

Norberto Bobbio y el futuro de la democracia

Cesáreo RODRÍGUEZ-AGUILERA DE PRAT

Universitat de Barcelona

Working Paper n.125
Barcelona 1997

1. VALORES Y REGLAS DE LA DEMOCRACIA

En la penetrante reflexión intelectual de Bobbio sobre los problemas teóricos y prácticos de la democracia moderna sobresalen tanto la plena asunción de sus valores y procedimientos como la aspiración a dotarla de contenidos avanzados. Al respecto, resultó ser relevante a mediados de los años setenta su intervención en el debate italiano entre socialistas y comunistas a propósito de la teoría marxista del Estado y, más en particular, sobre el nexo democracia-socialismo. Por lo demás, ya en 1954 Bobbio había suscitado un debate intelectual de relieve sobre democracia y marxismo en el que intervinieron Della Volpe y el propio Togliatti. En toda su obra se refleja su ideario socialista liberal que se remonta a su labor antifascista durante la resistencia como miembro del Partido de Acción. Aunque las consideraciones sobre la democracia están presentes en numerosos de sus escritos, probablemente en *El futuro de la democracia* están recogidas las principales. Se trata de una obra que reúne siete ensayos monográficos publicados entre 1978 y 1984 -en unas circunstancias políticas internas que empezaban a manifestar los primeros síntomas de la crisis del régimen italiano- y que, pese a tal formato, tienen una sorprendente y coherente estructura sistemática unitaria, siendo muy escasos los solapamientos y las repeticiones dada la interrelación de aquellos.

Bobbio se interroga sobre las transformaciones de la democracia y, en particular, sobre sus crecientes dificultades de adaptación al presente. En todo caso, la «crisis» del sistema democrático no debe ser entendida como amenaza de colapso inminente pues sus insuficiencias no lo ponen al borde de la extinción, como mínimo en los países del área mundial desarrollada. En realidad, las amenazas a la democracia no son tanto externas, ya que no parece haber serios riesgos de involución autoritaria reaccionaria (a lo que cabe añadir que el derrumbamiento del «socialismo real» ha dejado sin alternativa visible a la democracia pluralista), cuanto internas por la autonomización de ciertos aparatos del Estado (opacidad, burocratismo, restricciones del garantismo), por la formalización de las instituciones representativas que pierden poder decisonal real y capacidad de control y por el distanciamiento entre el poder y la sociedad. Bobbio analiza los problemas de la democracia realmente existente, tanto teóricos como prácticos, y, en especial, las dificultades a la hora de cumplir sus promesas, armonizar el principio representativo con el ideal del autogobierno popular directo, combinar el binomio liberalismo/democracia (no siempre tan «natural» como puede parecer a primera vista) y reducir al máximo el espacio del poder invisible. Su análisis es no sólo lúcido y realista, sino severo pues -a su juicio- la democracia real se ve condicionada e incluso limitada por fenómenos

como el aumento desorbitado de aparatos burocráticos apenas controlables, el elitismo tecnocrático y oligárquico de los dirigentes públicos y de diversos grupos de interés que restringen el modelo representativo, la mediatización e incluso manipulación de la participación política popular dada la escasa información cívica contrastada existente y la pasividad general, la privatización de lo público (el clientelismo, el consociativismo y la corrupción que en Italia se concretaron en fenómenos tan negativos como el *sottogoverno*, la *lottizzazione* y *tangentopoli*) y la reducción del garantismo (es decir, del Estado de derecho) por la imposibilidad de erradicar las prácticas irregulares del poder estatal oculto. Además, el rendimiento de la democracia es escaso y suele atribuirse a la «ingobernabilidad» resultante de la «sobrecarga» de demandas sociales que el sistema no está en condiciones de atender equitativamente.

Estas consideraciones llevan a Bobbio a sostener que uno de los principales desafíos de la democracia real es el de las «promesas no mantenidas» que no se han podido cumplir porque los obstáculos materiales existentes no sólo son técnicos sino específicamente políticos. La cuestión es relevante porque afecta a la legitimidad de la democracia cuya política es juzgada sobre todo por sus resultados, aun sin ignorar que el principal criterio legitimador es el consenso social que puede verificarse periódicamente mediante las elecciones. El propio Bobbio señala que muchas de las aspiraciones de la teoría democrática como, por ejemplo, el autogobierno popular integral, no se han concretado nunca, de ahí que no sea pertinente referirse a una eventual «degeneración» de la democracia actual pues tal enfoque presupone una fase previa de «esplendor» democrático que jamás se ha dado. Ni las democracias de finales del siglo XIX y principios del XX resisten la comparación con las actuales, mucho más avanzadas, ni la aplicación material de la teoría puede ser completa. Es cierto que el funcionamiento práctico de la democracia confirma la reducción del juego político a élites, lo que choca con la teoría democrática, pero sigue siendo crucial la diferencia entre un sistema con competencia abierta entre aquellas y otro con un solo grupo de poder que se renueva por cooptación. Por lo demás, no han sido casuales los avances del sistema democrático desde los años setenta al iniciarse una fase de transiciones hacia la poliarquía en muy diferentes áreas del mundo, lo que refleja que, pese a sus imperfecciones, aquél modelo resulta preferible para integrar el inevitable pluralismo social. La práctica ha confirmado no sólo que una democracia defectuosa es siempre preferible a una dictadura eficiente, sino que el argumento del «mal menor» tampoco es de recibo al ser constatables los regresivos resultados que la herencia de cualquier sistema autoritario deja en el Estado y en la sociedad.

