REVISTA DE CIENCIA POLÍTICA / VOLUMEN XXI / Nº 2 / 2001 / 18 - 68

REPRESENTACIÓN Y DEMOCRACIA[1]

OSCAR GODOY ARCAYA
INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE

El autor describe las lineas principales de la teoría del régimen representativo, tanto en génesisi como en estado actual.

En este trabajo se exponen las razones teóricas y prácticas que durante tres siglos han inducido a los filósofos, intelectuales y políticos a concebir el régimen representativo como el único medio concreto para darle expresión al consentimiento y a la soberanía popular. El autor expone los argumentos que en esta justifican la imposibilidad de restablecer la democracia directa de los antiguos, bajo las condiciones de poblaciones extensas y heterogéneas, extensiones territorios vastas, tiempo escaso y complejidad. Y, por otra parte, las cualidades intrínsecas del régimen representativo.

El autor esboza una teoría de la representación democrática dual, a través de los partidos y los grupos. Sostiene que la participación política puede ser fortalecida por la democracia interna en los partidos, y una relación más fuerte de estos últimos, a través de los grupos, con la sociedad civil.

INTRODUCCIÓN

En los siglos XVII y XVIII se desarrolla la idea del *gobierno representativo*. Sus primeros teóricos buscaron, a través suyo, hacer la crítica de la monarquía absolutista y discernir un sistema político con poderes limitados y fundado en el consentimiento humano. Tanto la revolución inglesa como la norteamericana y la francesa marcaron hitos en su práctica y consolidación. Durante el siglo XIX se produjo un gran esfuerzo de reflexión en torno a sus bases teóricas y formas de adaptación a las emergentes sociedades industrializadas y de masas de la época. En el XX y hasta la fecha, hemos visto desarrollarse una fuerte relación entre el *gobierno representativo* y la democracia, su amplia y accidentada difusión como *democracia representativa* y su consolidación como principio de legitimidad política.

Cuando se estudia la aparición de la idea de gobierno representativo sorprende su ambigua relación con la democracia. Por una parte, sus autores fundan esta idea en la soberanía del pueblo y en el consentimiento de los individuos. Pero, por otra, ante la imposibilidad de crear un modelo de gobierno con la participación directa del pueblo en las decisiones públicas, substituyen a esta última por un sistema indirecto, que establece una distancia entre los ciudadanos y las instituciones políticas. Esta distancia, que no existió en las democracias antiguas, es colmada por la representación. Esta ambigüedad está parcialmente salvada por la distinción entre gobierno representativo y democracia directa que tácitamente adoptaron los autores del siglo XVII y XVIII. El gobierno

1 Este trabajo forma parte del proyecto de investigación ECOS/CONICYT *Democracia Representativa y Desarrollo Democrático en Chile, Argentina y Francia.*

representativo y la democracia fueron pensadas como dos versiones distintas e inconfundibles de la soberanía popular, pero incompatibles entre sí.

La democracia directa, practicada por los antiguos, fue creada por los griegos en el siglo IV A.C. En su diseño, sus creadores apelaron al principio de soberanía popular, la plena participación de los ciudadanos en la Asamblea y la selección de autoridades a través de un procedimiento probabilístico, el sorteo. En el siglo XVIII, la crítica al absolutismo permitió la reconstitución de la antigua idea de gobierno moderado. Redescubrimiento que incentivó el despliegue de los derechos y libertades de los individuos, el Estado de derecho y la división de poderes, y, además, una innovación extraordinariamente creativa y fecunda: el sistema representativo.

El gobierno representativo, mirado en retrospectiva, no tiene antecedentes suficientes en la Antigüedad, ni en la Edad Media[2]. Aparece en los tiempos modernos como un sistema cercano y, en cierta medida, substitutivo de la democracia directa. Los autores de los siglos XVII y XVIII, y algunos precursores, tomaron como premisa de esta recreación la soberanía del pueblo y su adaptación a las circunstancias de los tiempos modernos. En efecto, la soberanía del pueblo, para estos autores, era impracticable en el contexto de los nuevos Estados nacionales. El supuesto real de la democracia de los antiguos, era la viabilidad de la Asamblea o reunión de todos los ciudadanos, gracias a la escasa extensión geográfica de las ciudades-Estados, su población homogénea y reducida y las fuertes restricciones para acceder al estatuto ciudadano. En consecuencia, la cuestión teórica y práctica que intentaron dilucidar los creadores del sistema representativo derivó hacia la aplicación del principio de la soberanía popular bajo condiciones "modernas", o sea, en Estados de vastas dimensiones geográficas y poblacionales y en una situación de creciente complejidad de la acción gubernativa. Tales condiciones fueron apareciendo a lo largo del tiempo, muchas veces en forma imprevista. De allí, entonces, que entre los siglos XVII y XIX, los autores y promotores del gobierno representativo, frente a los nuevos problemas que planteaba la construcción de un nuevo régimen político, fueron elaborando una teoría de la representación en zigzag, difícilmente reconocible como un conjunto discursivo compacto, coherente y armónico.

El gobierno representativo, después de evolucionar teórica y prácticamente, en un proceso de algo más de tres siglos, ha dado como resultado un fenómeno imprevisto: la democracia representativa, tal como se la practica en la actualidad. Esta etapa de un fenómeno evolutivo, se anuncia en el siglo XIX[3], pero se realiza en el siguiente. Hay tres fenómenos que marcan la confluencia de la representación y la democracia: la ampliación de los derechos y libertades del hombre, la expansión de las igualdades y la difusión del sufragio universal. Todo ello significa la aparición de una mayor demanda por participación ciudadana en los asuntos públicos. Demanda que a la vez suscita la memoria de la democracia directa y la apelación a la recreación de alguna de sus instituciones, como un modo de fortalecer una decaída participación ciudadana. Por otra parte, durante el siglo XIX los partidos políticos emergen como una nueva forma de intermediación entre la ciudadanía y el poder político, o, si se quiere, entre la sociedad civil y el Estado. La forma de la representación y la figura del representante, a la luz de la presencia de los partidos, pasan

2 En la Edad Media existe un sistema representativo corporativo, fundado en los estamentos de la sociedad de la época. Este sistema no es asimilable a la idea de gobierno representativo.

3 Alexis de Tocqueville, por ejemplo, en su obra *La Democracia en América*, hizo este pronóstico.

por una metamorfosis, que cobra una importancia capital en el desarrollo de la democracia representativa. A partir de esta nueva situación, se plantean los problemas que hoy día encara el sistema representativo.

En este trabajo, se intentan esclarecer las nociones fundamentales que incluyen las ideas de gobierno representativo y democracia representativa. Intento que nos muestra su complejidad y carácter elusivo, las dificultades para armonizarlas entre sí y las vacilaciones teóricas y prácticas de quienes las han pensado y/o puesto en la realidad. De este modo, se pretende, a la vez, actualizar los argumentos clásicos del gobierno representativo y evaluar su inserción en el proceso de construcción democrática de nuestros días.

El trabajo se articula en dos secciones, que tratan sobre las ideas básicas del gobierno representativo heredadas por la democracia representativa, y, enseguida, el desarrollo teórico y práctico de la representación en nuestros días y los desafíos que enfrenta, para responder a las demandas por mayor participación en las decisiones políticas.

I. IDEAS BÁSICAS DEL GOBIERNO REPRESENTATIVO VIGENTES EN LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

La idea de gobierno representativo empieza a adquirir una gran dinamismo a comienzos del siglo XVIII[4]. Esta idea aparece relacionada con la concepción del poder soberano del pueblo, que ya se había abierto campo en el siglo anterior, especialmente después de la *Glorious Revolution* inglesa. Entre esa fecha, que incluye la elaboración de Thomas Hobbes del soberano, individual o colectivo, como "persona representativa" [5] –entendida como un actor que ha recibido su *auctoritas* de los ciudadanos, y habla, decide y actúa en nombre de ellos–, hasta fines del siglo XIX se desarrollan los argumentos más importantes que configuran el plexo de la teoría del gobierno representativo. La premisa fundacional de esta teoría es el consentimiento de los individuos, como expresión del principio de soberanía popular, que ya había recorrido un largo camino desde su reposición en el escenario de la teoría política medioeval. En su nueva versión, el consentimiento discurría a través de un dispositivo nuevo, creado por los filósofos de los siglos XVII y XVIII, el contrato o pacto entre los individuos (Hobbes, Locke, Rousseau) o entre el pueblo y un individuo o una asamblea (los teóricos del doble pacto, entre ellos Grocio y Pufendorf).

Fuertemente instalado en la filosofía política y el derecho público, el principio de la soberanía del pueblo va a constituirse en el telón de fondo de los argumentos específicos de la teoría de la representación. El hilo argumental de la idea de gobierno representativo tiene tres dimensiones. La primera se refiere a su justificación frente al paradigma del gobierno directo de la democracia antigua. Se trata de ideas que ante la inviabilidad de la democracia directa buscan validar el gobierno representativo. La segunda está relacionada con la adopción del gobierno limitado o moderado, como una opción liberal ante el absolutismo. Y la tercera, a la validez del sistema representativo considerado en sí mismo.

4 Para una visión de la evolución histórica de la idea de representación y su relación con el gobierno y la democracia representativa ver Godoy Arcaya, Oscar, "Ideas Originarias del Gobierno Representativo" , *Revista de Ciencia Política*, Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Vol. XX, N.1, 1999.

5 Hobbes, Thomas, *Leviathan*, I, cap. 16.

Justificación del sistema representativo

La teoría de la representación, en una de sus dimensiones más importantes, constituye una respuesta a la imposibilidad de recrear la democracia de los tiempos antiguos. Esa respuesta, eminentemente justificatoria, tiene tres instancias centrales, que son las cuestiones del espacio y la población, de la autorización y del tiempo.

Sobre el espacio y la población

La primera cuestión se plantea por el hecho que los Estados modernos ejercen su soberanía sobre extensiones físicas y poblacionales cuya escala es incomparable con aquella de las democracias antiguas. Entre los autores del siglo XVIII que se ocuparon del asunto, el barón de Montesquieu (1689-1755) tiene un valor emblemático, por la originalidad y claridad con que enfrenta y discute estos temas.

Montesquieu observa una relación entre espacio físico y régimen político, como variables contextuales del sistema representativo. Esa relación, en definitiva se inscribe en el modo argumental de Montesquieu, que busca establecer nexos entre la naturaleza y los principios de la política[6]. El itinerario va desde los regímenes considerados en sí mismos, y los principios que los animan, a las variaciones producidas por el influjo del espacio y el tiempo, tal como se dan en el mundo natural.

El espacio es considerado, en primer término, según el tamaño. Y así, por ejemplo, la república está relacionada con el espacio pequeño[7], como fue el caso de las ciudades Estados griegas de la Antigüedad, como Atenas o Esparta.

Montesquieu también relaciona el espacio con el gobierno libre, cuya única forma posible es el régimen moderado, bajo dos modalidades: la república (sea aristocrática o democrática) y la monarquía, a condición de que se cumpla con las condiciones de la supremacía de la ley y la división de poderes. Ahora bien, si además el régimen se funda en la soberanía del pueblo, el gobierno libre también puede darse no solamente en la república democrática, por las características ya enunciadas, y la acción directa de los ciudadanos reunidos en la Asamblea, sino también en la monarquía constitucional. En este último caso, la substitución de la asamblea popular por el sistema representativo constituye una forma nueva de aplicación de la soberanía del pueblo, adecuada a los Estados monárquicos de la época. Durante la vida de Montesquieu, la monarquía constitucional era ya una realidad consolidada. El gobierno libre de los ingleses incluía la práctica de la representación popular en la Cámara de los Comunes del Parlamento.

Siempre en el campo de las magnitudes, Montesquieu se planteó el tema de la población. En un Estado libre, idealmente el pueblo, como un cuerpo y en asamblea, debería ejercer directamente poderes políticos, sin embargo hoy día, dice nuestro autor, en los grandes Estados ello es imposible, por el tamaño de su población. Por esta razón, si se quiere adoptar como premisa la soberanía popular, el pueblo "deberá realizar por medio de representantes lo que no puede hacer por sí

6 Iglesias, María del Carmen, *El Pensamiento de Montesquieu*; Alianza Editorial, Madrid, 1984. Ver especialmente cap. V.

7 Esta concepción de la república va a ser modificada por Madison y los federalistas, quienes van a diseñar una nueva concepción de este régimen, aplicado ahora a territorios y poblaciones vastas.

mismo"[8]. De este modo, surge la figura del representante, como ejecutor de aquello que el pueblo no puede realizar por sí mismo.

Montesquieu hace confluir la espacialidad y la población de los Estados modernos al establecer su concepción sobre los distritos electorales: los representantes deben ser elegidos en "cada lugar principal" por los habitantes del mismo, pues los vecinos están mejor habilitados que los extraños para juzgar sobre la capacidad de cada uno de ellos. Su preferencia es, entonces, por un división del país en distritos pequeños[9]. Excluye así la alternativa del país entero como un distrito electoral único, o su división en grandes distritos, pues ello impide que los electores puedan discernir correctamente quiénes deben ser los representantes. Montesquieu preconiza que en cada distrito todos los ciudadanos "deben tener derecho de voto para elegir al representante", siempre que cumplan con la condición de tener voluntad propia[10].

Sobre la autorización, el voto y el mandato libre

Montesquieu propone las bases del gobierno representativo a partir del principio de la soberanía popular y su expresión a través de elecciones. En este amplio trasfondo, enlaza ambas variables en la siguiente proposición: "el pueblo, que detenta el poder soberano, debe hacer por sí mismo todo aquello que puede hacer bien y lo que no puede hacer bien lo hará por medio de sus ministros"[11]. Por ello es necesario, "que el pueblo nombre a sus ministros, es decir, a sus magistrados"[12].

El pueblo, para Montesquieu, es competente para tomar solo ciertas decisiones en forma directa. Entre ellas, juzgar y decidir quién puede, por sus méritos, ser elegido general, juez o edil. El pueblo, en suma, puede discernir el mérito. Este argumento se apoya en el concepto de que mientras el pueblo tiene capacidad para elegir y "darse cuenta de la gestión de los demás", solamente unos pocos tienen la capacidad para ser elegidos y llevar a cabo la gestión por sí mismos[13].

Conviene destacar, en este punto, que Bernard Manin[14] ha llamado la atención sobre la relación entre el gobierno representativo y la selección de representantes a través de elecciones, es decir, por medio del sufragio. Se trata, de una opción deliberada, porque en algún momento, durante la emergencia de las ideas republicanas, se evaluó la posibilidad del sorteo como procedimiento electivo. Manin comparte con Montesquieu la tesis de Aristóteles, citada en *El Espíritu de las Leyes* y expuesta originalmente en la *Política*, que sostiene que "el sorteo es democrático y las elecciones aristocráticas"[15], en referencia al sistema ateniense para seleccionar cargos de autoridad *versus* el sistema espartano para cumplir el mismo fin. En efecto, el sorteo era el procedimiento consagrado por las democracias griegas para seleccionar la mayor parte de las magistra-

8 Montesquieu, Charles-Louis de Secondat, barón de, *De L´Esprit des Lois* (1747), Oeuvres Completes, Aux Editions dé Seuil, Paris, 1964; p. 533.
9 Montesquieu, *op. cit.*, p. 587.
10 Montesquieu, *op. cit.*, p. 587.
11 Montesquieu, *op. cit.*, p. 533.
12 Montesquieu, *op. cit.*, p. 533.
13 Montesquieu, *op. cit.*, p. 533.
14 Manin, Bernard, *Principes dé Gouvernement Représentatif*, Calmann-Lévy, Paris, 1995.
15 Aristóteles, *Política*, 1294 b 8-10, 1300 a 32 y ss.

turas de la *polis*. Pero el sorteo no prosperó como procedimiento para seleccionar representantes en los Estados modernos, porque éstos no cumplen con las condiciones básicas para su aplicación: (1) un universo ciudadano pequeño, donde todos sus miembros se conozcan y se obliguen directamente entre sí; (2) funciones públicas o políticas simples, cuyo ejercicio no exija conocimientos técnicos específicos; (3) una cultura homogénea, en un contexto de ciudadanos iguales[16]. Pero, la razón sustantiva que decidió el triunfo de la elección, como procedimiento modelo para seleccionar autoridades, se encuentra en el consentimiento voluntario como principio de legitimidad política[17].

Desde Grotius, Pufendorf, Hobbes y Locke, cruzando todo el espectro de los teóricos del derecho natural moderno, hasta Rousseau y Kant, el consentimiento y la voluntad libre se constituyen en la fuente de la autoridad legítima y el fundamento de las obligaciones de los gobernados respecto de los gobernantes[18]. El sorteo funciona como un procedimiento para seleccionar magistrados y distribuir cargos, pero sin la participación de la voluntad humana. En cambio, el principio del consentimiento, involucra la participación de la voluntad libre de los individuos, no solamente en la fundación de la sociedad políticamente organizada, sino en la selección de los titulares de los cargos de autoridad y en la legitimación de su poder. En este contexto, mientras el sorteo no crea sentimientos de obligatoriedad, ni respecto de persona aleatoriamente seleccionada, ni de sus decisiones, la elección establece un vínculo de obligación y compromiso con el representante elegido y entre éste y sus electores.

