechos constitucionales contraviene el derecho democrático de la mayoría– desde el punto de vista de Bobbio se enreda en una contradicción: porque presenta como democrática también una decisión que podría alterar o vaciar el juego democrático. Pero esta democracia «excesiva» ¿es todavía democracia? Tratar de responder a esta cuestión conduce directamente a tomar en consideración la última regla del juego contemplada en la tabla de Bobbio, que dice: «ninguna decisión tomada por la mayoría debe limitar los derechos de la minoría, particularmente el derecho a convertirse a su vez en mayoría, en igualdad de condiciones».

**7. ESTA REGLA CONCLUSIVA** –una verdadera regla de clausura– no se asemeja a las otras: no es una regla *procedimental*, no concierne a la forma sino al contenido de las decisiones. Bobbio es perfectamente consciente de ello. Basta leer el siguiente comentario del autor: «todas estas reglas establecen *cómo* se debe llegar a la decisión política, no *qué cosa* se deba decidir. Desde el punto de vista de qué, el conjunto de reglas del juego democrático no establecen nada *salvo* la exclusión de las decisiones que en cualquier modo contribuirían a convertir en vanas una o varias reglas del juego». Podemos entonces considerar esta última regla como una *condición de salvaguardia o de supervivencia* de la democracia: el respeto de esta regla es indispensable para que se pueda seguir jugando al mismo juego. Lo que me interesa subrayar es que su formulación explícita parece reductora respecto al significado y la importancia que Bobbio mismo atribuye a la regla en el comentario citado. A menos que consideremos implícito en el respeto de los «derechos de la minoría», impuesto a todas las decisiones de la mayoría, el respeto de todas las demás reglas. En resumen, la última regla del juego

prohíbe cualquier decisión que contravenga las otras reglas. De éstas, el poder de la mayoría no puede disponer. Pero no basta: está prohibida, conforme al comentario de Bobbio, cualquier decisión que contribuya «a convertir en vana» una regla del juego, y ello extiende la amplitud de lo inviolable para cualquier poder mayoritario, no *per se* a todos los derechos fundamentales constitucionalizados, sino a aquellos derechos fundamentales, como las «cuatro grandes libertades de los modernos», que, según Bobbio, son los indispensables «presupuestos» de la democracia: «estos derechos [...] son el presupuesto necesario para el correcto funcionamiento de los mismos mecanismos esencialmente procedimentales que caracterizan un régimen democrático. Las normas constitucionales que atribuyen estos derechos no son propiamente reglas del juego: son reglas preliminares que permiten el desarrollo del juego». Podríamos decir que si las reglas del juego representan las condiciones de la democracia, los derechos de libertad son sus *precondiciones*. Y yo estoy convencido de que se deberían incluir en las precondiciones de la democracia también algunos derechos sociales: como el *derecho a la educación* del ciudadano, sin la garantía del cual parece «vano» asegurar a los individuos las condiciones objetivas de una elección libre; y el *derecho a la subsistencia*, sin la garantía del cual nos enfrentamos con el peligro, ya vislumbrado por Rousseau, que se encuentre quién quiera vender su voto, y sabemos que alguien siempre estará dispuesto a comprarlo. Estos derechos representan, en mi opinión, las precondiciones sociales de las precondiciones liberales de la democracia.

Para que quede satisfecha la condición de supervivencia de la democracia, enunciada sintéticamente en la sexta regla, no basta tampoco introducir, al menos, algunos derechos sociales, además de los de libertad, en el territorio inviolable frente al cual se debe detener la decisión por mayoría. Debe ser incluida también la raíz esencial del constitucionalismo moderno. Aludo a las cláusulas generalísimas fijadas por el artículo 16 de la Declaración de 1789. Así pues, no sólo los derechos (ciertos derechos) cuya garantía es *lógicamente* indispensable para el juego democrático, porque son sus precondiciones; sino también la separación de los poderes y/o división del poder, en suma, las técnicas idóneas para contener el despotismo, también el de la mayoría. Y no sólo la separación que concierne a los poderes –órganos y funciones– del Estado, sino también la que, siguiendo a Bobbio, considero la estructura básica de la *constitución material del constitucionalismo*: la separación entre los tres poderes sociales: el poder político, basado sobre el control de los medios de coacción; el poder *económico*, basa-

do en el control de los bienes y de los recursos materiales; y el poder *ideológico*, basado en el control de las ideas y de los conocimientos, es decir, de los medios de información y persuasión.