Bobbio parte de una definición mínima de democracia como conjunto de reglas para determinar quien está autorizado a tomar las decisiones colectivas y con qué procedimientos, sin determinar los contenidos que dependerán en cada momento de quien gane las elecciones. Las decisiones son siempre de grupo y para que puedan ser asumidas como «colectivas» deben ser tomadas de acuerdo con normas aceptadas por la «gran mayoría», concepto históricamente cambiante y con tendencia a la ampliación progresiva. El tercer requisito es el de poder optar entre alternativas que compitan libremente, lo que exige garantías, esto es, derechos de libertad. Bobbio insiste constantemente en el hecho de que el poder democrático se ejerce dentro de límites constitucionales y con pleno respeto de los derechos individuales pues la dimensión liberal-garantista del Estado constitucional es «estructural». En la democracia pluralista contemporánea ni todo es política (de acuerdo con la concepción griega clásica que no distinguía las esferas pública y privada en el seno de la *polis*), ni todo es Estado (criterio característico de los totalitarismos). En la democracia real está abierto el debate sobre lo qué es y no es político y lo cierto es que la experiencia confirma que la política sólo interesa directamente a ciertas minorías dada la especializada división del trabajo actual. Esta realidad debe evitar tanto el riesgo del tecnocratismo que reduce la democracia a un mero ritual formal, como el del *qualunquismo*, es decir, el populismo «antipolítico» que tan intensamente se ha desarrollado en los años ochenta y noventa.

Pese a su preferencia por una definición procedimental, Bobbio no niega la importancia de los principios y valores de la democracia, tanto por razones de legitimidad ideológica como por operar a modo de parámetros orientadores (objetivos y metas) y limitadores (poder controlado). Desde su punto de vista ciertos ideales son indispensables y, además, deben presidir la regulación de la dinámica política democrática: tolerancia, no violencia, legalidad e instituciones representativas equilibradas. En democracia se trata de agregar y articular intereses para encauzar los conflictos pues la política en tal sistema se basa en el debate *público* y en la confrontación pacífica, no en la imposición ni en la aniquilación. En este sentido, no basta la legitimidad de origen pues es fundamental la de ejercicio desde el momento en que las elecciones no justifican cualquier acción irregular del gobierno de turno, ni siquiera bajo la cobertura del «eficientismo» pues éste jamás puede ir en contra del garantismo so pena de arruinar y desnaturalizar todo el sistema democrático. Por esta razón, el pensamiento político «realista» (Maquiavelo, Marx) ha resultado ser poco útil para la democracia. De hecho, más que construcción teórica racional la democracia real es transacción y aceptación de ciertas reglas del juego que preserven las señas de identidad del Estado poliárquico a fin de impedir la

extensión de la ilegalidad pública. Los cambios en democracia son, por definición, lentos ya que requieren acomodos negociados complejos, de ahí la radical incompatibilidad entre tal sistema -que requiere un consenso básico de fondo- y ciertos proyectos totalizantes que se quieren alternativos al *establishment*.

En la práctica, señala Bobbio, lo esencial de la democracia consiste en ajustarse a reglas del juego político bien elaboradas pues el procedimiento es -de hecho- tan importante o más que los fines últimos, éstos históricamente cambiantes y diversamente interpretables. Un gobierno que respete las reglas no es necesariamente un buen gobierno, pero es indispensable que se ajuste a ellas desde el punto de vista de la democracia. El respeto de las reglas es fundamento de legitimidad pues el procedimiento no es cuestión adjetiva, sino sustancial. Es muy estrecho el nexo entre reglas y actores políticos y los que se las saltan se colocan fuera del sistema democrático. Por lo demás, la línea divisoria entre fines y medios no es rígida y ambos están interrelacionados de modo condicionado: objetivos legítimos pueden ser perseguidos con procedimientos injustos y, viceversa, metas antidemocráticas pueden ser buscadas acatando formal y «tácticamente» la legalidad vigente. Por lo demás, numerosas reglas del juego político son realmente constitutivas pues, por ejemplo, el comportamiento electoral no existiría sin leyes electorales que lo permiten.

Esta acepción de la democracia como método tiene la ventaja de estar abierta a los más diversos contenidos siempre que estos no se propongan subvertirla de raíz. Para Bobbio la democracia real es un conjunto de reglas procedimentales para la formación de decisiones colectivas que permiten una amplia participación social. Esta definición no es moral, pero sí útil empíricamente y tiene la ventaja de recordar la importancia central de ciertos contenidos mínimos como el pluripartidismo competitivo, las elecciones universales libres, los procesos decisionales reglados en las instituciones de acuerdo con los principios de mayoría y/o consenso, así como el garantismo como elemento de cierre defensivo del sistema. La democracia es vista como método de convivencia de acuerdo con la concepción kelseniana de aquella y tal enfoque es más operativo que el igualitarista por la mayor precisión y seguridad del criterio procedimental frente a la mayor diversidad de acepciones (jurídicas, políticas, sociales) de un valor como la igualdad. Bobbio critica a cierta izquierda tradicional por haber tardado excesivamente en asumir no ya la irreversibilidad, sino incluso la intrínseca conveniencia del sistema democrático realmente existente. Desde su punto de vista, algunas interpretaciones instrumentales en aras de presuntos objetivos transformadores no son de recibo pues -a su juicio-

no es posible seleccionar a conveniencia las reglas y señalar que unas serán respetadas y otras no. Si se admite la discrecionalidad de parte, la derecha tendría la misma legitimidad para operar del mismo modo, lo que supondría el fin del sistema constitucional. En este sentido, Bobbio recuerda que el «uso alternativo del derecho» no es necesariamente progresista pues es perfectamente posible (la hipótesis no es, además, teórica) un activismo judicial conservador. Ciertamente las reglas del juego político pueden ser modificadas, pero -si se pretende preservar la democracia- los cambios deben ser limitados, no sobrepasar cierto umbral y, si afectan a cuestiones básicas, negociados. La adaptación de la democracia a la cambiante evolución social puede requerir cambios en las reglas, pero no para destruir el libre juego político pues ello desnaturalizaría el contenido de la cuestión procedimental.