El aforismo aristotélico expresa bien la realidad política, porque la elección se ciñó eficazmente al proyecto de los fundadores del gobierno representativo. La idea de que la elección consagra minorías gobernantes –aristocracias u oligarquías– fue funcional a los teóricos de la monarquía constitucional del siglo XVIII y de la república del XIX. Ese designio tenía que resolver varios dilemas en una sola fórmula política. Por una parte, el reparto de funciones debía ser limitado y no podía ser igualitario. Por otra, debía garantizarse el ejercicio de la voluntad libre de los ciudadanos. Y, por último, los representantes debían ser distintos y superiores, por su rango, talento y posesiones, a los electores. Todas estas características se reflejarán en el régimen político inglés de la monarquía constitucional, en la constitución francesa de la revolución y en la nueva república norteamericana. En definitiva, fue la base del sistema electoral censitario del siglo XIX. De este modo se consagró, como un principio del gobierno representativo, el principio de distinción[19].

En relación a la aplicación del principio de distinción, a través del sufragio, se plantea la cuestión de los poderes que reciben los representantes. O sea, de las facultades que el pueblo le trasmite a los miembros de la elite gobernante al investirlos como "sus" representantes. Montesquieu planteó la necesidad de que los representantes fuesen libres, considera que la autorización, trasmitida por la elección, solamente debe consistir en una "instrucción general"; los representantes no deben recibir "instrucciones particulares sobre cada asunto"[20]. Las "instrucciones generales"

16 Gueniffey, Patrice, *Le Nombre et la Raison*, Editions de l´Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris, 1993; p. 122-123.

17 Manin, Bernard, *op. cit.*, p. 115.

18 Manin, Bernard, *op. cit.*, p. 115-116.

19 Manin, Bernard, *op. cit.*, p. 125: Hermet, Guy, *La Démocratie*, Flammarion, Paris, 1997; P. 20 y ss.

20 Montesquieu, *op. cit.*, p. 587.

liberan la palabra de los diputados y les permiten ser la "expresión de la voz de la nación". En cambio, las "instrucciones particulares" lo harían dependiente de intereses particulares y, en la práctica, "toda la fuerza de la nación podría ser detenida por un capricho"[21]. Su propuesta de que el pueblo debe delegar aquello que no puede hacer por sí mismo, incluye también darle libertad a su representante para que obre a la luz de su capacidad, reconocida y expresada por medio de la elección, para discutir y decidir acerca de los bienes públicos.

Sobre el tiempo

En el siglo XIX Benjamin Constant elabora uno de los principales argumentos justificatorios del gobierno representativo. Este argumento se basa en la distinción entre Estado y sociedad, que es el resultado de un proceso de separación entre la dependencia de las vidas privadas a la comunidad política, vigente en la antigüedad clásica, y la adquisición de independencia individual, propios de la sociedad "comercial moderna". En este proceso juega un papel muy importante el desarrollo de la actividad económica privada. Por esta razón, la idea de "sociedad comercial moderna" expresa, a la vez, una ampliación de la esfera privada y una disminución de la esfera estatal. Y, en consecuencia, un aumento de la independencia de los individuos respecto del Estado en general. La distinción entre Estado y sociedad permite radicar en esta última a una variedad enorme de actividades, entre ellas las económicas, que en el mundo antiguo eran consideradas inferiores, porque estaban relacionadas con la mera subsistencia.

Los cambios operados en la vida privada, que conducen a dar contenido a la noción de sociedad civil, están demostrados por el desarrollo moderno de la idea de derechos y libertades individuales. Casi no hay rastros de que una idea o una práctica similar haya surgido en el mundo antiguo. Para Constant, algo análogo acontece con la noción de representación: es "un descubrimiento de los modernos"[22]. En la práctica, se fortalece la existencia individual y se disminuye la relevancia de la vida colectiva o política. Los derechos y libertades individuales son el correlato jurídico de esta nueva realidad. Y ello va acompañado de una fuerte disminución de la participación política, al menos si se toma como paradigma de esta última a la democracia de los antiguos. Según Constant el sistema representativo ha surgido como una respuesta a los dilemas planteados por la emergencia de un nuevo tipo de sociedad.

Dadas las condiciones en que trascurre la vida de la sociedad civil moderna, la representación constituye la base del cuadro institucional que permite que los individuos participen indirectamente en la vida pública. Constant introduce la argumentación –que se agrega a la del tamaño del espacio y la cantidad de individuos de los Estados modernos– del tiempo. Así como en la ciudad antigua, la libertad consistía en la franquía de los ciudadanos para dedicarse a los asuntos públicos casi permanentemente, en las sociedades modernas, la libertad es más bien el ejercicio de unos derechos políticos que permiten "tiempo para nuestros intereses privados". La necesidad de disponer de ese tiempo es la causa del surgimiento del sistema representativo, que "no es otra cosa que una organización gracias a la cual una nación descarga sobre algunos individuos aquello que no desea hacer por ella misma"[23]. Y de esta descripción pasa a un concepto formal de

21 Montesquieu, *op. cit.*, p. 587.

22 Constant, Benjamin, *De la Liberté des Anciens comparée a celle des Modernes* (1819), *op. cit.*, vol. II, p. 540.

23 Constant, Benjamin, *op.cit.*, p. 558.

representación: "es una procuración dada a un cierto número de hombres por la masa del pueblo, que desea que sus intereses sean defendidos, y que sin embargo no tiene el tiempo de defenderlos siempre por sí mismos"[24] . Así, la representación tiene la virtud de armonizar la participación en la esfera pública y la dedicación a la vida privada.

En el discurso *Sobre la Libertad de los Antiguos comparada con la de los Modernos*, la contradicción entre los tiempos privados y públicos está resuelta por la procuración, entregada a una minoría, para que asuma la responsabilidad de hacerse cargo de los asuntos públicos, administrando un tiempo del que carecen los individuos privados, que son la mayoría. En la trama discursiva de Constant se hace presente, en forma implícita, el concepto de complejidad. Pues, en efecto, a raíz de la potente división del trabajo que caracteriza a la sociedad comercial moderna, la vida de la sociedad civil se ha hecho enormemente compleja, absorbiendo con sus demandas el tiempo de los individuos a niveles inéditos hasta la fecha.

El gobierno moderado y la moderación del poder

En este apartado, una vez que se han desplegado los argumentos del espacio, la población y el tiempo, se analiza el contexto constitucional y la estructura de poder ideal que le sirve de urdimbre a la teoría y la práctica de la representación. El contexto constitucional es el gobierno llamado indistintamente "moderado" o "limitado", que supone el principio de la soberanía popular, y, por lo mismo, el consentimiento de los individuos, como fundamento de la legitimidad política. La idea de gobierno moderado también recibió la denominación de "libre", porque sus poderes limitados permiten el ejercicio de la libertad. Ahora bien, tal gobierno encontró en la representación un dispositivo constitucional que tenía la virtud de darle a la vez legitimidad y gobernanza al Estado y a la sociedad civil. Por otra parte, la representación política se relaciona con un ideal de estructura política, cuya construcción permite un equilibrio entre las mayorías y las minorías e impide o previene la tiranía de ambas. Como es evidente en los Federalistas, el mayor temor que despertaba la representación era la emergencia de una eventual tiranía de las mayorías. El gobierno moderado y el equilibrio entre la mayoría y la minoría configuran los dos ejes centrales del régimen político en el cual la representación puede entrar en escena, como un factor determinante de su legitimidad. Tal régimen va a recibir el nombre de gobierno representativo.

El gobierno moderado, limitado o libre

John Locke nos procura un excelente punto de vista acerca del gobierno moderado que surge en el siglo XVII como alternativa al absolutismo de la época. En efecto, en el *Segundo Tratado del Gobierno* encontramos una de las mejores exposiciones acerca de este tipo de gobierno, una de cuyas vertientes requiere la inclusión de un principio fuerte de representación.

Locke sostiene que los individuos aspiran y aceptan vivir en una sociedad políticamente organizada porque ella garantiza mejor los bienes básicos del ser humano, su vida, libertad, propiedad y desarrollo de la especie humana[25]. En estado de naturaleza no existe la ley positiva,

24 Constant, Benjamin, *op. cit.*, p. 558.

25 Locke, John, *The Second Treatise of Government*, Basil Blackwell, Oxford, 1976; p. 63-64.

ni jueces terceros y neutrales, ni un poder común que fuerce la aplicación de las leyes y las sentencias de la justicia[26]. Aun cuando la ley natural, que está en la mente de todos los hombres, permite una cierta sociabilidad, su carácter abstracto y la ausencia de un poder común, constituyen factores que inclinan a los hombres al conflicto, la inestabilidad y la inseguridad. En consecuencia, entre un estado de naturaleza, regulado por una ley natural, que cada cual debe aplicar a partir de sus propias luces, y la sociedad política, regulada por leyes expresa y positivamente establecidas, sustentada en poderes públicos comunes, los individuos eligen esta ultima opción, como un estadio superior de la vida humana, en el cual pueden disponer y disfrutar con mayor seguridad de sus bienes básicos (vida, libertad, propiedad). Si no fuera así, los hombres no querrían salir del estado natural y organizarse políticamente.

En la argumentación de Locke, el orden de los poderes humanos que se aplican en estado de naturaleza, es el mismo que da forma y articulación a la existencia y la acción de la sociedad política. En efecto, en ese estado original, los seres humanos ejercen individualmente sus facultades racionales para orientar y decidir el curso de sus actos y juzgar aquellos de los demás. Y, en fin, usan su fuerza para ejecutar sus propias decisiones, defender sus bienes básicos y castigar a quienes afecten la vida, libertad y propiedad de terceros. O sea, actúan como legisladores, jueces y ejecutivos individuales. Este orden es lexicográfico y se traslada, conservando esta característica, a la esfera de la sociedad políticamente organizada. De este modo, el primer y principal poder político es hacer y promulgar la ley[27] . A este poder se subordina el poder ejecutivo y el judicial. De este modo, la división del poder y la supremacía del poder de legislar configuran la estructura básica del gobierno moderado.

Para Montesquieu no hay repúblicas democráticas o aristocráticas que por naturaleza sean regímenes o Estados libres. La libertad se las otorga su estructura de poder, pues la forma que éste adopte es determinante para el ejercicio de la libertad política. Y esa forma, a la vez, es la que define la existencia de un gobierno moderado. Se trata, nos dice, en un párrafo célebre de su obra capital, de que “no se pueda abusar del poder” y para ello “es preciso que por la disposición de las cosas, el poder frene al poder”. [28]

La “disposición de las cosas” conduce a la división y atribución de los poderes políticos a órganos e individuos distintos, pues allí donde están unidos no existe, o es prácticamente imposible, la libertad política.

El poder moderado de la mayoría y la minoría

Durante la revolución americana se popularizó el término *no taxation without representation.* En efecto, los colonos americanos cuestionaron el poder del Parlamento inglés para aprobar impuestos sin que en este cuerpo existiera una representación americana, elegida en América y con una relación directa con sus constituyentes americanos. La cuestión de la representación se planteó, entonces, con mucha fuerza desde los comienzos del proceso revolucionario, que culminaría con la independencia de las colonias americanas.

26 Locke, John, *op. cit.*, p. 64-65.
27 Locke, John, *op. cit.*, p. 67.
28 Montesquieu,*op. cit.*, p. 586.

En la controversia entre Londres y la colonia americana, el Parlamento inglés argumentaba que los colonos estaban debidamente representados de un modo virtual, tal como lo establecen "las costumbres constitucionales, los usos y derechos de este reino"[29]. Agregan que los americanos están en una situación similar a la de aquellos ingleses cuyas ciudades y villas no tienen derecho a elegir representantes. Unos y otros están representados en la Cámara de los Comunes a través de los parlamentarios en general, que por representar los legítimos intereses económicos, sociales, políticos y locales de todo el reino (tierra, comercio, manufactura, profesiones, etc.), los incluyen "virtualmente" en un sistema de intereses compartidos.

En definitiva, los constitucionalistas y políticos ingleses sostuvieron que los americanos estaban representados o por el Rey, o virtualmente, por agentes provinciales, o por miembros de la Cámara de los Comunes nacidos en América[30]. La réplica americana, por su parte, en su primera fase, se mantuvo en el fiel de la balanza del tema de la representación. Pero, más adelante, derivó hacia la cuestión de la soberanía (imponer cargas fiscales a una comunidad es un acto de un poder soberano). Pero mientras la discusión no desbordó la primera fase, la argumentación de los colonos se centró en la ausencia de consentimiento de los americanos acerca de leyes inglesas que les afectaban directamente.

Por otra parte, para los colonos americanos la representación estaba directamente ligada con los intereses existentes en la sociedad. El análisis de las ideas de Madison, por ejemplo, revela una cuidadosa elaboración acerca de la *representación de los intereses*, que va a marcar profundamente al sistema representativo norteamericano. Madison considera un hecho la existencia de conflictos de intereses que dividen a la sociedad y la conducen a luchas entre facciones. Los intereses de la tierra, del sector fabril, del comercio, de las finanzas y otros, forman parte de la existencia de las sociedades civilizadas y las segmentan en clases, sentimientos y perspectivas diferentes. Los gobiernos deben partir desde este supuesto factual y actuar como reguladores de los intereses y de las facciones y partidos que ellos generan. Esa es la "tarea de la legislación moderna"[31].

El reconocimiento de los intereses conduce a Madison a dos conclusiones. Por una parte, a rechazar la tesis de Burke de la representación virtual del interés general de la nación, las colonias y el imperio. Madison no cree que este dispositivo conceptual permita ajustar intereses divergentes y en conflicto. No le parece realista que "consideraciones indirectas y remotas" solucionen las discrepancias entre los partidos y las facciones, cuyas motivaciones son siempre intereses directos e inmediatos[32]. Por otra parte, Madison sostiene que los parlamentarios representan, en gran medida, los intereses particulares de sus constituyentes. Con una importante variable: ahora la representación se inscribe en un contexto de partidos y facciones. Por lo tanto, esos intereses estarán sometidos a la realidad del número y el peso de tales asociaciones, y, en suma, al juego de poder que se establece entre ellas.

29 Reid, John Phillip, *The Concept of Representation in the Age of the American Revolution*, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1999; p. 52.

30 Reid, John Phillip, *op. cit.*, p. 51.

31 Madison, James, *The Federalist*, Number Ten, Wesleyan University Press, Middleton, Conneticut, 1982, p. 57.

32 Madison, *Op. cit.*, p. 58

Madison advierte no solamente que los representantes velan por los intereses de sus electores, sino, además, por sus propios intereses. Por esta razón, cree que el tema de la representación se resuelve mejor a través del control sobre los representantes, para impedir los efectos negativos que se podrían producir durante el ejercicio del mandato (corrupción). Y, para ello, propuso la realización de elecciones frecuentes, que es la regla que se impuso la vida política americana (los representantes norteamericanos se eligen cada dos años).

En la misma línea argumental se inscriben las ideas de Madison para enfrentar y limitar los efectos de la existencia de partidos y facciones[33]. No se trata de suprimir en abstracto los intereses, sino de compensarlos mutuamente y de limitar la tiranía de un interés particular sobre el resto de los intereses. De un modo similar, el control sobre los partidos y las facciones tiene por objetivo la regulación de sus actividades, a través de la competencia limitada entre ellos. Cuando se aborda el tema del control de los efectos de las facciones, Madison distingue dos casos: facciones minoritarias y mayoritarias. En el primero, la regla mayoritaria, que rige a la toma de decisiones republicana, ejerce las funciones de control, porque no les permite desarrollar proyectos hegemónicos de dominación. El cuerpo legislativo mismo, a través de este procedimiento, se encarga de impedir una facción de mayoría; y si existe, será difícil que actúe como una unidad articulada y coherente. Excluida la prohibición de los "intereses", porque sería antidemocrático hacerlo –nos dice Madison– "extiéndase la esfera (electoral), y se tendrá una mayor variedad de partidos e intereses; se hará menos probable que una mayoría del total tenga un motivo común para invadir los derechos de otros ciudadanos, y si existe dicho motivo, se hará más difícil que actúen al unísono"[34].

Legitimidad y validez del gobierno representativo

La teoría de la representación se desarrolló en forma paralela a la práctica, que recibió un fuerte impulso tanto en la revolución inglesa como en la americana y la francesa. En cada una de estas coyunturas históricas la discusión sobre el sistema representativo fortaleció su incorporación en los regímenes políticos occidentales. Excluida la posibilidad de recrear la democracia directa de los antiguos, la representación se transformó en el procedimiento legitimante de los regímenes posrevolucionarios. El pueblo, en efecto, no puede participar directamente en las actividades del gobierno, pero nada excluye que el principio de la soberanía popular le confiera legitimidad al gobierno de las sociedades grandes y complejas. Y el medio para realizar ese acto de trasmisión de legitimidad es la elección, por el pueblo, de representantes suyos. Incluso Rousseau, principal exponente de la irrepresentabilidad de la soberanía popular, en el período final de su obra, aceptó la aplicación de la representación bajo ciertas circunstancias y condiciones.

Crítica de Rousseau a la representación

Rousseau sostiene que el soberano es siempre el cuerpo colectivo del pueblo, que por esta razón no es representable, sino pura presencia. En la representación acontece que el soberano le transfiere a su representante el ejercicio de la soberanía y ello equivale, desde las premisas de Rousseau,

33 Madison, *Op. cit.*, p. 60-61
34 Madison, *op. cit.*, p. 64

a reducir la voluntad general del pueblo a la voluntad particular del representante. El gobierno representativo, que sitúa el ejercicio de la soberanía legislativa del pueblo en el Parlamento, solamente podría constituirse a costa de la disolución del pueblo como cuerpo, como totalidad, operando una substitución de la voluntad general por la voluntad de la asamblea representativa, que aunque colectiva, es particular.