**8. RESUMIENDO, LA PRIMERA REGLA** plantea una condición de *igualdad como inclusividad*: todos los ciudadanos pasivos, sometidos a la obligación política de obedecer a las normas de la colectividad, deben ser ciudadanos activos, titulares del derecho-poder de participar, ante todo con el voto electoral, en el proceso de formación de las decisiones colectivas, *sin discriminaciones*. La segunda regla plantea una condición de *igualdad como equivalencia*: los votos de todos los ciudadanos deben tener el *mismo peso*, ninguno debe contar más o menos que otro. La tercera regla plantea una condición de *libertad subjetiva*: la opinión política de cada individuo debe poder formarse libremente, sin condicionamientos que la distorsionen, lo que exige, como mínimo, que se garantice el *pluralismo de los medios* y en *los medios de información y persuasión*. La cuarta regla plantea una condición de *libertad objetiva*: los ciudadanos deben poder elegir entre propuestas y programas políticos efectivamente diversos entre sí, dentro de una gama de alternativas suficientemente amplia como para permitir a cada uno el poder identificarse con una orientación política específica; y esto exige, al menos, que *el pluralismo de partidos*, asociaciones y movimientos políticos este asegurado. La quinta regla establece una condición de *eficiencia* para el entero proceso de decisión colectiva, desde la fase electoral hasta las deliberaciones de los órganos representativos: las decisiones deben ser asumidas con base en el principio de mayoría, que es –para Bobbio, simplemente– una regla técnica, idónea para superar la heterogeneidad, el contraste o el conflicto de las opiniones particulares. La sexta y última regla impone una compleja condición de *salvaguardia* o *supervivencia* de la democracia, que se articula en cinco puntos. En primer lugar, prohíbe cualquier decisión encaminada a alterar o abolir las otras reglas del juego, es decir las *condiciones* de la democracia, aún cuando semejante decisión sea formalmente tomada de acuerdo con tales reglas: por ejemplo, prohíbe que un parlamento elegido mediante sufragio universal introduzca el sufragio censitario. En segundo lugar, prohíbe el “tornar vanas”, es decir, vacías e inútiles, a las otras reglas limitando o, peor aún, aboliendo los derechos fundamentales de libertad individual (la libertad personal, de opinión, de reunión, de asociación), que no son propiamente reglas del juego democrático, sino que constituyen las *precondiciones liberales* de la democracia. En tercer lugar, la última regla impone que el disfrute

universal de esas mismas libertades sea efectivo, garantizando algunos derechos fundamentales ulteriores, que representan las *precondiciones sociales* de las precondiciones liberales de la democracia: si es cierto que las primeras cinco reglas del juego democrático serían vanas de no estar garantizados los derechos a la libre manifestación del pensamiento y a la libertad de reunión y asociación, es también cierto que estos derechos estarían vacíos, o reducidos *de facto* a privilegios de algunos, si no estuvieran asegurados para todos, por ejemplo, el derecho social a la educación pública y gratuita y el derecho a la subsistencia, es decir, a condiciones materiales que vuelvan a los individuos en cuanto tales, a todos los individuos, capaces de ser libres. En cuarto lugar, la última regla del juego prohíbe violar las *precondiciones constitucionales*, en sentido estricto, de la democracia, específicamente el principio de separación y equilibrio de los poderes institucionales del Estado, o sea, impone que estén aseguradas las técnicas idóneas para prevenir el despotismo, incluido el de la mayoría. En quinto lugar, prohíbe toda forma de concentración de los que Bobbio llama los tres «poderes sociales»: político, económico e ideológico.

Para concluir, invito a intentar responder a una serie de preguntas cruciales, como las siguientes. Frente al problema de los inmigrantes, particularmente agudo en Europa y en Estados Unidos, o bien, en otras partes del mundo, como en América Latina, frente a incalculables masas de ciudadanos no-efectivos, no sólo excluidos *de facto* de la vida pública, sino reclusos en condiciones de existencia miserable sin salvación-, ¿en dónde queda la condición de *inclusividad* planteada por la primera regla del catálogo de Bobbio? Frente a los efectos distorsionadores de la representación política que son consecuencia de gran parte de los sistemas electorales hoy vigentes en las democracias reales, ¿en dónde queda la condición de *equivalencia* de los votos individuales planteada por la segunda regla? Ante las grandes concentraciones de los medios electrónicos, ¿en dónde queda la condición de *pluralismo informativo* demandada por la tercera regla, para la libre formación de las opiniones y las elecciones de los ciudadanos? Frente a la personalización de la lucha política y del ejercicio del poder, a la torsión verticalista y «liderista» de la vida pública, a la simplificación drástica de los sistemas de partido, a las campañas electorales reducidas a duelos para la conquista del cargo monocrático supremo, ¿en dónde queda la condición de *pluralismo* (propiamente) *político* exigido por la cuarta regla? Frente a la configuración de la dialéctica política como un juego de suma cero, en el cual «quien gana se lleva todo», ¿no se podría hablar tal vez de un abuso del principio de mayoría, planteado por la quinta

regla como una simple condición de *eficiencia* de la democracia? Y finalmente: frente a las violaciones reiteradas y extendidas de los derechos fundamentales, ante todo de los derechos sociales, pero también de los derechos de libertad, por parte de los mismos gobiernos de las democracias reales en las más recientes estaciones políticas; y frente a las alteraciones de la separación de los poderes institucionales, y a la confusión entre los poderes sociales, ¿en dónde quedan las condiciones para la *supervivencia* de la democracia planteadas por la sexta regla?

Como puede verse, el análisis de un catálogo de reglas simplísimas, casi obvias en su enunciación, permite llegar a formular un rico y complejo elenco de cuestiones fundamentales para la supervivencia de la democracia.



Se terminó de imprimir en noviembre de 2008.  
El tiraje fue de 2000 ejemplares, más sobrantes para reposición.