2. LÍMITES DE LA DEMOCRACIA

El poder del Estado, como disposición monopólica de la capacidad de premiar/ castigar (satisfacer demandas/ reprimir), está vinculado a la teoría de la soberanía (poder de hacer leyes y de imponerlas), pero la realidad política es más compleja pues tal cuestión es antes normativa que empíricamente verificable en todos sus exactos términos. Es un hecho el fenómeno de la relativización de la soberanía de los Estados en el mundo contemporáneo atravesado por la transnacionalización política y la fragmentación interna, aunque ello no quita que el derecho siga siendo un instrumento formidable para el revestimiento jurídico del poder del Estado. Más en particular, la concreción actual del contrato político es la Constitución en sentido normativo y, en este sentido, una de las grandes diferencias entre las dictaduras y las democracias es el distinto uso de la fuerza pues sólo en estas los procedimientos coactivos no son ilimitados ni arbitrarios al estar reglados.

Bobbio reflexiona, al respecto, sobre la clásica pregunta «¿gobierno de las leyes o gobierno de los hombres?». Desde el punto de vista liberal tradicional el gobierno de las leyes es, por definición, superior pues impide la arbitrariedad. La eventual excepción de un gobierno que se base en leyes injustas y otro -sin leyes- que sea moderado no altera la regla fundamental liberal pues el riesgo del autoritarismo sólo puede alejarse si el gobierno se ajusta y somete a las leyes. Es cierto que las leyes responden a intereses determinados y a relaciones de fuerza y, además, aquellas son interpretables y aplicables de modos diversos. Sin embargo, las leyes introducen objetividad, seguridad, previsibilidad, institucionalidad y generalidad. Sólo las normas pueden actuar como límites del

poder y garantía de los ciudadanos para evitar o disminuir al máximo los riesgos de arbitrariedad. En consecuencia, Bobbio hace una firme e incluso apasionada defensa del principio de legalidad como base de la legitimidad del Estado democrático. En este sistema político el gobierno está sujeto a leyes y obligado a actuar a través de las mismas. Siendo la ley la principal fuente del derecho (tras la Constitución de la que deriva) es la máxima expresión de la «soberanía», es decir, de la «voluntad general». Al final, señala Bobbio, la cuestión del gobierno de las leyes *versus* gobierno de los hombres acaba siendo una pregunta mal formulada ya que lo uno no excluye lo otro puesto que aquellas son elaboradas por éstos. La clave radica en alcanzar un acuerdo estable y de fondo sobre las reglas que permita la expresión del pluralismo y disfrutar de las libertades. Frente a la concentración del poder y el caudillismo carismático sólo la democracia basada en el principio de legalidad con división equilibrada de poderes permite hacer compatibles los dos elementos aparentemente antitéticos de la pregunta.

El proceso, recuerda Bobbio, no ha sido ni fácil ni breve: las democracias pluralistas contemporáneas tienen su origen en los primeros Estados liberales a finales del siglo XVIII (al margen de las singulares excepciones holandesa y británica) y como sistemas de masas son muy recientes, en realidad, posteriores a la segunda guerra mundial de modo generalizado. En su construcción histórica el Estado liberal siguió un proceso de doble emancipación frente al poder religioso (laicismo) y frente al conglomerado económico y político estamental y absolutista del «Antiguo Régimen». Paralelamente, se tuvieron que ir ensanchando el cuerpo electoral y los espacios en los que se podían ejercer los derechos cívicos. En cualquier caso, hay un hilo de continuidad entre el individualismo liberal y la democracia de masas por la sucesiva ampliación de nociones como «contrato político» y «derechos de ciudadanía» ya que la división entre Estado y mercado es más ideológica que real pues la concepción liberal tradicional del Estado como mero «vigilante nocturno» no deja de ser una visión doctrinal irreal incluso en el período de máximo esplendor del abstencionismo público. Bobbio precisa que la democracia moderna nace como democracia representativa basada en el principio de no sometimiento a mandato imperativo de los parlamentarios, fórmula ritual que aún hoy pervive en el Estado de partidos más como tributo ideológico que como realidad operativa. Asimismo, principios como la soberanía nacional y la voluntad general se ven hoy mediatizados por la disciplina de partido y los acuerdos corporatistas que encarnan intereses particulares.

No hay parámetros unánimemente aceptados entre los especialistas sobre lo que deba entenderse por «umbral mínimo» de la democracia dadas las