En el capítulo XV del libro III de su obra *Du Contract Social*, Rousseau, una vez que reitera la idea de que la soberanía no puede ser representada, por la misma razón que no puede ser alienada[35], vuelve a definirla como la voluntad general, y agrega: "la voluntad no se representa nunca: o ella es la misma o ella es otra, no hay un punto medio"[36]. Sobre este supuesto, nos dice que los diputados del pueblo no son sus representantes, sino sus comisarios. Y si esto es así, carecen de la facultad de legislar, pues toda ley que el pueblo directamente no ratifica no es ley. A renglón seguido, se refiere al régimen representativo inglés: "el pueblo inglés cree ser libre, y se equivoca fuertemente, pues solamente lo es durante la elección de los miembros del Parlamento; una vez que ellos son elegidos, es esclavo, es nada"[37]. La fuerza del argumento rousseauniano radica en sostener que la identidad de la voluntad general consigo misma no permite su substitución por otra voluntad distinta, pues ello equivale a su desaparición. En este sentido, la voluntad general no es representable, es siempre "presencia" y "presentidad". Solamente el cuerpo de ciudadanos, presentes en un espacio y en un tiempo reales, puede ejercer la voluntad general, es decir, la soberanía, tal como ocurría en el *Ekklesia* ateniense.

No obstante, en una obra posterior, *Considérations sur le Gouvernement de Pologne*, Rousseau hace una concesión: el pueblo tiene la facultad de elegir a los hombres capaces de legislar para el bien común. En efecto, en esta obra, Rousseau parte de la verificación de que los principios del *Contrato Social* no se pueden aplicar a la letra a un gran Estado. En ese caso, nos dice, "la potencia legislativa solamente puede actuar por diputación". Pero, para atenuar los efectos de la aplicación defectuosa de la soberanía popular, a través de una diputación que no sería meramente comisarial, sino representativa, Rousseau propone dividir la gran extensión territorial ciñéndose a un esquema federal y, además, elegir representantes para cada asamblea legislativa con una renovación muy frecuente e impidiendo que sea elegido un gran número de una sola vez. En este contexto, el filósofo ginebrino sostiene que los diputados deben ejercer su autoridad bajo la guía de un mandato detallado, o sea, imperativo.

Rousseau siempre mantuvo el ideal de la democracia directa, es decir, del régimen de la presencia del pueblo, sin intermediaciones, en el gobierno de la ciudad, especial y prioritariamente en la aprobación de las leyes. Es otro autor, surgido a la expectación pública durante el período revolucionario, quien va dar el paso de postular la superioridad del gobierno representativo sobre la democracia directa. Este autor es Joseph Emmanuel Sieyès. Para Sieyès no solamente el autogobierno del pueblo, o democracia, es imposible en una gran sociedad, e incluso en los Estados modernos más pequeños, además el gobierno representativo es más perfecto en sí

35 Rousseau, Jean Jacques, *Du Contrat Social* (1762), Oeuvres Completes, III, Gallimard, Paris, 1964; p. 429. Sobre el tema de la representación ver Derathé, Robert, *Jean-Jacques Rousseau et la Science Politique de son Temps* , J. Vrin, Paris, 1988; p. 252-280.

36 Rousseau, Jean Jacques, *op. cit.*, p. 429.

37 Rousseau, Jean Jacques, *op. cit.*, p. 430.

mismo, pues "es preferible para el pueblo dar en representación los diferentes poderes que componen el Establecimiento público a tratar de ejercerlos por sí mismo"[38]. La intermediación que ejerce el representante que actúa por procuración tiene ventajas que salvan los principales vicios del gobierno directo. En efecto, la democracia directa, por carecer de esa intermediación, permite la presencia directa y desquiciadora de las pasiones en la toma de decisiones. Además, en la democracia directa la inexistencia de límites entre el poder constituyente y el poder constituido (que solamente es posible por el mandato limitado que se les da a los procuradores extraordinarios y ordinarios), induce a la asamblea popular a desestabilizar permanentemente a las instituciones y al proceso gubernativo. Y, en fin, en este régimen, la asamblea, al concentrar un poder absoluto en la mayoría, se constituye un peligro tiránico para los derechos de la minoría[39].

El triunfo de la representación, como procedimiento de trasmisión de legitimidad popular, a comienzos del siglo XIX, era avasallador. No solamente aparece como una pieza clave de los gobiernos modernos en la literatura política, que buscaba cimentar sus fundamentos sobre el consentimiento, sino que en la práctica también se difunde a través de la construcción de los nuevos Estados surgidos de la independencia latinoamericana de la monarquía española. Autores centrales de este siglo, como Tocqueville, Constant y Stuart Mill, enriquecen la teoría de la representación y hacen aportes significativos a su consolidación como la variable legitimadora de los gobiernos modernos y como primer conato hacia la aparición de una nueva forma de democracia.

Paralelo a la afirmación de la representación como factor central de legitimación política, se plantean dos temas vinculados con la legitimidad, que van a tener un importante desarrollo en la construcción democrática desplegada en el siglo XX. Se trata de la cuestión de "qué" y "cómo" representan los representantes. Ello nos obliga a retrotraer esta exposición a una época anterior a la revolución americana.

La representación de los intereses

Una de las innovaciones más importantes de las monarquías premodernas fue la adopción de la institución romana de la *corporatio* para independizar y conferirle perpetuidad a la Corona. A través de la *corporatio* no solamente se consolidó la monarquía hereditaria, además la Corona, al definirse a sí misma como una persona jurídica, se atribuyó la facultad de "representar" simbólicamente al reino. En algún momento, esta concepción se insertó en una doctrina más específica aún, que consideraba a la comunidad política como un *corpus* compuesto de órganos, cuya cabeza es el Rey. Así, éste pasó a *representar virtualmente* a la totalidad del cuerpo político, porque la cabeza piensa, orienta y ordena.

A la luz de las concepciones corporativa y organológica, el Parlamento inglés medioeval fue considerado uno de los órganos del cuerpo político. Al momento de crearse la Cámara de los Comunes, se aplicó el principio de que los representantes que la componían, debían elegirse en los condados y villas. En su elección participaban los varones en posesión de tierras (*freeholders*). A estos efectos seguían las instrucciones reales que acompañaron a la convocatoria a Parlamento

38 Sieyès, Emmanuel Joseph, *Escritos y Discursos de la Revolución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990; p. 299.

39 Sieyès, Emmanuel Joseph, *op. cit.*, p. 239.

de 1295[40]. Los *freeholders*, además, tenían derecho a darle a los elegidos instrucciones detalladas y precisas acerca de cómo ejercer su mandato, y, si era necesario, a revocarles este último. Y ello porque la convocatoria a Parlamento, cuya finalidad era aprobar impuestos, los afectaba directamente. De este modo, la representación se ejercía como delegación o agencia, y no como procuración, como postuló posteriormente Montesquieu. Los miembros elegidos de la Cámara de los Comunes, por ser agentes o delegados de sus constituyentes, comparecían en el Parlamento provistos de cartas selladas que justificaban su agencia en nombre de estos últimos, como sus representantes[41]. Por esta razón, ellos no representaban al reino o a la comunidad política, sino los intereses de quienes los habían elegido.

En el siglo XV se produce un cambio radical, provocado por la ley denominada *Forty shillings Freeholders Act* (1430), que introdujo la condición de un mínimo de propiedad agrícola para tener derecho a votar para elegir representantes[42]. Esta norma redujo fuertemente el número de electores, a tal extremo que el antiguo universo electoral solamente volvió al nivel del siglo XV en el XIX. Tal reducción afectó, por ejemplo, a las nacientes y pujantes ciudades, que no tuvieron representantes por un largo período de tiempo, pues sus comerciantes y fabricantes no eran propietarios agrícolas.

La destrucción del antiguo sistema electoral hizo inaplicable una concepción de la representación como agencia legal, e inaceptable definir a los representantes como agentes o delegados de sus constituyentes. En substitución al antiguo sistema, se apeló a la *representación virtual de los intereses del Reino*. En consecuencia, en el siglo XVII se afirma que el Parlamento representa "virtualmente" los intereses de todos los ingleses y los habitantes de las colonias del imperio británico. La representación por delegación o agencia cayó en desuso. Y ahora, la representación virtual, que en el pasado había estado radicada en el Rey, se trasladó al Parlamento. La representación virtual y la no delegación, en suma, produjeron un efecto general muy importante: los representantes se independizaron y alejaron de los electores.

La representación a través de fideicomisarios

La representación virtual aparece relacionada con otro tema, que reviste la mayor importancia. Se trata del estatuto jurídico del representante. Hasta el momento, en este campo, hemos subrayado la diferencia entre el concepto de Montesquieu y el modelo del antiguo Parlamento medioeval, centrado en la figura del agente legal o delegado, que representa estrictamente los intereses de sus constituyentes (mandato imperativo) *versus* la figura del representante que recibe un poder de procuración para actuar libremente.

En el mundo político inglés, a comienzos del siglo XVIII, siendo dominante la práctica y la legitimidad política de la representación virtual, era claro que el estatuto jurídico del representante no podía ser la agencia legal. Así, se abrió paso la teoría y la práctica del representante como fideicomisario (*trustee*). Esta teoría, en el ámbito cultural inglés, fue expuesta por Edmund Burke (1729-1797) en su *Discurso a los electores de Brístol* (1774). Posteriormente, en su obra *Reflexiones sobre la Revolución francesa* (1790), que también se ocupa de la cuestión de la repre-

40 De Grazia, Alfred, *Public and Republic*; Greenwood Press, Publishers, 1951; p. 15.
41 De Grazia, Alfred, *op. cit.*; p. 15.
42 De Grazia, Alfred, *op. cit.*; p. 16.

sentación, se desarrolla analíticamente la idea de interés general, como un interés superior a la suma de los intereses particulares.

En la última obra mencionada, Burke desarrolla su concepción de la representación virtual, que en su versión más simple dice que ella permite que el reducido número de miembros de la Cámara de los Comunes represente a la nación entera. Incluso las localidades que no eligen un miembro en el Parlamento, afirma Burke, "tienen representación igual, porque hay hombres igualmente interesados en la prosperidad del todo, que están comprometidos en el interés general y en la simpatía general"[43].

En el *Discurso* toda la argumentación de Burke está dirigida a convencer a los electores de su distrito que si lo eligen no puede representarlos a ellos, ni como individuos, ni como un grupo, porque en uno u otro caso representaría intereses particulares. La opinión y los deseos del representado deben tener gran peso y ser objeto de máximo respeto. Así, el representante le debe al representado una "atención incesante"[44]. Pero, en definitiva le corresponde al representante tomar libremente la decisión final acerca de cuál es el bien de sus representados. Por esta razón, rechaza la instrucción detallada e imperativa de los representados a los representantes, cuyo cumplimiento debería estar apoyado en una autoridad coercitiva [45]. El derecho a opinar es universal y debe ser debidamente ponderado, pero, nos dice, «una cosa distinta es la instrucción imperativa, o sea, los mandatos que el diputado está obligado, ciega e implícitamente, a obedecer, votar y defender".

Por otra parte, Burke argumenta que la independencia del representante se refiere a la naturaleza del Parlamento, que es el cuerpo que integran los representantes, con el título de diputados. ¿Que es, en efecto, el Parlamento? Conviene reproducir integralmente su famosa respuesta: "El Parlamento no es un congreso de embajadores que defienden intereses distintos y hostiles, intereses que cada uno de sus miembros debe sostener, como agente y abogado, contra otros agentes y abogados, sino una asamblea deliberante de una nación, con un interés: el de la totalidad; donde deben guiar no los intereses y prejuicios locales, sino el bien general que resulta de la razón general del todo"[46]. Los electores, en consecuencia, cuando eligen un representante o diputado, eligen a "un miembro del Parlamento", que se integra como una parte a un todo, y cuyo mandato es hacerse cargo de los intereses generales de la nación.

Burke no desconoce la representación de los intereses particulares de los electores, como constituyentes del representante. Es por eso que se refiere expresamente a ciudades con intereses específicos y distintivos. Su proposición consiste en plantear que más allá de esos intereses existe algo superior, el interés de la nación y del Imperio. De este modo, le pide a los electores de Bristol que le den un mandato libre para actuar no como delegado o agente de ellos, sino como fideicomisario. Libertad cuya amplitud y autonomía impide que los fideicomisarios sean objeto de cualquier demanda de *accountability* [47].

43 Burke, Edmund, *Speech on the State of Representation* (1782), *Burke's Politics*, p. 230, en Pitkin, Hanna F., *El Concepto de Representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985; p. 190.

44 Burke, Edmund, *Textos Políticos*, Fondo de Cultura Económico , México, 1996; p. 312.

45 Burke, Edmund, *op. cit.*, p. 312.

46 Burke, Edmund, *op. cit.*, p. 313.

47 Seitz Brian, *The Trace of Political Representation*, State University of New York Press, New York, 1995; p. 47.

No hay que olvidar que el fideicomisario actúa en nombre de otro, velando por la integridad y acrecentamiento de los bienes en fideicomiso, y, por lo mismo, en beneficio del principal, pero ejerciendo su función sin instrucciones de éste, guiado por su propio juicio. Así, Burke afirma una doctrina amplia de la representación, como un instrumento de distinción del mérito, a lo Montesquieu, que permite discernir una aristocracia natural. Por esta razón, la representación es, como dice Pitkin, sinónimo de buen gobierno[48]. De allí que Burke puede afirmar que "el Rey es el representante del pueblo; y también los lores; y también los jueces. Todos son fideicomisarios del pueblo"[49].

Durante el período revolucionario francés Joseph Emmanuel Sieyès también se refirió extensamente a la cuestión de la procuración y el mandato libre. Su argumentación es muy cercana a la de Burke, aunque sus premisas son distintas[50]. En efecto, los representantes, según este autor, ejercen temporalmente la voluntad general, habilitados por un mandato libre, pero como un derecho de los representados y no de ellos mismos[51]. De este modo, el representante actúa por procuración y en el marco limitado del poder constituido, que a través de la Constitución le atribuye temporalmente el ejercicio de la soberanía legislativa. Además, los representantes solamente pueden representar los intereses generales de la nación, nunca intereses particulares.

Pero, entre estas dos posiciones, que son emblemáticas, hay una diferencia que más allá de su raigambre sociocultural va a crear una suerte de malentendido o ambigüedad permanente cuando se habla de la representación. En efecto, Burke supone que los representantes siempre representan tanto los intereses de sus electores como los intereses de la nación. Y que en caso de conflicto entre ellos, el representante dirime la contradicción en favor de los intereses generales, según su propio e independiente juicio[52]. En cambio, para Sieyès no puede haber tal conflicto, porque siempre cada representante representa a la nación entera y nunca un interés local, corporativo o sectorial. De ahí su fórmula: "los representantes son elegidos en un distrito, pero representan a la nación entera". Subyace en este enunciado la idea rousseauniana de la voluntad general, y el supuesto que toda elección mayoritaria, referida a los asuntos públicos, es una descodificación de esa voluntad una y unánime, cuyo fin es siempre el bien general de la sociedad como un todo. En términos simples, se atribuye el concepto de "representación de los intereses" de los electores a los anglosajones, por los vínculos de su cultura política con los intereses mercantiles y económicos. Y la representación de la voluntad general de Sieyès a una concepción radical, abstracta e idealista, fundada en el racionalismo de la Ilustración continental. Pero, el caso es que estas dos concepciones se cruzan constantemente en el debate sobre la representación.

48 Pitkin, Hanna F., *El Concepto de Representación*; Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985; p. 189.

49 Burke, Edmund, *Thougts on the cause of the Present Discontent* (1770), *Burke' s Politics*, págs. 27-28 – en Pitkin, Hanna F., *op. cit.*; p. 189.

50 Sieyès, Emmanuel Joseph, *¿Que es el Estado Llano?* (1788), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.

51 Sieyès, Emmanuel Joseph, *op. cit.*, p. 104.

52 Brian Seitz, *op. cit.*, argumenta persuasivamente que la teoría de la representación virtual legitimó una dimensión predominante de las estructuras sociales, económicas y políticas existentes, así como el complejo de prácticas de poder asociados con ellas (p. 36-48).

II. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y REPRESENTACIÓN EN LA ACTUALIDAD

En la primera parte de este trabajo se han expuesto las bases del gobierno representativo. Hemos visto que la representación es una pieza clave para la constitución del gobierno moderado o limitado, que algunos autores también llaman libre, porque le procura legitimidad popular. En efecto, la representación obtenida a través de elecciones, permite la aplicación de la soberanía popular bajo las condiciones impuestas por la extensión territorial, las poblaciones, el tiempo disponible por los ciudadanos y la complejidad de los Estados modernos. También hemos visto que, frente a la idealización de la democracia directa de los antiguos, algunos autores establecieron la superioridad del gobierno representativo fundándola en su poder para mediatizar las pasiones y los intereses particulares y limitar las contradicciones y conflictos entre la mayoría y las minorías. En la práctica del gobierno representativo, durante sus dos primeros siglos de existencia, han surgido muchos problemas. Aquí hemos destacado dos. El primero, relacionado con la representación virtual de los intereses de los ciudadanos; y el segundo, con el estatuto del representante.

El gobierno representativo y su democratización

Los temas de la teoría de la representación que se han expuesto siguen vigentes en nuestros días, aunque algunas condiciones para la aplicación de la representación han cambiado. AL finalizar el siglo XX, el gobierno moderado o limitado se ha revalorizado, después de las grandes experiencias totalitarias. O sea, los derechos y libertades de las personas, el Estado de derecho, la división de poderes y el sistema representativo han recuperando gran parte de la legitimidad que perdieron frente a las opciones totalitarias que ofreció el siglo XX, en especial, la democracia popular de los regímenes marxistas surgidos de la revolución rusa de octubre de 1919. No hay, hasta la fecha, un substituto de los elementos básicos del régimen representativo que hoy incluye la democracia representativa. De este modo, después de una tercera o cuarta ola de democratizaciones, acontecida en los años ochenta del siglo pasado, la representación se ha consolidado como el único dispositivo político que trasmite legitimidad popular a las democracias contemporáneas.