diferentes percepciones según los valores ideológicos y los contextos temporales y espaciales. Con todo, es posible evaluar empíricamente ciertos índices de democraticidad a partir de un doble criterio: la extensión de los derechos políticos y el número de los ámbitos para votar. Es decir, hay que considerar no sólo quienes y cuántos votan, sino también dónde. Es cierto que las actuales democracias se basan en el sufragio universal integral, pero empieza a ser cada vez más discutible la exclusión política de los extranjeros que residen de modo estable en el país (cuyo volumen puede ser muy relevante) y el hecho de que empiece a admitirse su inclusión parcial en elecciones locales es un primer síntoma que indica una tendencia destinada a ampliarse, pese a que pueda suscitar -en su caso- ciertas reacciones xenófobas. En consecuencia, la reducción de los límites electorales, la ampliación de las sedes de voto (empresas, centros docentes, hospitales y similares) y la mayor calidad de los procesos representativos (garantías, transparencia, control) determinan el grado de democraticidad. Otro problema es el de la desmovilización política que, en determinados casos puede ser muy alta (abstencionismo electoral y escasa afiliación partidista como fenómenos crónicos). Por lo demás, pueden coexistir demandas de mayor autogobierno con desinterés por la política: el hiperparticipacionismo de algunas minorías puede paradójicamente desincentivar a la mayoría y acentuar la apatía general. Un intenso compromiso de los activistas puede darse con la indiferencia de muchos y tales tendencias contradictorias, a la vez de tipo reivindicativo y conformista, son características de bastantes democracias contemporáneas. Estas no han elevado, como suponía la teoría, la participación política popular pues la cultura política predominante de hecho no la favorece. La «clase política» hace mucha retórica sobre el «interés general», pero se trata de una fórmula imposible de definir con precisión y sujeta a los más diversos usos ideológicos. Bobbio constata el retroceso del voto de pertenencia (por los inicios del repliegue de la *party identification* y de las grandes subculturas políticas italianas, la «blanca» y la «roja») y el arraigo del voto de intercambio (por la solidez del clientelismo), aún sin captar del todo la importancia que adquiriría en los años noventa el voto de opinión (de *issue* monotemática variable).

Bobbio señala con agudeza que la democracia representativa se reduce a determinadas instituciones públicas, pero está prácticamente ausente en otros centros de poder relevantes como el mundo de la empresa o de los altos aparatos burocráticos. Los ensayos de «democracia industrial» (la cogestión alemana, por ejemplo) y la participación cívica en las administraciones públicas son sucedáneos muy imperfectos que no alteran los límites del modelo representativo. Además, la expansión de los grupos de interés en las sociedades

complejas, como entes intermedios no previstos por la teoría formal de la representación, ha llegado a condicionar los procesos formales de adopción de decisiones.

Son especialmente lúcidas las consideraciones de Bobbio sobre el poder invisible en el Estado democrático, un área poco explorada por los analistas entre otros factores porque escapa a las técnicas de investigación abierta. Uno de los principales límites de la democracia real consiste en la existencia de ese poder invisible que coexiste con el formalizado en las instituciones representativas. Cristaliza así una suerte de Estado dual que impide el control de ciertas áreas opacas, los *arcana imperii*. De un lado, la publicidad es requisito «estructural» de la democracia, un poder visible por definición, de otro, el gobierno oculto es una realidad. La lucha por sacar a la luz todas las dimensiones del poder político favorece el control, mientras que la reserva expande la discrecionalidad y la «razón de Estado» de la peor especie. Para Bobbio la subsistencia de los *arcana imperii* implica la reducción de la expansión democrática y su arraigo supone el control sobre los «súbditos» por parte del poder, toda una lógica contradictoria con la aspiración «cívica» de raíz liberal. El hecho de que tal «razón de Estado» goce de buena salud prueba el limitado alcance de la ley y la solidez de concepciones elitistas y tecnocráticas del gobierno y la política.

Esta realidad muestra el contraste entre el ideal teórico democrático y su práctica real reducida. La teoría normativa de la democracia persigue la transparencia del «ágora» pública en la que la publicidad es la regla y el secreto la excepción. De hecho, ciertas normas excepcionales que, en democracia, aminoran garantías (por ejemplo, algunas leyes antiterroristas) tienden a ser permanentes y afectan a la generalidad de los ciudadanos. Bobbio recuerda que la democracia representativa descansa en el principio de la «escenificación» de la política, es decir, del debate abierto: instituciones representativas y medios de comunicación social son elementos fundamentales para visualizar el debate público. Sin embargo, sigue siendo muy sólida la esfera «privada» del Estado, de ahí que una parte del poder político teóricamente «público» tienda a sustraerse al control. Esta práctica goza, por lo demás, de una larga tradición teórica justificadora en aras de los «superiores intereses» del Estado que sólo pueden encarnar e interpretar reservadamente los gobernantes.

Bobbio señala que en las democracias son constantes los «escándalos» públicos que se suscitan en cuanto se hacen visibles ciertas prácticas irregulares que no debían conocerse. Este ámbito incluye una amplia gama de mecanismos

perversos de privatización de lo público: patrimonialización del poder, corrupción, financiación irregular, clientelismo e incluso crímenes de Estado. Debe recordarse que la lucha por la publicidad del poder fue uno de los objetivos liberales contra el absolutismo y su opacidad autocrática. La vieja «razón de Estado» suponía que el soberano prestaba protección a cambio de obediencia, de ahí que no fuera pertinente preguntar cómo garantizaba aquella. Lo importante era el resultado, no los medios, algo que acabó afectando también a los fines al consolidar un poder inmoderado e incontrolable. En consecuencia, los *arcana imperii* preservan la autonomía del Estado frente a la sociedad y permiten la existencia de un poder que se oculta (secreto de Estado) y, a la vez, oculta (mentira de Estado). El razonamiento para justificar tal política es que ciertas decisiones «delicadas» deben sustraerse a excesivas miradas en aras de su eficacia. El soberano debe infundir respeto y reverencia y a ello corresponde la opacidad de ciertas de sus acciones, de ahí la conveniencia de reconocerle un margen de apreciación discrecional y arbitraria. Naturalmente, la opacidad genera conspiraciones e intrigas, de ahí que su exceso sea propio de los regímenes autoritarios y de la teoría política preliberal que sostenía que el príncipe es tanto más poderoso cuanto más invisible sea su capacidad de hacerse obedecer.

La dificultad mayor consiste en determinar con precisión quien controla al controlador pues la escala jerárquica del poder concluye en alguna cima: si es unipersonal y/o unipartidista es incompatible con el principio democrático. La teoría de la soberanía popular implica que el «pueblo» cierra la escala, lo que -operativamente- significa reconocer la existencia de controles y garantías de tipo parlamentario y judicial. Bobbio constata que no hay Estado democrático que haya renunciado al espionaje que es, por definición, un poder oculto. El problema es la autonomización de los cuerpos especiales dedicados a tal actividad y/o el uso distorsionado de los mismos por el gobierno de turno. Además, existen otros subgobiernos ocultos: grandes centros del poder financiero y económico, aparatos burocráticos de los partidos, ciertos grupos de interés social sectorial y sobre todos ellos el poder fiscalizador del Parlamento es superficial y limitado y el de los Tribunales suele ser lento y poco eficaz. Añádanse a todo ello los riesgos del poder incontrolado tendencialmente sedicioso (por ejemplo, la logia masónica conspirativa P-2 en Italia) sino incluso criminal.

3. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y DEMOCRACIA DIRECTA

Es cierto que el principio representativo supone una reducción del ideal teórico del autogobierno popular integral y de la autonomía individual plena pues la poliarquía limita la competencia política a élites. En la democracia moderna su concreción ha dado un protagonismo prácticamente absoluto a los partidos como principales actores del proceso político. El Estado pluralista contemporáneo lo es de partidos hasta el punto de que puede desembocar incluso en un régimen «partitocrático». Esto hace inoperante la tradicional prohibición del mandato imperativo para los representantes del pueblo y la difusión de técnicas de *marketing* y prácticas negociadoras no previstas por la teoría clásica. Por un lado, ni los gobernantes son los «mejores», ni el pueblo está especialmente interesado en participar directamente en el proceso político y ni siquiera tiene un pleno nivel cultural *ad hoc*. El principal defecto de la democracia representativa - la tendencia a la oligarquía partidista y al enquistamiento burocrático de la «clase política»- sólo puede ser corregido en parte por la existencia de una pluralidad de oligarquías competitivas que den lugar a un cierto equilibrio y fuercen acomodos mutuos pactados. El pluralismo permite la libertad del disenso que no destruye la sociedad, sino que la integra, de ahí que la democracia sea asimismo la integración consensual del disenso. Sin subversión cualquier opción política tiene cabida en una democracia, de ahí que el debate pacífico y legal no sólo es posible, sino necesario y consustancial con el sistema.

Bobbio recuerda que democracia representativa no equivale automáticamente a régimen parlamentario pues aquella también se puede concretar en el presidencialismo o en el singular modelo directorial. En este sentido, criticar el régimen parlamentario no supone hacer necesariamente lo mismo con la democracia representativa. De un lado, el régimen parlamentario es una aplicación particular del principio representativo en el que un órgano central asume lo esencial de tal función y, de otro, el principio representativo es más amplio pues puede aplicarse a muchas instituciones, tanto públicas (por ejemplo, el jefe del Estado) como privadas (por ejemplo, las patronales y los sindicatos). En consecuencia, ni todo Estado representativo es un régimen parlamentario (los Estados Unidos de América, la Confederación Helvética) ni todo Estado parlamentario es una democracia representativa (el Reino Unido durante los siglos XVIII y XIX antes de la democratización de masas). Más en particular, diversos Estados liberales occidentales decimonónicos eran parlamentarios y representativos, pero no democráticos por basarse en el sufragio excluyente (censitario y/o capacitario). Por lo demás, no toda crítica a la democracia representativa conduce sin más a la democracia directa pues aquella puede llevar a preconizar la reforma del sistema o, en el peor de los casos, a la demanda de suprimir toda democracia. Una democracia exclusivamente directa

supondría la completa eliminación de las esferas pública y privada al subsumirse ésta en aquella. En este sentido, la experiencia de liquidación revolucionaria de la democracia representativa pluralista en aras de otra teóricamente superior ha engendrado en los hechos nuevos sistemas autoritarios. Hay toda una tradición ideológica radical que ha idealizado las virtudes de la democracia directa como la única que puede dar paso al autogobierno popular integral, pero debe recordarse que tal concepción aspira a una mítica sociedad unánime para conseguir la más perfecta «voluntad general». En realidad, la democracia directa ensayada (el referéndum, en particular) no facilita el compromiso pues se basa en un juego de suma cero en el que la mayoría lo obtiene todo y la minoría nada.

Bobbio recuerda que los dos grandes instrumentos de la democracia directa son la asamblea cívica abierta sin intermediarios y el referéndum de exclusiva iniciativa popular. Las asambleas cívicas públicas sólo pueden funcionar en pequeñas comunidades, de ahí que -en sociedades de masas- sólo quepa acogerlas de modo marginal. Además, los limitados experimentos locales y sectoriales llevados a cabo al respecto acaban reproduciendo los mecanismos de delegación representativos, de ahí que sea preferible referirse a los mismos como democracia de base para evitar equívocos. El referéndum, por su parte, es un instrumento excepcional que no puede ser empleado cotidianamente, pero no es casual su mayor uso general en diversas democracias representativas como factor bien de impulso para introducir cambios (el referéndum abrogativo en Italia) o para legitimar opciones del poder (Francia). Bobbio es particularmente crítico con el abuso de la democracia directa en algunos referéndum italianos (el de la responsabilidad civil de los jueces y el de la Comisión parlamentaria sobre inmunidades, ambos de 1987). En tales circunstancias ese mecanismo fue usado de modo confuso por los partidos y la opinión pública no fue bien informada al respecto.