Las condiciones modernas para la aplicación del principio de soberanía popular también siguen vigentes, en términos generales, porque el espacio, la población, el tiempo y la complejidad de las sociedades modernas impiden la participación directa de los ciudadanos en las decisiones públicas. El ideal siempre presente de la democracia directa sigue presente y, en consecuencia, se han renovado los esfuerzos para demostrar su viabilidad. Veremos más adelante, por ejemplo, cómo algunos conciben la superación de las limitaciones de espacio y tiempo político a través de los medios electrónicos contemporáneos.

Los grandes cambios han venido por la evolución del gobierno representativo a la democracia. Y los nuevos desafíos de la representación provienen justamente de su recontextualización en la democracia.

Giro del gobierno representativo a la democracia: el caso de Stuart Mill: el problema de la participación

Alexis de Tocqueville, en *La Democracia en América*, había previsto el desarrollo de la democracia en el siglo XX, bajo la forma libertaria existente en los Estado Unidos, por una parte, y como réplica a ésta, bajo una forma aún inexistente en su tiempo, que estaría fundada en un principio fuerte de igualdad, por otra[53]. Las dos democracias del siglo XX se diferenciarían en sus principios de organización de la vida política, social y económica, pero se identificarían en su común fundamento en la soberanía popular. Tocqueville, analizando el régimen norteamericano, tuvo la intuición de que ese sistema –que iba desde los gobiernos municipales hasta el gobierno federal, pasando por los gobiernos estaduales– contenía los ingredientes necesarios para encauzar a una sociedad democrática moderna.

En las últimas décadas del siglo XIX, John Stuart Mill (1806-1873) resume de algún modo toda la experiencia acumulada por los ingleses durante casi dos siglos de gobierno representativo. El ideal, lejano y remoto, a pesar de la crítica de Constant, sigue siendo la democracia directa de los antiguos. De ese modelo, Mill retoma el tema de la participación, que le sirve de plataforma crítica a la situación que experimenta el gobierno representativo de su época. Aquello que hay que contrastar entre los dos regímenes no es la participación en sí misma, sino como expresión de los ciudadanos que ejercen a través suyo sus derechos políticos. En sus *Consideraciones sobre el Gobierno Representativo* (1861), Mill evalúa los beneficios de la libertad del régimen representativo y concluye que ellos solamente alcanzan una "porción de la comunidad" y su expansión imparcial a todos resta "un *desideratum* aún no realizado"[54]. Tal situación constituye un estado de injusticia política, de la cual solamente se puede salir dándole "participación" a todas las clases sociales, especialmente a aquella cuyos intereses no están representados en el sistema político, el proletariado. Así, el *desideratum* de la plena participación, significa que cualquier gobierno que pretenda ser libre, "debe procurar que la participación en todo sea tan grande como lo permita el grado de cultura de la comunidad" y que, además, todos sean admitidos a ejercer al menos una parte de la soberanía[55].

En la argumentación milliana llama la atención su percepción de una sociedad mucho más compleja que aquella que aparece en los autores de los siglos XVIII y comienzos del XIX. El concepto de clases sociales, presentes y ausentes en el escenario representativo, adquiere una gran relevancia. Es por eso que Stuart Mill alega que la ausencia de la clase obrera en el Parlamento no permite la debida canalización de sus intereses. Los representantes, en el sentido burkeano de representación virtual, representan al conjunto y, en consecuencia, a los obreros. Pero, dice Stuart Mill, refiriéndose a los miembros del Parlamento, por "sincera que sea la intención de proteger los intereses ajenos, no es seguro ni prudente atar las manos a sus defensores natos"[56].

Por otra parte, Stuart Mill contextualiza esta cuestión refiriéndola a los dilemas que plantea la representación de la mayoría como adversaria de la representación de todos. Como ya sabemos, desde el siglo XVIII se venían debatiendo los peligros de la tiranía que pueden ejercer las mayorías

53 Tocqueville, Alexis de, *De la Démocratie en Amérique*; Gallimard, Paris, 1961; I, 1, p. 56.

54 Mill, John Stuart, *Representative Government* (1861), *Three Essays*, Oxford University Press, London, 1966; p. 189.

55 Mill, John Stuart, *op. cit.*, p. 198.

56 Mill, John Stuart, *op. cit.*, p. 188.

en una democracia. Mill no es ajeno a esta polémica, y así lo confirma su planteo acerca de los dos grandes peligros que acechan a la democracia: la existencia de un bajo nivel de ilustración en el cuerpo representativo y en la opinión pública, por una parte, y la posibilidad de una legislación clasista impuesta por una mayoría en el Parlamento, por otra[57]. Según Stuart Mill existe una tensión entre la idea de democracia pura, entendida como el gobierno de todo el pueblo por todo el pueblo, igualmente representado, y la concepción del "gobierno de todo el pueblo por una simple mayoría del pueblo, exclusivamente representada"[58]. Esta última tesis incluye un principio fuerte de igualdad ciudadana y, a la vez, "un privilegio en favor de la mayoría numérica"[59], y la exclusión y marginalización de la minoría. Para Stuart Mill, así como es legítimo y justificable que la mayoría legisle y gobierne, es inadmisible que la minoría desaparezca.

Es evidente que en ese cuerpo legislativo o deliberativo, la representación mayoritaria impondrá su voluntad a la minoría y sus representantes. Pero de esa supremacía no se sigue la ausencia completa de la minoría. En consecuencia, hay que asegurar que la asamblea representativa la incluya en su seno. "En una democracia realmente igualitaria, nos dice Mill, todo partido, cualquiera que sea, deberá estar representado en una proporción no superior, sino idéntica al número de sus individuos"[60]. De este modo, "hombre por hombre, la minoría debe hallarse tan completamente representada como la mayoría"[61]. Sobre este supuesto Stuart Mill argumenta en favor de un sistema electoral proporcional[62]. Mill argumenta que los sistemas mayoritarios reposan sobre una concepción débil de la igualdad política, pues en la práctica conducen a darle a algunos un voto con más peso y valor que el del resto de los ciudadanos. En cambio, si se toma como premisa un principio fuerte de igualdad electoral y política, a la luz del axioma "un individuo, un voto", necesariamente se concluye en la justificación de algún sistema proporcional. Stuart Mill considera que es de la esencia de la democracia que la representación sea proporcionada al voto, y que, en consecuencia, "las minorías tengan una justa representación"[63].

Stuart Mill, como vemos, relaciona el sistema representativo con la democracia. Todos sus esfuerzos analíticos se encaminan a armonizar la libertad de los individuos con un principio igualitario que aleje al sistema representativo del principio de distinción. Se trata de los comienzos de un proceso de conciliación entre el régimen representativo y la democracia que habría de tener su desenlace, aunque inacabado y siempre precario, recién en el siglo XX.

El segundo aporte de Stuart Mill, es la concepción del Parlamento como sede de la deliberación pública. Esta idea se difunde fuertemente en la época. Y se abre camino durante el siglo XIX, estableciéndose sólidamente como un ideal político vigente hasta nuestros días. Mill no le atribuye al Parlamento la función legislativa, en su formulación clásica y tal como se ejerce en Inglaterra en

57 Mill, John Stuart, *op. cit.*, p. 247.
58 Mill, John Stuart, *op. cit.*, p. 247.
59 Mill, John Stuart, *op. cit.*, p. 248.
60 Mill, John Stuart, *op. cit.*, p. 248.
61 Mill, John Stuart, op. cit., p. 249.
62 El sistema electoral mayoritario, en su forma más extrema, castiga fuertemente a la minoría, que al límite puede quedar sin ninguna representación. Por de pronto, el sistema mayoritario, en su fórmula clásica, en cada distrito, le atribuye el único escaño parlamentario disponible al candidato que saque más votos. Ello puede conseguirse sin la mayoría absoluta de los votos (50% más 1 voto). Pero supongamos que se exija esa mayoría. Aun así, al menos la mitad de los electores (menos un voto), se quedará sin representación.
63 Mill, John Stuart, *op. cit.*, p. 249-252.

su tiempo. Su idea es que a los representantes les asiste la función de control global sobre todo el aparato del Estado. Lo expresa en los siguientes términos: "el gobierno representativo significa que la nación, o al menos una porción numerosa de ella, ejerza, por medio de diputados que nombra periódicamente, el poder supremo de inspección e intervención"[64].

Mill piensa que la creación de las leyes es una función técnica, para la cual se requiere un alto grado de especialización. Bajo este supuesto, las leyes deberían ser confeccionadas por un comité compuesto de un pequeño número de personas[65], no más numeroso que un gabinete ministerial. Este comité, además de hacer la leyes, tendría a su cargo la tarea técnica de fundir y encuadrar las nuevas leyes en el conjunto del sistema legal preexistente[66], dándole unidad y coherencia. Los representantes del pueblo, en cambio, deben tener funciones de control, para vigilar los actos del gobierno, exigir y velar por su plena transparencia y publicidad y demandar, cuando corresponda, su justificación. Enseguida, también pueden tener funciones de justicia política, con jurisdicción sobre los actos que contraríen las demandas básicas de la gente y las acciones corruptas de los agentes públicos; condenar y castigar; y designar sucesores cuando la aplicación de penalidades produzca vacancias en la función pública. Y, en fin, una función deliberativa general, porque el Parlamento debe ser un "Congreso de Opiniones"[67].

La función deliberativa no puede ejercerse si no existe la publicidad de la deliberación pública, que necesariamente involucra la difusión y discusión de las opiniones existentes en la sociedad. Todas ellas deben encontrar en la asamblea representativa un espacio para expresarse. En el "Congreso de las Opiniones", las ideas y propuestas políticas deben influir por su calidad y también según su peso cuantitativo. De la confrontación de las opiniones surgen las opiniones mayoritarias y las opiniones minoritarias. Y ello es una base para que los partidos cuenten sus fuerzas y los estadistas evalúen y tomen el pulso a las tendencias ascendentes y descendentes[68] y las consideren debidamente en el proceso de toma de decisiones.

Stuart Mill fue uno de los primeros en advertir la necesidad de conocimientos técnicos para resolver adecuadamente problemas complejos de bien público. Intentó armonizar esta necesidad con dos aspectos centrales del sistema representativo en una sociedad de masas: la creación de opinión pública y el control ciudadano sobre el funcionamiento de las instituciones políticas. No resuelve el problema, pues deja en el aire numerosas cuestiones antecedentes, pero lo pone a la vista. Y, en este sentido, preanuncia un debate que se ha desarrollado en nuestro tiempo.

Las propuestas de Mill van en la dirección de un giro del gobierno representativo hacia la democracia. Pide más participación para perfeccionar a la representación, extender las libertades políticas y acercase al ideal de la asamblea de la democracia directa. Todo ello significa la emergencia de una verdadera opinión pública, el voto universal y un sistema electoral proporcional, que garantice la igualdad en la representación, la organización de las tendencias en partidos, la *accountability* de los gobernantes y un poder ciudadano de control sobre el aparato de gobierno fuertemente institucionalizado.

64 Mill, John Stuart, *op. cit.*, p. 210.
65 Mill, John Stuart, *op. cit.*, p. 221.
66 Mill, John Stuart, *op. cit.*, p. 221.
67 Mill, John Stuart, *op. cit.*, p. 226.
68 Mill, John Stuart, *op. cit.*, p. 226-227.

En la realidad, durante los dos últimos decenios del siglo XIX, junto con la expansión del voto universal, la difusión del sistema electoral proporcional y el predominio de los partidos políticos, la práctica del gobierno representativo entró en una nueva fase que se consolidaría en el siglo XX como "democracia representativa". En este período de transición la teoría de la representación enfrenta nuevos desafíos. Entre ellos hay que distinguir las reformulaciones del patrimonio acumulado en el tiempo, por una parte, y las novedades aportadas por la democracia representativa, por otro. Entre los primeros, debemos hacernos cargo de la formalización de la representación como dispositivo de legitimidad democrática y los intentos por explicar la representación a la luz del sistema electoral proporcional. Y en cuanto a la teoría de la representación en su nuevo contexto democrático, como veremos más adelante, las mayores novedades van a provenir del traslado de la relación entre los representantes y los representados a la relación entre los partidos y los representados.

Representación formal, representación reflectiva y legitimidad democrática

De acuerdo a las bases intelectuales y las prácticas de la representación política, que ya hemos analizado, todo el sistema descansa sobre el principio de la soberanía popular y en su expresión, a través del consentimiento de los gobernados. En definitiva, la remisión al principio popular permite definir el fondo primario del régimen, pero en realidad el consentimiento y los procedimientos para hacerlo efectivo constituyen el despliegue concreto del mismo. El principio del gobierno representativo tiene dos caras, porque junto con establecer la soberanía del pueblo, acepta y establece su delegación[69]. Y la democracia representativa, además, incluye una modulación central de ese doble principio: la atribución del ejercicio de la soberanía a representantes autorizados por el pueblo, a través de la regla mayoritaria. Puede haber gobierno representativo cuando la delegación recae en una minoría, pero no democracia representativa.

La delegación, como ya vimos, requiere procedimientos para hacerse efectiva. Los procedimientos de la democracia antigua se establecieron en torno a la presencia directa de los ciudadanos en la asamblea. Por lo mismo ellas incluían instrumentos para ejercer la libertad de palabra, la deliberación pública, la aprobación de legislar y el sorteo. En cambio, los procedimientos prácticos de la democracia representativa son para constituir y habilitar a los intermediarios entre el pueblo y el gobierno, ejercer control sobre ellos y premiar o castigar su desempeño. La lógica subyacente a la democracia directa y la democracia representativa es el consentimiento de los ciudadanos, con dos importante diferencias. La primera es que la democracia directa no recurre al consentimiento para atribuir la autoridad y el poder político, ello corre por cuenta del azar. En cambio, la institución central de la democracia representativa es justamente la elección de representantes, como un acto libre y voluntario, para entregarles el ejercicio de la soberanía política. La segunda es que en la democracia representativa, el consentimiento del pueblo para aprobar las decisiones legislativas, ejecutivas y judiciales, propias de la esfera pública, solamente se ejerce en forma indirecta. Por el contrario, en la democracia directa, como lo dice su nombre, opera a través de actos

69 Madison, al comparar la democracia de los antiguos con la República (americana) dice lo siguiente: "Los dos puntos de diferencia entre la Democracia y la República son, primero, la delegación del gobierno a un pequeño número de ciudadanos, elegidos por el resto; y segundo, el gran número de ciudadanos, etc. Citado por Brian Seitz, *op. cit.*, p. 88.

colectivos de consentimiento del pueblo, reunido en la Asamblea, o sea, en un mismo espacio y en tiempo real.

Por lo tanto, en la práctica de la democracia representativa, como advirtió Rousseau, solo hay un momento donde el pueblo está presente: el acto electoral. En la sucesión temporal que acontece entre ese momento y su repetición, en un plazo fijo, el pueblo está ausente. Pero, paradójicamente, presente a la vez. Con una presencia mediatizada, ejercida "a través de" o "por medio de" sus representantes, quienes actúan, hablan y deciden en su nombre. Esta forma de presencia mediatizada es posible porque en el acto eleccionario, el pueblo autoriza o habilita a algunos ciudadanos para ejercer la autoridad como sus representantes.

Técnicamente, los actos eleccionarios constituyen procesos formalizados por normas positivas, que establecen cómo y en qué términos deben realizarse. Si, y solo si, esas normas se aplican debidamente, se produce la representación. Por esta razón, la representación formal se refiere, en primera línea, al acto por el cual los ciudadanos confieren autoridad a un tercero. Pero, a la vez, también se refiere a la creación de un vínculo contractual, garantizado por la ley, entre el representante y los representados, por el cual el primero se obliga a ser intermediario del segundo, y realizar aquello que éste no puede decir y hacer por sí mismo. Y ello durante un período fijo de tiempo.

En el desarrollo de la teoría democrática contemporánea, se ha puesto un nuevo énfasis en el control de las obligaciones que contrae el representante con el representado. A mi juicio, ese control no es solamente el derecho a actos de inspección y evaluación. También se extiende al derecho complementario de exigir la transparencia del representante. Pero, como la práctica política enseña que los representantes tienden a escamotear la obligación de transparencia con que deben ejercer su función, se hace necesario dotar al ciudadano de poderes de control. Estos poderes integran el dispositivo de la representación formal, acercando el sistema al ideal milliano. David K. Ryden dice que los medios prescritos para que los representados pidan cuenta a los representantes son las elecciones periódicas. En ellas los ciudadanos, como cuerpo soberano, dan su consentimiento, eligiendo por primera vez, o bien, aprobando o rechazando las acciones pasadas de los representantes que aspiran a la reelección[70]. Pero, aun cuando este es el instrumento principal y decisivo para velar por la responsabilidad contraída por el representante, también debe poderizarse al ciudadano para que lo controle y obligue a dar cuenta de su gestión durante el transcurso del mandato. De este modo, se puede diluir el radicalismo del fideicomiso que Burke le asigna al representante, que lo haría inmune a toda *accountability*, y que parece ser una tendencia de los parlamentarios y gobernantes contemporáneos En conclusión, el representante recibe su autoridad de los ciudadanos, a través de las elecciones. O sea, legitimidad democrática para hablar y actuar en nombre de otros[71]. Pero, a diferencia del ciudadano del gobierno representativo clásico, el representado democrático posee poderes para controlar a un representante que de suyo debería ser transparente.