El fenómeno de la revalorización de la democracia directa está relacionado con el aumento de las demandas de más democracia, no tanto para sustituir la representativa, cuanto para complementarla. La larga tradición demoradical que idealizó la democracia directa por su supuesto carácter igualitario/identitario ha tenido una concreción empírica decepcionante desde el punto de vista genuinamente participativo (por ejemplo, el ficticio «asamblearismo» soviético). En sociedades complejas la exclusividad de la democracia directa es inviable y, además, es inconveniente por sus riesgos potencialmente antipluralistas. Para Bobbio no se puede plantear una dicotomía antagónica entre democracia representativa y democracia directa como si hubiera un salto

cuantitativo. Son muchos los sentidos históricos de ambas, no hay un solo modelo, ni un tránsito basado en un *continuum* de una a otra.

Democracia representativa y democracia directa no son dos sistemas alternativos incompatibles, sino dos fórmulas de participación política de los ciudadanos que pueden integrarse recíprocamente. Ambas formas de democracia son necesarias, pero no suficientes aisladas, de ahí la conveniencia de combinarlas aun siendo difícil y discutible determinar los criterios al respecto. Con todo, Bobbio afirma que así como una democracia representativa puede existir sin el complemento de la directa, ésta última -sin la anterior- es inviable en las sociedades de masas. A su juicio, pese a su crisis y a dificultades objetivas innegables, la democracia representativa basada en los partidos carece de alternativa pues los contramodelos teóricos (el corporativismo orgánico de los fascismos y el teórico consejismo de los regímenes comunistas) han suplantado radicalmente la participación política popular. Las experiencias asamblearias han sido desvirtuadas por el fenómeno del vanguardismo revolucionario que ha generado nuevos autoritarismos en los que una minoría activista bien organizada ha podido manipular fácilmente a las masas. De acuerdo con el principio representativo el representante popular no es revocable, pese a la excepcional subsistencia (más teórica que práctica) del *recall* en algún sistema político democrático (Estados Unidos de América). El constitucionalismo soviético reconocía semánticamente el principio de revocación que jamás se llevó a la práctica y el corporativismo orgánico fascista entronizó en el Estado el poder omnímodo de una reducida élite política. En consecuencia las alternativas soviética y fascista no transformaron el principio representativo en aras de «otra» forma política, sino que se limitaron a cambiar aquél criterio suprimiendo el pluralismo (la representación «de clase» y la «orgánica» respectivamente). La representación de intereses sectoriales no es más democrática que la territorial general y, además, suscita numerosos problemas para determinar cuáles y cuántos intereses hay que representar y justificar los criterios de selección. En realidad, institucionalizar la representación de intereses con la pretensión de rehuir la general supone retrotraerse a formas políticas premodernas de tipo gremial. No es que la representación de intereses sea incompatible con la democracia, pero no puede sustituir la de tipo general. Por lo demás, es muy poco frecuente su formalización parlamentaria pues excepciones como el Senado bávaro o, en parte, la Cámara alta irlandesa parecen ejemplos muy poco significativos. Los intereses cívicos no pueden ser de categoría y, además, la delegación supone jerarquía, mientras que el principio representativo se basa en la igualdad. El reto se desplaza, en realidad, hacia el perfeccionamiento de la

articulación del principio representativo precisamente para evitar la oligarquía partidista y el clientelismo.

4. LIBERALISMO Y DEMOCRACIA

Bobbio no niega la existencia de ciertos problemas a la hora de articular un binomio aparentemente tan «natural» como liberalismo y democracia, a la vez que recuerda que ni derribar el capitalismo sacrificando la democracia (comunismo), ni abatir la democracia para salvar al capitalismo han sido soluciones. Es arduo compatibilizar el capitalismo y la democracia, si bien todas las democracias existentes son capitalistas, aunque no todos los capitalismos sean democráticos. La tensión deriva más bien de las dificultades de armonizar la libre competencia privada del mercado con la aspiración igualitaria y participativa que la democracia encierra. La existencia contemporánea de regímenes liberal-democráticos consolidados es lo que induce a creer en la interdependencia consustancial del liberalismo y la democracia cuando, en su origen, respondían a opciones ideológicas diferentes basadas en la tradicional dicotomía de Constant de la libertad de los antiguos *versus* la libertad de los modernos. En cualquier caso, para Bobbio no hay más democracias reales que las liberales pues -a su juicio- donde no hay derechos de libertad no hay democracia. En democracia las reglas son únicas para los participantes en el juego político, pero las estrategias cambian pues cada jugador elige la que prefiera para intentar ganar la libre confrontación pluralista. Es cierto que, a su vez, democracia y pluralismo no tienen la misma extensión: teóricamente puede existir una sociedad pluralista no democrática (en cierto modo las sociedades feudales como conjunto fragmentado de oligarquías) y una democracia no pluralista (si el ideal roussoniano fuera posible o si se abstraen las circunstancias históricas de la democracia antigua que no distinguía entre las esferas pública y privada en el seno de la *polis*). Las sociedades modernas son sociedades de varios centros, de ahí que la democracia contemporánea deba contar con el pluralismo. Más que una teoría el pluralismo es una situación de hecho pues hay pluralismo económico, social, político e ideológico como resultado de las características poliárquicas del sistema. Teoría democrática y teoría pluralista convergen en el rechazo de la concentración del poder, de ahí que la democracia moderna sólo pueda ser pluralista. La democracia implica el poder «de abajo» y el pluralismo el poder distribuido y ambos elementos evitan la autocracia y la concentración del poder. Para Bobbio, la democracia de los modernos se ha abierto camino luchando en dos frentes contra el poder de arriba en nombre del pueblo y contra el poder concentrado en aras de su división. En consecuencia, la

democracia pluralista es incompatible con el unanimismo monolítico, tanto en su versión reaccionaria (la élite selecta) como revolucionaria (la vanguardia esclarecida). El hiperdemocratismo radical imaginó un Estado sin cuerpos intermedios y una sociedad unánime y racional, esto es, el pueblo como unidad metafísica ideal. La realidad no se ha correspondido con este punto de vista pues la sociedad democrática es centrífuga y policéntrica, pluralista y competitiva. La tendencia contemporánea es la de ir ampliando y mejorando la democracia, de ahí que el proceso se extienda de la esfera directamente política a la de las relaciones sociales (desde la escuela hasta la fábrica). Este es uno de los grandes desafíos democráticos, pasar de la democratización del Estado (en realidad, de sus instituciones representativas) a la democratización de la sociedad. Sin embargo, sendos procesos son incompletos pues hay ámbitos del Estado y de la sociedad democratizados (Parlamento, asociaciones cívicas) y otros no (altas burocracias, empresas).