70 Ryden, David K., *Representation in Crisis. The Constitution, Interest Groups and Political Parties*; State University of New York Press, New York, 1996; p. 15.

71 Judge, David; *Representation. Theory and Practice in Great Britain*; Routledge, London and New York, 1999; p. 20.

Ciertos autores le atribuyen a la representación un "deber ser" que también la diferencia de aquella propia del gobierno representativo clásico, a saber, su carácter reflectivo. En efecto, forma parte de la semántica de la representación contemporánea, la creencia de que el representante, cuando es semejante al representado, refleja mejor sus ideas, opiniones e intereses. Esa semejanza es concebida de modo multidimensional, física, intelectual y moral. De este modo, la idea de presencia del representado en el representante adquiere un valor concreto, análogo a la presencia de la persona retratada en el retrato. Bajo esta perspectiva, la legitimidad del representante se traslada desde el campo de su origen formal al de su común identidad con el representado. Y la representación virtual al campo de la representación actual. En efecto, la legitimidad del representante, según esta concepción, se fundaría en un proceso permanente, a través del cual el representante, investido de una legitimidad cuyo origen formal es la elección, adquiere y readquiere legitimidad de ejercicio durante toda la duración de su mandato en virtud de su semejanza con sus representados[72]. Y ello porque en el movimiento de transferencia de autoridad de los ciudadanos al representante, el supuesto previo y fundamental es la identidad entre ambos. Una identidad que permite que el representante sea como un espejo (Pitkin) que refleja "a" o como el retrato perfecto (Seitz) "de" los representados.

La agregación de representantes, como ya se dijo, basada en las características de la representación reflectiva, permite imaginar al parlamento como la reproducción a escala –miniatura o microcosmos– de la sociedad en su conjunto[73]. La idea subyacente es que la semejanza entre los representantes y los representados garantiza, en una medida substancial, la fidelidad de los primeros a las ideas, aspiraciones y deseos de los segundos. De este modo, la confianza entre ambos no solamente se funda en la naturaleza contractual de la autorización, sino en el carácter existencial de la identidad y las pertenencias que los unen. Ryden sintetiza esta postura diciendo que quienes la sustentan suponen que una legislatura que personifica las características tangibles, físicas, de la nación, representa mejor las ideas, opiniones y fuerzas presentes en ella[74].

La teoría de la representación reflectiva es insuficiente. El supuesto de que la semejanza conlleva, como una propiedad suya, la identidad de ideas, creencias y opiniones entre las dos partes interesadas, es cuestionable. Las falencias de esta teoría se hacen patentes si nos colocamos en la perspectiva de la actividad propia del representante. En efecto, la representación es un asunto relacionado directamente con la acción política. Más específicamente, con este tipo de acción precisa que consiste en actuar "por" y "en nombre de" otros, haciendo presentes a quienes están ausentes. En esta perspectiva, la representación reflectiva pone un énfasis excesivo en la composición de los cuerpos representativos, para establecer si equivalen o no a la sociedad en su totalidad, si son o no su microcosmos, dejando en la penumbra la cuestión de la efectividad de la acción representativa en nombre de los representados. En este sentido, Pitkin critica esta concepción de la representación diciendo que ella deja sin dilucidar la naturaleza del acto de representar[75].

La semejanza entre representantes y representados plantea complejos problemas, especialmente en las sociedades pluralistas. Por de pronto, es imposible que un representante refleje, por vía de semejanza, a sus representados. Como dice Judge, por ejemplo, un representante no puede ser

72 Judge, David; *op. cit.*; p. 21.
73 Seitz, Adam, p. 97.
74 Ryden, David K.; *op. cit.*
75 Pitkin, Hanna, *op. cit.*

mitad mujer y mitad hombre[76]. En seguida, salvo en sociedades con un alto grado de homogeneidad, el ideal de una asamblea que sea un espejo fiel de la diversidad societal es una utopía.

Una corrección de la versión primaria de la representación reflectiva, incorpora en su acervo el concepto de democracia deliberativa. O sea, la idea de que la acción propia de los cuerpos representativos es la deliberación, y que ella es el instrumento para discernir las decisiones políticas que mejor satisfagan los intereses de la sociedad en su conjunto. Como es claro, una asamblea propiamente deliberativa necesita tener todas las voces relevantes para asegurar su acción propia. En esta versión, según los teóricos de la representación reflectiva, es la deliberación misma la que exige que "el orden de las características societales estén reflejadas físicamente en la asamblea", de tal modo que sus intereses estén presentes y sea posible dar cuenta de ellos[77].

Los intereses y la competencia por el poder

La relación entre los representantes y sus representados, en la democracia representativa, como veremos más adelante, está mediatizada por los partidos políticos y los grupos. No obstante, esta relación sigue teniendo una fuerte dimensión interindividual. Y, por otra parte, el estatus del representante sigue siendo un objeto permanente de una discusión. Ambos temas están relacionados entre sí a través de la cuestión de los intereses particulares y el interés general.

Representación de los intereses particulares versus representación del interés general

El representante democrático, en la teoría y la práctica contemporánea, tiene un estatus indefinido: no es un fideicomisario, ni un delegado, ni un mero agente. Y, en todo caso, está más cerca del primero que del segundo. El fideicomisario tiene a la vista no los intereses inmediatos y las opiniones circunstanciales de quienes deben beneficiarse con su actividad, sino sus intereses de largo plazo. La figura del delegado está relacionada con la metáfora del espejo, adscrito a la representación reflectiva, porque se supone que aquel refleja las opiniones y los deseos de sus constituyentes. Así, se explica el mandato imperativo, detallado y minucioso, acerca de lo que éste debe y puede hacer en representación de los delegantes. Es claro, si se considera este tipo de mandato, que la delegación expresa mejor y más adecuadamente los intereses particulares que los intereses generales de la sociedad.

Hoy día, desde el punto de vista de la relación individuo a individuo entre el representante y los representados, parece prevalecer, en la práctica, la representación de los intereses particulares. O sea, la representación de los intereses de los electores o constituyentes particulares de cada representante. Pues, si se atiende a la retórica electoral, cada vez más, los candidatos buscan ser elegidos satisfaciendo los intereses de quienes los eligen, en distritos territoriales y con el apoyo de grupos con fuertes intereses sociales, locales o sectoriales. De este modo, como sostiene Gregg, los defensores del representante como delegado tienen una base para afirmar que la delegación es la "única posición legítima de la representación" y la más "consistente con las normas y valores democráticos"[78]. El centro de gravedad de la delegación y el delegado no es el

76 Judge, David; *op. cit.*; p. 22.

77 Ryden, David K.; *op. cit.*; p. 16.

78 Gregg, Gary L., *The Presidential Republic. Executive Representation and Deliberative Democracy,* Rowman & Littlefield Publishers, Inc., London, Boulder, New York, London, 1997; p. 30.

interés nacional o general, sino más bien el interés de la propia *constituency* social, local o corporativa.

En el contexto enunciado, tienen validez la pregunta formulada por algunos cientistas políticos: ¿la representación reside primariamente en la relación entre el ciudadano y el representante en su distrito? O, más bien, ¿consiste en la relación entre el ciudadano y el conjunto del cuerpo legislativo que aprueba leyes y administra los recursos del gobierno?[79]. Tanto el hecho de que los representantes sean elegidos por conjuntos de electores –aun en el marco de un sistema ultraproporcional con un solo distrito nacional (casos de Israel y los Países Bajos)– como la concepción del interés general, entendido como agregación de los intereses individuales, parecen avalar una supremacía de la relación entre el ciudadano particular y su representante local. Los ciudadanos hacen demandas, a través de sus representantes, que los gobiernos deben satisfacer. En este sentido, en la práctica, la política democrática contemporánea le confiere a los representantes más bien las características de agentes y delegados que de fideicomisarios de sus constituyentes. Curiosamente, una vez que el representante es elegido, actúa como si sus electores constituyeran un cuerpo orgánico o una constelación de intereses comunes que él debe satisfacer, so pena de no ser reelegido. A ello coopera el hecho que si los electores configuran grupos, dotados de alguna unidad, lo hacen en torno de finalidades simples, por ejemplo, los intereses territoriales o locales.

Por otra parte, desde un punto de vista subjetivo, el representante está obligado a darle a sus electores una cierta seguridad de que gracias a su intermediación sus intereses son reconocidos y tomados en cuenta por el Estado. Por esta razón, los representantes cultivan una relación directa con sus electores, cuyo propósito es garantizar y fortalecer la confianza que han depositado en ellos. Así, los electores perciben que la representación funciona y les presta un servicio, porque pueden identificar a alguien como su representante, escribirle cartas y llamar a su oficina para expresarle su opinión, etc.[80]. Por su parte, en la práctica, los representantes están mejor capacitados para actuar limitadamente a favor de grupos e individuos. Ello explica por qué los representantes tienden a concentrarse y especializarse, si es posible expresarlo así, en un universo particular de electores, culturalmente homogéneo e implantado en un territorio relativamente pequeño.

También es observable en la política contemporánea otro fenómeno que fortalece la relación entre el ciudadano individual y su representante. Siempre en la perspectiva individualista indicada, hoy día la aparición de grupos marginados del sistema político –minorías étnicas, religiosas, de género y otras– que buscan estar representados, han acentuado sus aspiraciones a la representación reflectiva. De este modo, parece que las expectativas de que el representante comparta las preferencias, ideas y opiniones de los representados han aumentado. La atención de los representados, acerca de las características personales de los candidatos a la representación, no solamente está focalizadas en la identidad de tales preferencias, sino en la semejanza física, determinada por la pertenencia a un arquetipo, a una etnia o un género, por ejemplo.

Se podría concluir, a la luz de la tendencia que se acaba de describir, que existe una fuerte difusión de prácticas políticas que fortalecen la representación reflectiva y las figuras del repre-

79 Ryden, David K., *op. cit*., p. 20.
80 Ryden, David K., *op. cit*., p. 20.

sentante como agente y como delegado, fundadas sobre el individuo, y, en consecuencia, en una relación individual entre el representante y su constituyente.

Pero, como veremos más adelante. esta tendencia convive, es modificada y rectificada por la acción mediatizadora de los partidos políticos.

Representación, elites y competencia por el poder

Una teoría de la representación política contemporánea, no puede ignorar que los individuos potencian el influjo de sus ideas, opiniones y propósitos a través de la asociación. En consecuencia, una visión atomística de los individuos que operan en la esfera política como unidades discretas es insuficiente. Los individuos tienden a asociarse para influir. En este punto, el examen de la actividad política colectiva se focaliza en en el influjo que adquieren los individuos a través de la asociación, y la cooperación con los demás. A su vez, la representación aspira a recoger las demandas de la sociedad, para incluirlas en los procesos de decisión de los cuerpos deliberativos y en el gobierno, pero este dinamismo solamente es viable, en las democracias contemporáneas, por la mediación de los partidos políticos y los grupos.

En la perspectiva individualista, como ya vimos, del siglo XIX, la agregación de individuos, considerados cada cual como "una persona, un voto", es el principio básico de la atribución de representación. Dada la distribución geográfica de los electores, la división territorial juega un rol fundamental en la determinación de los universos electorales habilitados para elegir representantes. Y todo ello incide en un resultado obvio: la centralidad de los intereses locales. El enfoque liberal individualista, sostiene Ryden, compele al representante a concentrarse en una *constituency* local a expensas de los intereses nacionales[81] . En cambio, la acción de los grupos y los partidos, fenómenos propios del siglo XX, abre un camino a la apertura a los intereses más generales, que por su fuerza persuasiva, tienen capacidad para superar el anclaje de la representación en los intereses locales.

Aquí se plantea un importante problema que enfrenta la representación democrática actual: la tensión y contradicciones entre el origen individualista de la representación y las nuevas formas asociativas democráticas. La representación opera, ahora, en un nuevo contexto, al cual vamos a denominar, siguiendo a Robert Dahl, poliarquía.

Se puede decir que Joseph Schumpeter puso las bases del concepto de poliarquía. En el punto de partida de su concepción de la democracia, este autor propone una posición "realista" acerca de la misma. Y para hacer efectivo ese propósito, como cuestión antecedente, hace una fuerte crítica tanto al concepto de soberanía popular como al de representación política. Su argumentación parte del presupuesto que la doctrina clásica concibe a la democracia como un método institucionalizado "de gestación de las decisiones políticas que realiza el bien común, dejando al pueblo decidir por sí mismo las cuestiones en litigio mediante la elección de individuos que han de congregarse para llevar a cabo su voluntad"[82]. Como es patente, en esta definición sobresale un concepto normativo, el de bien común, que Schumpeter cuestiona fuertemente.

La concepción clásica, nos dice, incluye la idea normativa de bien común, interés general o bien-

81 Ryden, David K.; *op. cit.*; p. 25.

82 Schumpeter, Joseph, *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Ediciones Folio, Barcelona, 1996; p. 321.

estar común, bajo el presupuesto de que existe un consenso acerca de su contenido. Lo mismo se puede decir de la existencia de una voluntad general, entendida como la "voluntad de todos los individuos con uso de razón"[83]. Por otra parte, agregan los sostenedores de esta concepción, dado el fenómeno moderno de la división del trabajo, cualquiera sea la magnitud de las sociedades, no es factible que los ciudadanos se reúnan o pongan en contacto para cada asunto público, por lo que parece más conveniente que se reserven para sí solamente la decisión de las cuestiones más trascendentales o importantes, y deleguen en una comisión nombrada y elegida por ellos, por medio del sufragio –asamblea o parlamento–, el tratamiento del resto[84]. A partir de esa comisión, se puede construir un sistema de comisiones, a cargo de los distintos asuntos de una sociedad políticamente organizada. Tal delegación supone que por un acto de la voluntad general, es posible delegar el ejercicio de la soberanía en representantes.

Schumpeter rechaza la concepción de que exista un bien común unívocamente determinado, acerca del cual todos están de acuerdo y que todos puedan aceptar persuadidos por razonamientos racionales. Schumpeter fundamenta este rechazo en el hecho que los individuos le dan al bien común significados distintos. Fenómeno que no percibieron ni Rousseau, ni los utilitaristas. Además, agrega que aun cuando se pudiera establecer un bien común aceptable para todos, no se seguiría de este consenso una identidad de respuestas a problemas específicos. La salud puede ser una aspiración general, pero no los medios para lograrla. Si las dos proposiciones anteriores son verdaderas, sostiene Schumpeter, la voluntad del pueblo "se desvanece", pues ella presupone "la existencia de un bien común claramente determinado y discernible por todos"[85]. O sea, se diluye por la inexistencia de un objeto sobre el cual ejercer sus facultades. Por otra parte, la representación tiene sentido solamente en pequeñas comunidades, con una estructura social simple, y homogénea, donde sea posible aplicar la idea de la existencia de una voluntad general que se trasmite y es representada por diputados habilitados para tomar decisiones colectivas. Una vez que las sociedades se hacen numerosas, con funciones internas diferenciadas y más complejas, la representación se hace ilusoria y aparente.

Schumpeter, para fortalecer su argumentación, refuta además que pueda surgir una suerte de voluntad colectiva en la red difusa de las múltiples interacciones de los individuos en la esfera social. No hay, en este caso, una unidad de sentido racional, que organice y oriente la actividad político-social. Por otra parte, tampoco se puede sostener que la voluntad de los mismos individuos, tomados separadamente, sea independiente, porque en la gran mayoría de los casos, ellos son incapaces de expresar con precisión lo que quieren, especialmente en materias que dicen relación con asuntos generales de la sociedad[86]. No se puede inferir, por lo tanto, de esas voluntades particulares una voluntad general. Y aun cuando se diesen las condiciones perfectas para que la voluntad y los deseos de los ciudadanos fuesen "datos" definidos, una suerte de materia prima, a elaborar por el proceso democrático, y se actuase con el máximo de racionalidad, no se seguiría de allí la existencia de una voluntad general.

Los individuos, en realidad, poseen una reducida esfera de actividad intelectual y volitiva. Schumpeter repite, a grandes líneas, la argumentación de Montesquieu, parafraseando de algún modo su

83 Schumpeter, Joseph, *op. cit.*, p. 321.
84 Schumpeter, Joseph, *op. cit.*, p. 322.
85 Schumpeter, Joseph, *op. cit.*, p. 323.
86 Schumpeter, Joseph, *op. cit.*, p. 326.

famosa cuestión: ¿qué puede abarcar la mente de los ciudadanos? Las cosas que le conciernen de modo directo e inmediato (su vida de barrio); aquellas que caen bajo su capacidad de observación empírica; las que le son familiares, independientemente de la opinión de terceros; y, en definitiva, las que pueden ser objeto de su influencia directa[87]. Este reducido campo de atención revela un limitado sentido de la realidad, que se expresa, a su vez, en el orden moral social, a través de un igualmente limitado sentido de responsabilidad[88].

Sobre estas premisas, Schumpeter pretende modificar profundamente la definición clásica de democracia. Para ello invierte el orden del discurso clásico, que pone en primer lugar la existencia del bien común y una voluntad general que lo interpreta, y, en segundo orden, la atribución del poder a representantes, por medio de elecciones, que se asumen y realizan esa voluntad. Schumpeter nos propone poner en el segundo lugar la decisión de dirimir los conflictos por el electorado, y, en el primero, la elección de los individuos que han de tomar las decisiones[89]. De este modo, le asigna al pueblo la función de crear al "gobierno o algún otro organismo intermedio, el cual generaría, a su vez, un ejecutivo nacional o gobierno"[90]. Así, en conclusión, la definición clásica de democracia puede ser modificada y expresarse del siguiente modo: "método democrático es aquel sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo"[91]. Como es bastante claro, no hay en esta definición ningún elemento normativo. El acento está puesto en el carácter puramente procedimental del método democrático, por un lado, y en el objetivo práctico del mismo, o sea, la atribución del poder decisorio político, por otro.