La recuperación del liberalismo no es sólo privativa de la derecha pues también el grueso de la izquierda desencantada por el fracaso del «socialismo real» lo asume, si bien introduciendo correctivos intervencionistas/ reguladores y asistenciales en el mercado. El *Welfare State* se ha acabado convirtiendo en patrimonio de las grandes corrientes ideológicas occidentales hasta la crisis de los años ochenta y la ofensiva neoliberal ortodoxa. Son conocidas, recuerda Bobbio, las demolidoras críticas de Von Hayek o de Nozick al Estado social por la lamentada «sobrecarga» de demandas, lo que no les impide -al denunciar en la línea de la Trilateral la «ingobernabilidad» supuestamente resultante- defender un Estado «máximo» en su terreno definitorio, esto es, el del orden. Lo cierto es que se constata una vuelta ideológica a la tradición liberal en los países occidentales pues tanto cierta derecha como cierta izquierda, desde perspectivas diferentes, han redescubierto tal doctrina. Es más, tras la caída del «socialismo real», hoy tanto la derecha como la izquierda democráticas son «liberales» en sentido general. Hay principios de la tradición liberal gratos a la izquierda escarmentada por el estalinismo como la limitación del poder, la asunción del pluralismo y la diversidad o la condena del conformismo. Naturalmente, la derecha rescata el punto de vista competitivo e individualista de mercado en tal doctrina por su oposición al *Welfare State*. En realidad, no hay una sola tradición liberal, sino varias: una más sensible a la justicia social y otra a la libre competencia, una favorable a la compatibilidad entre Estado garantista y Estado social y otra firme defensora del Estado «mínimo». Como teoría económica el liberalismo es partidario del mercado abierto y como teoría política lo es del Estado limitado y ambas dimensiones están relacionadas. El gran debate democrático sobre el futuro del Estado social es determinar los criterios para

seguir redistribuyendo recursos cada vez más escasos y caros y cómo evitar la formalización de la participación política de los ciudadanos. La ofensiva neoliberal de los años ochenta contra el *Welfare State* puso en cuestión el gran compromiso histórico alcanzado entre el movimiento obrero organizado y el capitalismo desarrollado. En este sentido, tal opción resultó regresiva por sus costes sociales, aunque incluyó ciertos argumentos atendibles, en particular la reivindicación de menos injerencia del Estado y más autonomía de los derechos individuales.

Para los liberales clásicos la expansión de la sociedad civil debería ir en detrimento del Estado, pero la evolución constitucional no ha ido en esa dirección. En compensación la figura teórica del contrato es de nuevo muy utilizada a propósito del voto de intercambio, el mercado político o la negociación y el pacto entre actores políticos y sociales. El neocontractualismo (Rawls) supone no sólo negociar las condiciones del poder y sus relaciones con los ciudadanos, sino también las cuestiones de justicia. Por supuesto, la teoría contractual pura es una hipótesis teórica no histórica, pero es una buena base ideológica para la legitimación. De un lado, el neocontractualismo nace de la constatación de las insuficiencias de los poderes públicos y, de otro, enfatiza la democracia como principio y mecanismo consustancial de toda sociedad civilizada. En suma, para Bobbio la teoría política moderna debe evolucionar hacia un nuevo contractualismo que se adecue a sociedades poliárquicas en las que el grueso de las decisiones se adopta a través de negociaciones entre actores políticos y sociales y no siempre, por cierto, en los circuitos formalmente representativos. Para Bobbio, hoy interesa cierta dimensión del punto de vista liberal clásico sobre la limitación del poder del Estado -el garantismo (el Estado de derecho)-, así como otra del criterio democrático igualitarista -la justicia social redistributiva (el Estado social)- y ambas con participación política popular (el Estado democrático). El neocontractualismo contemporáneo debe vincular sendas caras de una misma moneda: la plena expansión de las libertades individuales y la remoción pública de los obstáculos materiales que impidan o dificulten la igualdad (el artículo 3 de la Constitución italiana o el 9 de la española) y siempre procurando hacer lo más real posible el principio democrático del gobierno popular. El problema de las relaciones entre liberalismo y democracia es el de armonizar libertad e igualdad, al margen de forjar un consenso interpretativo funcional sobre ambos valores. El encuentro histórico entre el liberalismo y la democracia se ha dado en la práctica en el Estado democrático representativo garantista (libertades individuales, soberanía popular representativa, separación de poderes, igualdad jurídica y activismo social de los poderes públicos). Tan complejo como aquél proceso ha sido el vínculo entre

socialismo y democracia (entendida ésta en sentido liberal-pluralista y no «alternativo» revolucionario), pero ha acabado permeando a las fuerzas tradicionales de la izquierda. El ideal de Bobbio de un socialismo liberal no llegaría a cristalizar como opción partidista sólida en Italia por el fracaso del partido de acción, pero acabaría permeando a todas las formaciones progresistas, máxime tras el derrumbamiento del «socialismo real».