Ahora bien, dado que la competencia por el poder es dirimida por los electores, el liderazgo político adquiere una gran relevancia. Por esta razón, Schumpeter denomina a su concepción como una teoría de la democracia fundada en la *competencia por el liderazgo*, que según él no tiene ningún espacio en la teoría clásica, por ser contradictorio con el principio de la voluntad general rousseauniana. La nueva concepción tiene múltiples ventajas, según su autor, en términos de eficiencia; apertura a distintos grados de liderazgo; inclusión de una geometría variable de los intereses de grupos; solución a los dilemas entre la voluntad de la mayoría y la presunta voluntad general, o entre democracia y libertad individual. Pero, en especial, porque establece con claridad que la principal función del pueblo es generar al gobierno. Tiene, es cierto, las características propias de una competencia, y, en consecuencia, funciona con la precisión propia de un fenómeno de esa especie, cuyo paradigma es la concurrencia económica[92].

La competencia induce a una profesionalización de la política, pues los competidores tienden a agruparse en elites de poder y a situarse dentro de una amplia constelación de grupos motivados por intereses políticos, económicos y profesionales. En este contexto el proceso político se ordena hacia la competencia para definir los liderazgos políticos habilitados para legislar, gobernar el país y hacerse cargo de la administración del aparato estatal.

87 Schumpeter, Joseph, *op. cit.*, p. 332.
88 Schumpeter, Joseph, *op. cit.*, p. 334.
89 Schumpeter, Joseph, *op. cit.*, p. 343.
90 Schumpeter, Joseph, *op. cit.*, p. 343.
91 Schumpeter, Joseph, *op. cit.*, p. 343.
92 Schumpeter, Joseph, *op. cit.*, p. 343-348.

Según Sartori, es discutible si acaso Schumpeter descubre un nuevo modelo de democracia[93]. Lo que no es discutible es que la teoría competitiva establece una serie de condiciones necesarias y suficientes para que exista una democracia política. Esas condiciones constituyen una descripción mínima de este régimen, pues es empíricamente evidente que las elecciones competitivas producen algún grado de democracia. Pero, a la vez, su carácter mínimo indica que ella es incompleta, especialmente porque es incapaz de responder la cuestión de su propia perfectibilidad o progreso[94], que incluye el refuerzo de la competencia entre las elites.

Pluralismo, poliarquía y complejidad

La teoría democrática va a evolucionar hacia una concepción más compleja de la función de las elites en la competencia política. En esa evolución va a tener una fuerte gravitación la creciente diversificación de la sociedad civil, fenómeno que en parte va a ser conceptualizado bajo el término "pluralismo". La democracia representativa va a cobrar la forma de poliarquía.

Competencia interelitaria y poliarquía

A Robert Dahl le debemos el uso y la difusión del término "poliarquía". En una secuencia de publicaciones, a través de las cuales el término va adquiriendo connotaciones diversas, Dahl decanta su significado[95]. En primer término, recluye la palabra democracia para designar a la democracia ideal, y especializa el término poliarquía para significar a la democracia real. En seguida, toma como punto de partida la teoría de la democracia competitiva y la adapta a la realidad contemporánea de la pluralidad de elites. Acoge, así, la evidencia de que las sociedades cuyas prácticas democráticas son relativamente desarrolladas, se caracterizan por la inexistencia de una elite absolutamente hegemónica (su existencia, en cambio, es propia de sociedades tradicionales gobernadas por una oligarquía que domina sin contrapesos). Y, en tercer lugar, Dahl extiende la perspectiva procedimental, para ampliar las condiciones necesarias y suficientes para una competencia democrática más compleja que aquella que describió Schumpeter. Porque, para Dahl, la cuestión de fondo consiste en que las sociedades modernas más dinámicas y pluralistas, o sea, las sociedades industriales avanzadas del capitalismo occidental, están tipificadas por una amplia difusión social de recursos políticos –posiciones estratégicas y de negociación– en un sistema de pluralismo corporativo, donde la dinámica del mercado produce constantemente una variedad de poderes, que impiden la formación de oligarquías públicas o privadas, y favorecen la existencia de una multiplicidad de centros de decisión relativamente independientes y competitivos[96]. Cuestión que Schumpeter no analizó en todas sus consecuencias.

Dahl, al argumentar sobre las bases de la poliarquía, nos recuerda que Destutt de Tracy, uno de los autores más admirados por Jefferson, consideraba que el gobierno representativo era una invención completamente nueva, desconocida en tiempos de Montesquieu[97]. Su novedad consistió en que hizo posible extender la democracia a sociedades de gran escala, sacándola de su

93 Sartori, Giovanni, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham House Publishers, Inc. Chatham, New Jersey, 1987; I, p. 152.
94 Sartori, Giovanni, *op. cit.*, p. 152.
95 Dahl, Robert, *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, New Haven and London, 1089; p. 213 a 298.
96 Dahl, Robert, *op. cit.*, p. 296-297.
97 Dahl, Robert, *op. cit.*, p. 29.

reclusión en la *polis* antigua[98]. El gobierno representativo habría, en consecuencia, adquirido su verdadera forma al aplicar la igualdad de derechos políticos a las sociedades de los Estados nacionales modernos[99]. Por lo tanto, no se trató de una simple evolución de las asambleas legislativas existentes, sino de un verdadero proceso dinamizado por la igualdad política[100]. Dahl, parte de un hecho material: la existencia de sociedades multitudinarias implantadas en territorios extensos. Pero su punto de llegada es la constitución de gobiernos representativos que han reemplazado a la democracia directa de los ciudadanos reunidos en *Ekklesia*[101], a la luz de un mismo principio de igualdad política.

Para Dahl, la poliarquía es un orden político, cuyas dos características centrales son una ciudadanía muy extensa, que abarca una alta proporción de los adultos, y un conjunto de derechos ciudadanos que garantizan la oportunidad de oponerse y votar en contra de los gobernantes de turno [102]. De un modo más específico, Dahl establece siete condiciones, que derivan de las dos características enunciadas, sobre las cuales se organiza y articula la vida política en las poliarquías. Ellas son las siguientes: gobernantes y agentes públicos elegidos; elecciones libres y limpias; sufragio máximamente incluyente (prácticamente todos los adultos tienen derecho a votar y elegir); derecho extenso a ser candidato a las posiciones políticas electivas; libertad de expresión; existencia y disponibilidad de información alternativa; autonomía asociativa (derecho amplio e independencia para asociarse)[103].

Todas las condiciones descritas, suficientes y necesarias para la existencia de una poliarquía, y las instituciones que se desprenden de ellas, reconocen como telón de fondo una especie de *leit motiv* que recorre toda la teoría de la representación, y que en palabras de Schumpeter se expresa así: "la democracia no significa, ni puede significar, que el pueblo gobierna efectivamente, en ninguno de los sentidos evidentes de las expresiones "pueblo" y "gobernar". La democracia significa tan sólo que el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar a los hombres que han de gobernarle[104]. Respecto de la representación –recordemos que Schumpeter cuestiona el principio de soberanía y la voluntad popular– no se propone ninguna fórmula de substitución. Dahl, por otra parte, reconoce que el gobierno representativo no es originalmente democrático, tal como se ha expuesto en este trabajo, pero sostiene que en los tiempos modernos ha evolucionado hacia la democracia, en la medida que un principio fuerte de igualdad de derechos políticos y ciudadanos ha reorientado su marcha. No obstante, dando por supuesta la necesidad de mantener a las instituciones representativas, no analiza directamente la libertad del representante en el marco del estatuto jurídico del mandato que le dan los electores, sino que describe procedimientos de protección de los ciudadanos, frente al poder político, de control público y ciudadano sobre las instituciones del Estado y las conductas de los agentes públicos, y de comunicación entre los representados y los representantes, todo ello a efectos de que estos sean más responsables, por un lado, y respondan mejor a las demandas sociales, por otro. En este sentido, parece claro que

98 Nótese que Montesquieu denomina "república" a la democracia antigua. Los Federalistas retomaron el término y lo aplicaron a la organización política de una población numerosa implantada en un territorio extenso.

99 Dahl, Robert, *op. cit.*, p. 216.

100 Dahl, Robert, *op. cit.*, p. 216.

101 Dahl, Robert, *op. cit.*, p. 216.

102 Dahl, Robert, *op. cit.*, p. 220.

103 Dahl, Robert, *op. cit.*, p. 221.

104 Schumpeter, Joseph, *op. cit.*, p. 362.

tanto para Schumpeter, como para Dahl, la representación es más bien una delegación, puesto que ella incluye la idea de una identidad entre los intereses de los representados y los representantes.

Sin embargo, en la práctica subsiste una gran ambigüedad. Hay autores que sostienen que no se puede afirmar que los miembros de los parlamentos de las poliarquías contemporáneas sean solamente delegados de sus constituyentes[105]. No existen, en efecto, según ellos, medios adecuados para que los representados puedan formularle instrucciones detalladas y precisas a los representantes[106], a pesar de los recursos comunicacionales, de alta sofisticación tecnológica, que hoy están a su disposición. Según Birch, en todo caso, y en rigor, ellos son representantes en el sentido hobbesiano de la representación formal, porque son "autorizados", a través de elecciones, para ocupar una posición de autoridad y tomar decisiones públicas en representación del pueblo[107]. En este contexto, la controversia del mandato imperativo *versus* la libertad del representante no carece de relevancia, pero se plantea en otro nivel de la discusión, ya que el debate actual no encara el tema de la naturaleza de la representación electiva. En la práctica, dice Birch, la mayoría de los representantes elegidos no dejan, ni pueden dejar de prestar atención a las ideas, valores e intereses de sus constituyentes, pero, a la vez, se sienten libres para ejercer de modo independiente su juicio acerca de lo que es mejor para el país[108].

Democracia representativa y complejidad

El concepto de poliarquía describe de un modo suficiente la gran arquitectura de la democracia contemporánea, como competencia interelitaria por el poder. Y, en ese sentido, también es suficiente como descripción del marco general dentro del cual discurre la representación contemporánea. Pero no nos explica adecuadamente cuáles son los mecanismos específicos que requiere el sistema representativo para operar eficazmente, por una parte, y mantener altos niveles de legitimidad, por otra. De algún modo esta insuficiencia pone al descubierto la simplicidad antinormativa de Schumpeter, porque es obvio que los instrumentos de la representación tampoco se explican solamente como medios para hacer funcionar un mecanismo o un sistema de procedimientos. Detrás suyo hay una propuesta normativa acerca de los fines de la democracia y del buen gobierno.

La representación contemporánea se enfrenta al dilema de las contradicciones de las demandas individualistas, que están en la base de su existencia, y el bien general. En efecto, si retrocedemos a los orígenes de la representación podemos percibir que siempre la teoría de la representación supone la unidad del cuerpo político y, a la vez, el hecho de estar compuesto por una pluralidad de individuos. Y, a partir de esa matriz, las derivaciones conocidas: racionalidad general y racionalidades individuales; voluntad general y voluntades particulares; bien común y bienes particulares; interés general e intereses individuales; etc. Podemos hacer concurrir gran parte de las grandes figuras de la filosofía política para discutir este punto.

Si tomamos como punto de partida al individuo, podemos hablar de intereses generales por agregación de intereses particulares. Y pretender que la clave que nos permite conocer cuáles

105 Birch, Anthony H., *The Concepts and Theories of Modern Democracy*, Routledge, London and New York, 1993: p. 74.
106 Birch, Anthony, *op. cit.*, p. 74.
107 Birch, Anthony, *op. cit.*, p. 74.
108 Birch, Anthony, *op. cit.*, p. 74.

son las demandas de la sociedad civil que el sistema político debe satisfacer, consiste en sumar demandas individuales. Pero, hoy día, existe la conciencia de que los niveles de complejidad de la sociedad civil se han elevado exponencialmente. El hecho del pluralismo es una realidad que está ligada indisolublemente al hecho de la complejidad.

Conviene detenerse en esta dimensión de nuestras sociedades, porque la complejidad incide directamente en el sistema representativo, y, particularmente, en su capacidad de responder a las demandas de la gente. ¿Como puede la democracia representativa –los órganos de representación– responder a las exigencias de una sociedad compleja? Tal es la pregunta que suscita el problema de la creciente complejidad de las sociedades pluralistas.

Danilo Zolo, en su obra *Democracy and Complexity*[109], mantiene un punto de vista crítico sobre el actual estado de la democracia representativa, que tiene como telón de fondo el elevado nivel de complejidad alcanzado por las sociedades contemporáneas. En cierta medida, así como el tamaño de la población y el espacio, la escasa disponibilidad del tiempo para los asuntos públicos y la complejidad social constituyeron en el siglo XIX las primeras razones para justificar no solo la necesidad, sino la superioridad intrínseca del gobierno representativo, ahora una nueva concepción de la complejidad opera como un factor negativo, que problematiza las virtudes de la representación.

En la teorización que conduce a la justificación del gobierno representativo, como vimos más atrás, está implícita la cuestión de la complejidad. El asunto fue percibido inicialmente con bastante claridad por los autores del siglo XVIII y XIX. Pero, en realidad, es durante nuestro siglo que el tema adquiere una mayor exposición y relevancia. Norberto Bobbio contrasta el desarrollo de la complejidad de nuestros días, con la época en que Schumpeter elaboró su idea de democracia procidemental, que fue pensado para una sociedad menos compleja que la actual[110] . Los teóricos de la democracia no previeron que el desarrollo de la técnica y los conocimientos podía llevar al gobierno de la tecnocracia, en abierta contradicción con el principio de la democracia que supone que todos los ciudadanos pueden tomar decisiones acerca de todo[111] . Robert Dahl incluye el tema de la complejidad en su argumentación acerca de la poliarquía. Sitúa el asunto en el marco del proceso de toma de decisiones políticas y nos recuerda, una vez más, que en la democracia directa, la asamblea decide implícita o explícitamente acerca de los fines y no de los medios. Los miembros de la asamblea, como sabemos, se dedican parcialmente a los asuntos públicos, y delegan la ejecución de las políticas públicas a un conjunto reducido de ciudadanos, bajo variadas restricciones. Este esquema, en cierta medida, se conserva en las poliarquías de primera generación. O sea, en aquellas en que la decisiones políticas las toma el pueblo representado y en que un número reducido de autoridades las ejecuta, en el marco de un sistema de poderes delegados.

Pero, en las actuales condiciones, caracterizadas por una creciente globalización de los problemas, nos vemos enfrentados a adoptar políticas cada vez más complejas[112]. Se han multiplicado los temas de la agenda pública, y se ha ensanchado el elenco de asuntos que el Estado debe

109 Zolo, Danilo, *Democracy and Complexity*: *A Realist Approach*. The Pennsylvania University Press, University Park, Pennsylvania, 1992.

110 Bobbio, Norberto, *El futuro de la Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, p. 100-120.

111 Bobbio, Norberto, *op. cit*., p. 40.

112 Dahl, Robert, op. cit., p. 336.

atender directamente, como poder ejecutivo. Pero, además, la naturaleza de los asuntos públicos ha cobrado una gran complejidad. Todo ello ha derivado, a su vez, en una complejización del proceso de toma de decisiones, demandando la creación de nuevas instituciones, especialmente para incluir a la tecnocracia en sus estructuras. Aun cuando la existencia de representantes garantiza una cierta continuidad en la aplicación de la idea de gobierno "del" pueblo, en esta nueva poliarquía las decisiones se adoptan con la intervención de agentes políticos no elegidos, que han adquirido un gran poder. Este fenómeno conlleva los riesgos anexos a la creación de un sistema bajo la vigilancia de custodios impotentes frente a los conocimientos[113].

No obstante, Dahl insiste en que a pesar de sus limitaciones, la poliarquía favorece la autodeterminación individual y colectiva, promueve la independencia moral, el desarrollo humano y provee al ciudadano de efectivos instrumentos para la protección de sus intereses comunes. La democracia puede sobrevivir en sociedades basadas en la información, en el pluralismo y la autonomía recíproca de los grupos. El crecimiento de los medios de comunicación ocasionada por la nueva tecnología informativa, junto con la posibilidad de comunicación interactiva, fortalece la creación y desarrollo de un público atento, o, al menos, de minorías activas e informadas capaces de ejercer control político[114].

Zolo, siguiendo a Luhmann, sostiene que hoy día los distintos subsistemas de la sociedad no están integrados en un sistema general. En otras palabras, el Estado y la política ya no ejercerían su función articuladora e integradora tradicional. Por un proceso que no es el caso reproducir aquí, el Estado se habría transformado en un subsistema más, entre otros, junto con los subsistemas económico, cultural y científico. De este modo, el subsistema político, la esfera de las decisiones políticas, ya no tendría el carácter central y superior, ordenador y unificador, que tuvo el Estado nacional clásico, cargado de poder soberano. Ahora, es un subsistema más al interior de un conjunto de subsistemas, autónomos e independientes entre sí, cuyo orden general es horizontal y no vertical. De este modo, se habría producido un cambio en la estructura de la complejidad de las sociedades contemporáneas.

A partir de las premisas expuestas, Zolo necesariamente extrae conclusiones muy distantes a las que llega Dahl. A nosotros, en este ensayo, nos interesa las que atañen a la representación. Zolo viene a decirnos que si la estructura compleja de la sociedad *at large* ha sido modificada, necesariamente ha acontecido lo mismo en las relaciones entre sus distintas partes, o sea, entre los subsistemas. Por esta razón, para entender esas relaciones hay que poner entre paréntesis las categorías clásicas de la representación. Y para ello es necesario abandonar la distinción entre el Estado, entendido como la esfera pública de los intereses generales, y la sociedad civil o área privada de los intereses particulares. Una vez que desaparece esta distinción, no existe un campo para la intermediación política, y, *a fortiori*, para la representación. La representación, en este contexto, carece de sentido, no tiene ninguna función.