Las democracias contemporáneas descansan en un pacto de no-agresión que es eficaz si existe una autoridad externa a las partes que lo garantice dentro de ciertos límites, es decir, si hay Estado de derecho. Las democracias perduran si consiguen absorber a los grupos radicales de todo signo que niegan el pacto de no-agresión y esto plantea el delicado problema de si aquellas pueden tolerar a los que no respetan las reglas. La clave es, una vez más, procedimental: sólo las formaciones que preconicen el uso de la violencia para alcanzar fines políticos deben ser proscritas, con independencia de sus fines últimos. En principio, se puede defender cualquier proyecto -siempre que no atente contra los derechos humanos fundamentales, al menos tal como están convencionalmente reconocidos por la Carta de la ONU (éste sería el parametro consensual mundial actual) pues el relativismo ideológico democrático no es indiferentismo moral- con sujeción a los cauces institucionales y legales existentes. Por tanto, Bobbio concluye su sugerente y lúcida reflexión afirmando que la democracia real es la forma política menos mala de gobierno conocida hasta el presente. Tal sistema no puede hacerlo todo, ni resolver muchos problemas, pero es insustituible para la coexistencia pacífica política y social y la continua adaptación no traumática de las siempre complejas relaciones entre el poder y los ciudadanos. A su juicio, no hay alternativas superiores a la democracia constitucional aunque Bobbio no acaba de profundizar a la hora de proponer reformas concretas que perfeccionen el sistema. En particular, una laguna de cierto relieve en su penetrante análisis es su subvaloración de los problemas de los partidos -que estallarían dramáticamente en Italia a principios de los años noventa- pues no basta la competencia electoral interelitista para contrarrestar sus tendencias oligárquicas y para acercarlos a los ciudadanos. En cualquier caso, Bobbio puede ser considerado como un liberal inconformista avanzado que reconoce los límites de la democracia real a la vez que aspira a la autocorrección continua del sistema pluralista.

BIBLIOGRAFÍA

- ALLUM, P. y RICCAMBONI, G.: *Democrazia reale. Stato e società civile nell'Europa occidentale*. Padua, Liviana, 1991.
- ANDRÉS IBÁÑEZ, P. (ed.): *Política y justicia en el Estado capitalista*. Barcelona, Fontanella, 1978.
- BARCELLONA, P. y COTTURRI, G.: *El Estado y los juristas*. Barcelona, Fontanella, 1976.
- BOBBIO, N.: *Contribución a la teoría del derecho*. Valencia, Fernando Torres, 1980.
- BOBBIO, N.: *El futuro de la democracia*. Barcelona, Plaza y Janés, 1985.
- BOBBIO, N.: *Las ideologías y el poder en crisis*. Barcelona, Ariel, 1986.
- BOBBIO, N.: *Estado, gobierno y sociedad*. Barcelona, Plaza y Janés, 1987.
- BOBBIO, N.: «Le ragioni di un dissenso», *Micromega* nº 4/1987.
- BOBBIO, N.: *Liberalismo y democracia*. México, FCE, 1989.
- BOBBIO, N.: *Derecha e izquierda*. Madrid, Taurus, 1995.
- BOBBIO, N. y AMATO, G.: «Dal terrorismo al riformismo (Seminario di Rebibbia)», *Micromega* nº 1/1987.
- BOBBIO, N. y DEL NOCE, A.: «Dialogo sul male assoluto», *Micromega* nº 1/1990.
- BOBBIO, N. y otros: *El marxismo y el Estado*. Barcelona, Avance, 1977.
- BOBBIO, N. y otros: *Crisis de la democracia*. Barcelona, Ariel, 1985.
- CERRONI, U.: *Regole e valori nella democrazia. Stato di diritto, Stato sociale, Stato di cultura*. Roma, Editori Riuniti, 1989.
- COTARELO, R.: «En torno a la teoría de la democracia», *Cuadernos y debates* nº 23. Madrid, CEC, 1990.
- DE CABO, C.: *La crisis del Estado social*. Barcelona, PPU, 1986.
- GARCÍA-PELAYO, M.: *El Estado de partidos*. Madrid, Alianza, 1986.
- GINER, S.: *Carta sobre la democracia*. Barcelona, Ariel, 1996.
- GONZÁLEZ, J.M. y QUESADA, F. (coords.): *Teorías de la democracia*. Barcelona, Anthropos, 1988 (incluye sendos artículos de P. Anderson y J.M. González sobre Bobbio).
- HELD, D.: *Modelos de democracia*. Madrid, Alianza, 1991.
- HERMET, G.: *Le peuple contre la démocratie*. París, Fayard, 1989.
- JÁUREGUI, G.: *La democracia en la encrucijada*. Barcelona, Anagrama, 1994.
- NELSON, W.N.: *La justificación de la democracia*. Barcelona, Ariel, 1986.
- REQUEJO, F.: *Las democracias. Democracia antigua, democracia liberal y Estado de Bienestar*. Barcelona, Ariel, 1990.
- RODRÍGUEZ-AGUILERA DE PRAT, C.: «Problemas de la democracia y de los partidos en el Estado social», *Revista de Estudios Políticos* nº 67, enero-marzo 1990.
- SARTORI, G.: *Teoría de la democracia*, vol. 1: *El debate contemporáneo*, vol. 2: *Los problemas clásicos*. Madrid, Alianza, 1988.
- TOURAINÉ, A.: *¿Qué es la democracia?* Madrid, Temas de hoy, 1994.

VALLESPÍN, F. (ed.): *Historia de la teoría política*, vol. 6: *La reestructuración contemporánea del pensamiento político*. Madrid, Alianza, 1995.

WOLFE, A.: *Los límites de la legitimidad. Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo*. México, Siglo XXI, 1980.