En el campo horizontal de los susbsistemas independientes y autónomos, no puede operar la racionalidad de la intermediación de los partidos y los grupos que trasmiten, desde la sociedad civil al Estado, las demandas de los individuos. Esto explica por qué, según Zolo, en las socieda-

113 Dahl, Robert, *op. cit.*, p. 336-338.
114 Dahl, Robert, *op. cit.*, p. 311.

des pluralistas posindustriales, la competencia entre grupos no produce los efectos que pretenden los teóricos de la poliarquía. El sistema de partidos no funciona como expresión de una voluntad política, que emerge de la base social, dando legitimación prospectiva a los procedimientos de representación delegada y aprobación retrospectiva (o desaprobación) a los resultados de las decisiones administrativas. El "sistema de partidos, más bien, se legitima a sí mismo y, por extensión, hace lo propio con los resultados de la burocracia administrativa"[115]. Esta cualidad autorreferencial se funda en su capacidad para establecerse y reproducirse a sí mismo, como un sistema diferenciado e independiente, cuya función es generar consenso y legitimación política en forma continua[116].

Este planteo crítico depende de ciertos supuestos que son normativa y empíricamente discutibles. No obstante, prescindiendo de esos supuestos, Zolo acierta al expresar un peligro al cual están expuestos los partidos. En efecto, cuando son cooptados por el Estado, pierden sus raíces en la sociedad civil, perdiéndose así su función de intermediación. Si, al contrario, los partidos conservan y fortalecen sus verdaderos atributos, tienen una función esencial como enclaves de reflexión social, discusión pública y discernimiento de los bienes que el Estado debe producir. e le propone su porvenir.

III. LA REPRESENTACIÓN Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Los dilemas de la representación en una poliarquía que gobierna una sociedad pluralista y compleja no pueden ser resueltos caso a caso. Requieren una conceptualización general de la representación que responda a los desafíos presentes. La fuerte crítica de Zolo, por ejemplo, culmina con medidas de reforma al sistema representativo. En efecto, sus propuestas para salvar la situación que denuncia son las siguientes: (1) reforma de los partidos (que incluye su constitucionalización y una rigurosa definición de su estatuto jurídico y económico); (2) rediseño de la clásica división de los poderes, que considere la declinación de los parlamentos y le confiera al ejecutivo potestades legislativas y, simultáneamente, a la asamblea electiva fuertes poderes de control sobre las actividades de la administración; así como elección directa del nivel superior de la administración, para limitar el poder de intermediación de los partidos, asegurando mayor estabilidad al gobierno; (3) promoción de la "democracia comunicativa", que contemple propuestas institucionales para generar medios de comunicación libres del influjo de los partidos y del sistema productivo (libres, además, de la dependencia al paradigma de la publicidad, que hoy mantiene relacionados a ambos subsistemas)[117]. O sea, medidas que tienen como eje un fortalecimiento del Estado y, en especial, del poder ejecutivo de los regímenes democráticos.

Sistema representativo dual de la democracia representativa

El modelo poliárquico supone la existencia real de elites en competencia abierta y libre por influjo y poder. Por otra parte, no hay suficientes bases teóricas y empíricas para hacer desaparecer la distinción entre el sistema político y la sociedad civil. Ni tampoco para concluir que el Estado ha

115 Zolo, Danilo, *op. cit.*, p. 116.
116 Zolo, Danilo, *op. cit.*, p.116.
117 Zolo, Danilo, *op. cit.*, p. 184.

declinado de tal modo que es hoy día un subsistema más, en un conjunto de subsistemas. En consecuencia, es aventurado expedir un certificado de defunción a la necesidad de instrumentos de intermediación entre la sociedad civil y el Estado. Esta necesidad, cuya realidad es incuestionable, conduce al tema clásico de los partidos políticos y los grupos. Una teoría actualizada de la representación no puede sino tomar esta realidad como su campo propio de reflexión. Ambos son canales de comunicación y realizan funciones de intermediación en la democracia representativa. Por esta razón, hay que analizar cual es el rol que le corresponde a cada cual, las relaciones que los vinculan entre sí, el modo como podrían resolver las contradicciones entre los intereses individuales y los generales y ejercer una función como nutriente de la poderización ciudadana.

Complementariedad de los partidos y los grupos

Según Ryden, en los Estados Unidos, los grupos y los partidos configuran un sistema dual de representación[118]. En realidad, esta es la tendencia en todas las sociedades pluralistas contemporáneas, en las que la práctica de la asociación está muy difundida. Los partidos son los instrumentos principales para la elección de representantes, que van a actuar "por" y "en nombre" de sus representados. Y los grupos, por su parte, son asociaciones a través de las cuales se canaliza gran parte de la demanda de la sociedad por bienes públicos, semipúblicos e incluso privados.

Ya hemos visto que la representación formal se inicia y despliega a partir de las elecciones, pues ellas invisten de autoridad a los representantes y fijan los términos de la *accountability* a la cual deben someterse durante su mandato. El proceso de legitimidad (de origen) y legitimización (en el ejercicio del cargo) opera desde la formalidad electoral, para extenderse hasta las próximas elecciones. Ahora bien, durante la duración de este proceso, los representantes responsables deben hacerse cargo de las demandas que provienen de la sociedad, y es en este campo donde encuentran su espacio los grupos. De este modo, la complementariedad entre partidos y grupos es patente.

Ryden considera a los partidos y los grupos como subsistemas del sistema representativo. Conviene establecer las diferencias entre ellos. En primer término, si consideramos la actividad de uno y otro, se diferencian porque mientras la actividad partidaria está formalmente orientada a la obtención de poder político –autoridad para tomar decisiones en la esfera pública–, la actividad grupal se caracteriza por ser un proceso informal de influjo en la esfera pública, cuyo objetivo es conseguir un fin específico, que no involucra directamente la elección de representantes. Por ejemplo la defensa del medio ambiente, la no legalización del aborto, la supresión de la pena de muerte, etc. Una segunda diferencia se refiere a los tiempos en que transcurre la actividad de unos y otros. La elección de representantes acontece en forma periódica, mientras que la actividad peticionaria de los grupos es permanente. En efecto, la actividad partidaria está marcada por los ciclos electorales, que sugiere una tendencia a la representación estática; en cambio, la acción peticionaria de los grupos está siempre en movimiento, por la naturaleza cambiante de la discusión pública[119]. Como es evidente, en ambos casos la actividad es continua, pero en los partidos se concentra y adquiere su máxima intensidad en los períodos electorales, mientras que en los grupos su desarrollo es mucho más homogéneo y uniforme. También habría que agregar que el reclutamiento y la membrecía de los partidos y los grupos son distintos, no solamente por

118 Ryden, David K.; *op. cit*, p.27.
119 Ryden, David K., op. cit.; p. 28.

la diferencia de fines, sino por el grado de compromiso que se asume en cada caso. La membrecía de los partidos es más formal y entraña mayores compromisos de militancia que en el caso de los grupos. En estos últimos, el ingreso es mucho más informal y los compromisos más específicos y puntuales; en general, se trata de la promoción o defensa de un propósito único, que contrasta fuertemente con las agendas multifacéticas de los partidos. Por último, hay que decir que mientras los partidos deben procesar, formular y dar unidad a las demandas dispersas que se generan en la sociedad civil, para jerarquizarlas y ordenarlas a la luz de propuestas generales de bien público, los grupos son una fuente inmediata de las mismas; cada grupo, en efecto, proyecta en la esfera pública demandas específicas, sin relacionarlas con las que sostienen el resto de los grupos.

Como es claro, los partidos y los grupos no tienen necesariamente fines contradictorios o excluyentes. Más bien, sus fines son complementarios. Esta complementariedad no es puramente formal. En efecto, unos y otros se encuentran constituyendo un mismo espacio público y pueden beneficiarse de una mutua interacción. Pero, en el contexto del fenómeno general de asociación, los partidos ocupan un lugar central, porque además de representar individuos, son representativos de los mismos grupos. Ellos pueden procurarle a estos últimos medios para asegurar resultados electorales, que podrían hacer avanzar sus intereses.

Sistema dual de representación y democracia

Todo lo anterior da cuenta de la necesidad del sistema dual de representación, para que el sistema representativo pueda funcionar a la altura de los tiempos. No olvidemos que el marco de referencia de este sistema dual de representación es la poliarquía, tal como la concibe Dahl. En este sentido, se puede decir que la poliarquía está estructuralmente constituida por grupos y partidos y que la autoridad política tiene la función de regular el juego de su competencia por influjo y poder. La mutua necesidad, que vincula a los grupos y los partidos entre sí, se hace manifiesta cuando comprobamos que si bien las elecciones permiten conocer las preferencias de la gente, no aseguran que las decisiones políticas coincidirán con ellas. El campo operativo de los grupos son justamente esas preferencias, bajo la forma de demandas de la gente. Por esta razón, ellos están más directamente concernidos que los partidos con su satisfacción. La continuidad e intensidad con que ellos promueven los intereses vigentes en la sociedad les permite conocer mejor el estado de esas demandas y hacer visible la acción de los partidos y los representantes y la capacidad de respuesta del Estado para satisfacerlas.

Ahora bien, las demandas de una sociedad plural solamente pueden ser satisfechas a partir de consensos logrados a través de procesos complejos, en los cuales están comprometidas la interacción y competencia entre los grupos. A su vez, esta competencia acontece en un entorno cambiante, donde el dinamismo de los mismos grupos genera circunstancias nuevas. Por esta razón, el proceso de decisiones públicas debe ser abierto y dinámico. Su apertura debe permitir el máximo acceso posible de los grupos a las decisiones, sin exclusiones. Pero, así como el sistema debe velar para que ningún grupo quede sin presencia e influjo, también debe asegurar que ninguno prevalezca como dominante en el proceso decisional. Esta última condición es una de las bases de la poliarquía, como hemos visto más atrás. Pero, el aspecto determinante de los grupos, y el más complejo, porque es uno de los ejes del sistema representativo, es su relación con los partidos políticos.

La política comparada indica que en las democracias avanzadas los grupos suplementan a los partidos, y llenan los vacíos que estos dejan. A tal grado que los partidos no podrían ejercer sus funciones de intermediación sin una debida complementación con aquellos. En América Latina no ocurre así. Los grupos tienen un desarrollo incipiente y precario y los partidos los ignoran. Solamente en los diez últimos años se ha producido un mayor desarrollo de los grupos, que ha sembrado la inquietud en los partidos, porque ven en ello más una competencia que una nueva oportunidad para fortalecer su función de intermediación entre la sociedad civil y el Estado. Este fenómeno es aún más agudo en aquellos países latinoamericanos donde no existe un sistema de partidos políticos. En cambio, en las democracias avanzadas, ellos "suplementan al sistema de partidos y a los instrumentos formales del gobierno, sirviendo de voceros de los intereses especiales en la sociedad"

Supremacía de la representación partidaria

Recordemos que los partidos son instituciones relativamente nuevas. En cambio, los grupos han existido siempre. Y que la actividad de unos y otros ha sido duramente cuestionada durante siglos. En efecto, la acción política de los grupos, a la luz de la unidad del Estado, encarnado en la monarquía, fue considerada una actividad facciosa, siempre al borde la sedición, la conspiración y la rebelión. Los partidos empiezan a adquirir legitimidad con la práctica de los gobiernos representativos durante los siglos XVIII y XIX. Pero es solamente en el siglo XX, a raíz de la adopción y difusión del voto universal y de sistemas y leyes electorales, que ellos van a alcanzar una plena legitimidad. La existencia de grandes cantidades de ciudadanos y la necesidad de procedimientos para elegir a sus representantes, basados en la regla mayoritaria, puso en evidencia la necesidad de los partidos políticos.

¿Representación a través de los partidos o de los grupos?

Los partidos, haciendo uso de la institución de la asociación (que las Estados constitucionales garantizan como un derecho básico), canalizan a las corrientes de opinión que emergen en la sociedad. Toda sociedad democrática se caracteriza por una gran diversidad de tendencias y propuestas de bien público. Por esta razón, no es extraño que quienes sostienen proyectos públicos afines y buscan alcanzar metas comunes hagan uso de los efectos cooperativos de la asociación. En las democracias sólidas y estables, los partidos funcionan no solamente como entidades aisladas, sino configurando un sistema. Cada unidad es funcional al conjunto y todas compiten pacíficamente y en igualdad de condiciones por posiciones y funciones de representación pública. A la inversa, en las sociedades no democráticas o en las democracias no desarrolladas se tiende a las dispersión de los esfuerzos asociativos que provienen de la sociedad. En ellas, más bien, predomina la concentración y monopolio de la iniciativa pública en el Estado. En estos casos, o hay un partido único vinculado al Estado o simplemente no hay partidos; o bien, existen partidos aislados e inconexos entre sí, uno de los cuales monopoliza el acceso a las funciones políticas del Estado, bloqueando cualquier proceso de alternancia en el poder y ejerciendo de hecho las funciones de partido único.

La filosofía política señala que la libertad humana, cuando se despliega bajo las condiciones creadas por instituciones libres e igualitarias, tiende a generar una vasta diversidad de doctrinas y posiciones éticas, filosóficas y religiosas. Este fenómeno ha sido denominado por Rawls como el

"hecho del pluralismo"[120] . El contexto pluralista explica la necesidad de que la racionalidad pública busque medios expresivos de tipo colectivo. Esta búsqueda conduce espontáneamente a la organización de asociaciones de individuos que aspiran influir, ejercer presiones, y generar procesos de persuasión acerca de sus propuestas de bien público. Su mayor o menor entidad, en términos de influjo y poder, intelectual, moral o político, depende del juicio colectivo, o sea, de la aceptación o rechazo que sus propuestas suscitan en la opinión pública. Ya vimos que las asociaciones que además de poseer programas de acción pública, aspiran a nominar y hacer elegir representantes y ocupar posiciones de poder, son los partidos políticos. El "hecho del pluralismo" refuerza la necesidad de restablecer una esfera pública, en que todas las diferencias se encuentren y cooperen entre sí, para responder a los desafíos que plantea la realización del interés general de la sociedad civil. Los partidos son funcionales a la satisfacción de esa necesidad, pues una de sus funciones centrales es concluir acuerdos o consensos y orientar la marcha de los asuntos públicos.

Los partidos políticos, como ya se ha argumentado, son esenciales para la existencia de la democracia representativa. No solamente para hacer viable el ejercicio de la soberanía representada y la expresión política de corrientes de opinión pública, sino también como instrumentos de la cultura política, justamente dado el "hecho del pluralismo". Y como intermediarios entre la sociedad civil y el Estado, cumplen funciones básicas, tales como la organización de las candidaturas y las elecciones de representantes, la generación de liderazgos y la formación de cuadros políticos. En otras palabras, organizan la competencia por la representación política. Y en relación a este campo, los partidos tienen una función insubstituible, que consiste en optimizar la calidad de la información que requieren los ciudadanos para elegir libremente[121].

Se entiende que los partidos, en su función de intermediación entre la sociedad civil y el Estado, son asociaciones de la base social que permiten canalizar proyectos, iniciativas y demandas públicas. Tal función de intermediación, en términos institucionales, es entre la sociedad civil, por una parte, y el parlamento y el gobierno, por otra. El parlamento es el órgano representativo central. Se pueden dar, al menos, cuatro razones para fundamentar esta afirmación (que se infieren de los argumentos ya expuestos). Primero: sus miembros son elegidos por individuos y grupos que sustentan a las distintas corrientes y opciones políticas existentes en la sociedad. La segunda se refiere al hecho de que el parlamento es una entidad colectiva. No solamente representa a individuos y grupos, sino que considerado en sí mismo es un cuerpo, una persona colectiva. En tercer lugar, el parlamento tiene una centralidad fundamental porque expresa la racionalidad pública del Estado democrático: en ella culminan los procesos deliberativos a través de los cuales la sociedad decide cómo encauzar su propia existencia. Por último –y este es un supuesto de la teoría de la representación, muy sensitivo, porque está en permanente crisis–, cada parlamentario representa no a un distrito, sino que a los intereses generales de la sociedad. Todo el vasto movimiento de opiniones que se cruzan y debaten, a raíz de cada asunto público relevante, encuentra su punto de resolución en el parlamento. Cuando el parlamento legisla, en última instancia, produce normas para racionalizar algún aspecto de la vida de la sociedad civil. El gobierno, por su parte, es un aparato ejecutivo, cuyas decisiones son para realizar acciones gubernativas. Desde nuestra argumentación, el gobierno es un extremo en el proceso de intermediación al cual

120 Rawls, John, *Political Liberalism*, Columbia University Press, New York; p. 36.

121 Budge, Ian, *The New Challenge of Direct Democracy;* Polity Press, Cambridge, 1996; p. 133.

nos referimos. Es el organismo habilitado para materializar las respuestas que el Estado da para satisfacer las demandas por bienes públicos que provienen de la sociedad.

Conviene subrayar algo que suele escapar al imaginario colectivo latinoamericano sobre el régimen democrático. A través de los argumentos expuestos se infiere la relación entre democracia, racionalidad pública y órganos del Estado, y, al interior de este último, una prioridad del parlamento, en el ámbito de la expresión de los intereses generales de la sociedad. En el imaginario colectivo latinoamericano, el órgano central del sistema democrático es la Presidencia de la República, ocupada por un Presidente elegido por voto universal directo. La verdad es que el poder ejecutivo o presidencial, tiene una preeminencia en la ejecución de las políticas públicas, y, por lo mismo, una prioridad como agente o ejecutor, al cual se le pide eficiencia. En este sentido, hay que decir que en América Latina existe una gran asimetría y desequilibrio entre estos dos poderes, a favor de la Presidencia.

Los partidos han asumido la representación ciudadana. Por esta razón, la teoría de la representación debe incluirlos como actores principales del sistema representativo, y al hacerlo debe corregir su propia perspectiva analítica. En efecto, esa misma teoría, en el pasado, no los consideró en su cuerpo argumental, porque la representación era un asunto que solamente involucraba individuos, representantes y representados. En consecuencia, el punto de vista de esa teoría estuvo determinado por la relación interindividual entre el representado y el representante. Ahora no solamente estamos obligados a incluir a los partidos en el análisis teórico de la representación, sino preguntarnos además por la relación entre los ciudadanos y los partidos y entre los grupos y los partidos, desde la perspectiva de la representación partidista.

En el contexto expuesto cabe plantear si acaso la representación contemporánea no podría canalizarse mejor a través de los grupos[122]. Esta pregunta puede relacionarse con el hecho que los grupos se acomodan mejor a la representación reflectiva o espejo que los partidos.

Ya sabemos que los partidos pueden reflejar a los grupos, sus ideas, opiniones, propuestas e intereses, bajo ciertas condiciones, que son aproximadamente las mismas que se han establecido para la existencia de un sistema dual de representación. Por de pronto, ello exige que las estructuras de los partidos sean permeables al influjo de los grupos. A cuyos efectos, los partidos deben aceptar la legitimidad de los grupos y los intereses que ellos promueven. En este sentido, los partidos deben evaluar esa legitimidad, que básicamente se afirma en su conducta democrática, en el sentido que su presencia y actividades en la esfera pública deben ceñirse a la voluntad de sus miembros. También, como corolario de esta norma de conducta, los partidos deben evaluar la transparencia y la *accountability* de los grupos a los cuales abren sus puertas. Es el único medio para saber si ellos están bajo el control de sus propios miembros[123] .

122 Incluso para algunos autores los grupos de interés serían los actores principales de un nuevo proceso de toma de decisiones de tipo neocorporativo. Ver Schmitter, P., y Lembruch, G.(eds.), *Trends Towards Corporatist Mediation,* Sage, London, 1979; p.126.

123 Reid sostiene que el control público de los grupos es necesario para limitar el interés propio y evitar que entre en colisión con el bien público. Este control, en las democracias pluralistas, es la interacción entre los grupos. Pero, además, el Estado puede regular la existencia de los grupos, moderando sus conflictos o interviniendo coercitivamente cuando sus actividades son adversas a la ley y el interés publico. Otros factor contralor es la membrecía múltiple, porque ella tempera las relaciones entre los grupos.

La posibilidad de que la representación se canalice a través de los grupos también enfrenta otro problema, relacionado con una nueva variable: la igualdad política. En la teoría del gobierno representativo, la igualdad política no ocupa un lugar relevante. En cambio, el principio de igualdad política, reflejado en el axioma "un hombre, un voto", es una pieza capital de la democracia representativa. Este principio parece contradictorio con la representación a través de grupos, porque éstos varían en poder y eficacia política, algunos tienen más que otros.

Existen diversas propuestas a este problema, destinadas a homologar el poder de los grupos. Un recurso posible consiste en igualar su influjo a través de recursos financieros, que es la premisa que ha servido de base a las acciones de la Corte Suprema y al Congreso norteamericano en este campo[124]. Una segunda alternativa consiste en reconocerles jurídicamente a los grupos un igual *status* político. Para ello es fundamental la identidad de cada grupo[125], sobre el supuesto de fuertes relaciones de afinidad entre sus miembros. Frente a estas opciones, algunos vuelven sus miradas a la democracia directa: lo mejor es renunciar a la igualdad de los grupos, y, más bien, recrear la participación directa de los individuos en la esfera política. En los Estados Unidos también se ha recurridodo al expediente de redefinir algunos distritos electorales, haciéndolos coincidir con concentraciones poblacionales con características étnicas y raíces culturales comunes, con el fin de fortalecer discrecionalmente su representación reflectiva. Esta última es una medida coyuntural, cuya discusión no es urgente en este texto. Las otras tres ofrecen dificultades enormes. La igualdad de influencia a través de la dotación de recursos públicos es un instrumento que depende de agentes externos a los grupos y que no garantizan su independencia. Además, es claro que ello no evitará, ni ha evitado, que algunos grupos tengan más recursos o más influencia (o ambos a la vez). Y la atribución de igualdad de derechos a los grupos, en concordancia con su identidad, conduce a dilemas insolubles, tales como la fragmentación social y política. Y, en definitiva, es una puerta abierta a la aparición de un sistema corporativo, al cual los efectos destructores de una representación reflectiva exacerbada podrían conducir. La participación directa de los individuos, que es equivalente a una democracia directa, es inviable, como veremos más adelante.

En definitiva, las estructuras de representación, basadas en grupos formales, son inadecuadas para solucionar la tensiones inherentes al pluralismo, producto de los fines e intereses contradictorios que surgen entre los individuos y los grupos. En las sociedades pluralistas, por la variedad de identidades que encontramos en ella, la representación fundada en los grupos formalizados sería anárquica, porque tendería a segmentar los intereses y fines del Estado y la sociedad civil y a poner barreras infranqueables a la toma de decisiones relativas a los intereses generales. Las identidades que incluye una sociedad pluralista son tan diversas y muchas veces antagónicas, que

124 Hasta la fecha, en EEUU, la legislación y la justicia se han esforzado por establecer un sistema de financiamiento electoral fundado en los grupos. El propósito es alcanzar la paridad del influjo de los grupos. Para ello, el Congreso y la Corte Suprema han creado grupos paralelos con diferentes conjuntos de derechos en el dominio de la influencia electoral, por una parte, y les han asignado recursos financieros, por otra. De este modo, el Congreso y la Corte intentan garantizar que la influencia de cada grupo es suficientemente representativa del tamaño y peso de las preferencias que detentan sus miembros (p. 106). Para Reid, esta tendencia de la Corte es más atribuible a la presión política para controlar el nivel de influencia de los grupos, que a la motivación de encontrar una teoría de la representación bien balanceada. (p. 106).

125 Young, Iris Marion, *Justice and The Politics of Difference*, Princeton University, 1990. Y también, Benhabid, Seyla (ed.) *Democracy and Difference*, Princeton University Press, 1996.

no pueden generar, desde sí mismas, un sistema de representación. Cada identidad, considerada no como tal, sino en relación a las demás, se singulariza por sus diferencias. En la esfera relacional de la representación, la construcción práctica de una institucionalidad representativa, fundada en las diferencias, plantea problemas irresolubles. Basta con plantear el problema de quién representa a quién para que estos problemas se hagan visibles. Por ejemplo, ¿puede un hombre representar a una mujer? ¿puede una mujer blanca ser representada por una mujer negra?[126]. Las diferencias parecen la condición óptima para una representación reflectiva y, por lo mismo, para constituir órganos colectivos cuya estructura sea la miniaturización de la sociedad en toda su complejidad. Pero, en la práctica, es literalmente imposible constituir estos órganos, y, más aún, conseguir que ellos generen condiciones de gobernabilidad. La influencia directa de los grupos acentúa las desigualdades y repone los dilemas del pluralismo. Un equilibrio en los grupos de influencia solamente es posible cuando el subsistema de partidos provee entrada política para un gran número y diversidad de grupos.

En las sociedades pluralistas los partidos políticos están mejor habilitados que los grupos para procesar y superar las contradicciones e intereses contrapuestos que emergen de la sociedad civil. En este sentido, el sistema de partidos provee la mejor respuesta disponible a los desafíos de la representación en sociedades abiertas y pluralistas. En efecto, los partidos están constituidos para reconciliar los fines contradictorios de la autonomía política individual y la necesidad de darle expresión e influjo a los grupos. Su función de intermediación y jerarquización de las demandas de la sociedad civil, es un recurso irreemplazable para darle razonabilidad pública a las demandas de los grupos que anteponen su propia identidad y diferencia al bien común, permitiendo así superar algunos de los más graves dilemas que plantea el pluralismo.

¿Es posible la democracia directa en nuestros días?

Ahora bien, la argumentación que hemos desarrollado nos conduce a la representación a través de los partidos políticos. Una breve revisión de las cuestiones principales de este trabajo nos puede situar en una posición adecuada para establecer las bases teóricas de la representación partidaria. Este repaso nos permite además verificar el estado de las bases del gobierno representativo, que hoy están incorporadas como claves de la democracia contemporánea.

La cuestión crucial del fundamento de la democracia y su compatibilidad con aquel del gobierno representativo se puede plantear en los términos que siguen. El gobierno representativo emerge como interpelación al absolutismo, y su fundamento, como aparece nítidamente expresado en la crítica de Locke a Filmer, es el consentimiento de los individuos. La legitimidad política se asienta firmemente en la voluntad racional humana. Ahora bien, esta tesis es una versión débil del principio de la soberanía popular. Y ello explica por qué la representación se piensa y practica como una institución distante de la democracia. No obstante, consentimiento y soberanía popular mantienen un parentesco fuerte; no son incompatibles entre sí, sino complementarios, pues la segunda supone al primero. En consecuencia, una de las cuestiones más arduas que enfrenta la teoría democrática es acercar la condición necesaria, o sea, el consentimiento, al resultado ideal, a la democracia propiamente tal. Este desafío ha motivado la diversidad de concepciones sobre la democracia que han aparecido en los últimos cincuenta años: democracia participativa (Pateman),

126 Phillips, Anne, *Politics of Presence*, Oxford University Press, Oxford 1995, p. 40

democracia fuerte (Barber), democracia deliberativa, etc. En todas ellas, la preocupación central es corregir la distancia que separa la esfera del consentimiento con aquella de la soberanía popular. Podemos decir, en conclusión, que en este campo está abierto un gran debate, teórico e institucional.

Las elecciones como procedimiento para elegir representantes, vehículo del consentimiento y de la construcción de la voluntad popular, no han perdido su validez. Ella se mantiene intangible, tal cual la pensaron los teóricos del siglo XVII y la adoptaron las sociedades que se organizaron en el pasado bajo la forma de gobiernos representativos. De este modo, es a través de las elecciones que discurre el principio de legitimidad democrática contemporánea. Lo que ha acontecido en el siglo XX es un ingente trabajo para transformar los procedimientos electorales en instrumentos de la justicia política, por una parte, y en factores fiables, libres y eficaces de la competencia pluralista, por otra. Por esta vía, se ha acumulado un gran patrimonio de reflexión sobre el perfeccionamiento de los procedimientos de la democracia.

Respecto de los principales condicionamientos que hacen inviable la democracia directa, la población, la extensión geográfica, la escasez de tiempo y la complejidad, ellos siguen vigentes, pero con diferencias importantes respecto de su gravitación en el pasado.

Los Estados nacionales, que han adoptado la democracia representativa, tienen poblaciones cuya escala no es comparable con aquellas de las ciudades-Estados de la Antigüedad, salvo raras excepciones. El número de habitantes, y el universo ciudadano, de estos regímenes sigue constituyendo una valla insalvable para la asamblea ciudadana de la democracia directa. Además, la extensión geográfica en que se distribuye esa población sigue prohibiendo la relación personal, directa y activa de la democracia antigua. Sin embargo, estos dos factores no tienen la misma incidencia que tenían en el pasado.

En efecto, la distancia y el tiempo se han relativizado, debido a la revolución del transporte y los medios de comunicación. Argumentando *ad absurdum* se puede decir que es imposible una asamblea de todos los ciudadanos de un Estado nacional contemporáneo, incluso de los más pequeños, en un espacio continuo –un anfiteatro gigante– y en tiempo presente, con el objeto de deliberar sobre los asuntos públicos. Pero, este argumento que era absolutamente irrebatible hace cien años, hoy día puede ser cuestionado. Los cambios ocurridos en los campos del transporte y las comunicaciones han alterado profundamente el sentido del espacio y el tiempo. A medida que la ciencia y la tecnología han revolucionado la velocidad del transporte y las comunicaciones, se puede decir que el tiempo ha variado de naturaleza. El conteo del tiempo, o sea el tiempo cronológico, no es el mismo, para una gran parte de la actividad humana, hace un siglo que ahora, o hace diez años que en nuestros días. Hace cien años millones de personas separadas y dispersas en el mundo no podían asistir visualmente a un mismo evento situado a miles de kilómetros de distancia, como lo permiten hoy día las tecnologías electrónicas de la trasmisión de la imagen y el sonido. Hace diez años no estaba difundida la tecnología para la interacción comunicativa, casi instantánea entre millones de personas separadas por grandes distancias, que internet pone a nuestra disposición[127] .

Hoy son perfectamente posibles grandes asambleas reunidas en un sitio virtual, comunicadas sensorial e intelectualmente entre sí. También es posible un sistema permanente de consulta

127 Graham, Gordon, *The Internet*, Routledge, London and New York, 1999.

ciudadana, no solamente para que las personas opinen, sino para que tomen decisiones[128]. En consecuencia, aunque una recreación de la asamblea de todos los ciudadanos es imposible, ella puede ser substituida por una asamblea virtual. Venciendo algunos obstáculos técnicos, la democracia estaría al alcance de la mano.

Pero, el asunto es más difícil. Esa asamblea virtual debe ejercer sus funciones. Y aquí empiezan los problemas, porque son millones los ciudadanos que deben deliberar. Y la deliberación exige acciones comunicativas a través del lenguaje. Los actuales recursos tecnológicos no han superado la limitación del "antes" y el "después", no han substituido la sucesión por la simultaneidad. Basta preguntarse por el tiempo que se le dará a cada persona para hablar y la posibilidad de este recurso se derrumba. La emisión y la audición de la voz, para una comunicación a través del lenguaje, aproximadamente sigue teniendo el mismo *tempo* que en el pasado. Y la acción deliberativa, como proceso de la inteligencia discursiva, también. Por lo tanto, el tiempo para que funcione la democracia directa virtual de millones de ciudadanos no existe. O, mas bien, es cuantioso en tal grado que actualizarlo obligaría a paralizar la vida de un país por años[129]. No se puede excluir la posibilidad de nuevas medios que modifiquen la índole de la comunicación humana, desplazándola desde la emisión y audición de la voz y desde la inteligencia discursiva hacia otras facultades, pero esa alternativa es hasta la fecha puramente especulativa.

Internet parece ofrecer otro camino para vencer los obstáculos tradicionales a la participación política directa, porque en principio dispone de la tecnología para que tomemos decisiones desde un escritorio, o sea, superando los obstáculos de la distancia física[130]. Para ello es necesario que alguien procese una gran cantidad de proposiciones de políticas públicas y de leyes y les dé un formato comunicacional adecuado para facilitar su comprensión y precipitar una acción electiva rápida . En pantalla, entonces, podrían aparecer opciones binarias ante las cuales cada ciudadano no tendría sino que digitar una tecla, después de reflexionar (o elegir al azar). Pero, nuevamente el tiempo y la complejidad limitarían los alcances cuantitativos y cualitativos de este procedimiento. Por de pronto, dada la cantidad de decisiones que se toman en los parlamentos, gobiernos centrales y locales, probablemente cada ciudadano debería estar varias horas respondiendo un cuestionario binario[131]. Y ello, se puede pronosticar, induciría a millones de ciudadanos a no participar, a abstenerse. Además, más importante aún, el centro nervioso del sistema estaría radicado en el órgano encargado de elaborar la consulta o plebiscito continuo. De este modo, también es probable que sería necesario recurrir a algún sistema de representación para autorizar, dar legitimidad y depositar confianza en una tecnocracia encargada de esa decisiva tarea. Y si existiera un sistema de esta naturaleza, necesariamente las consultas a la ciudadanía se restringirían a cuestiones muy generales y así el tratamiento particular, político y técnico de muchas decisiones se entrega-

128 Budge, Ian, *op.cit.*; p. 6-33.

129 Por ejemplo, darle un minuto a cada ciudadano chileno para que todos sucesivamente use la palabra y los demás los escuchen requiere algo más de 15 años de sesión continua, día y noche.

130 Grahan, Gordon, *op. cit.*; p. 62-83. Ian Budge, *op. cit.*, establece con un excelente aparato de información y un completo conjunto de argumentos su tesis fundamental: "Las políticas públicas pueden ser discutidas y votadas por todos aquellos relacionados en una red interactiva de comunicaciones"; p.1. La difusión de esta red comunicativa hace posible, dice Budge, una vasta participación ciudadana en el proceso político, habilitando a los ciudadanos para tomar aquellas decisiones que la democracia representativa adopta hoy día en los parlamentos, a través de representantes; p. 24.

131 Sartori, Giovanni, *Democratic Theory Revisited,* Chatham House Publisher, Inc. Chatham, New Jersey 1987. p. 346,

ría a representantes y tecnócratas[132]. Esta probabilidad es muy alta, porque el nivel de complejidad de los asuntos públicos, como ya vimos, trabaja en contra de la democracia directa.

Budge contrargumenta que efectivamente la democracia directa es viable, pero no en conformidad con el paradigma ateniense. La democracia directa viable, según este autor, debe conservar un sistema de intermediación, donde los partidos y los parlamentos tengan una función esencial; el primero como un cuerpo político asesor y a los segundos como intermediarios entre el público y el gobierno [133]. Budge considera insubstituibles a los partidos, por su capacidad para proyectar el desarrollo político en el contexto de una concepción global de la sociedad, proponer planes de mediano y largo plazo, operar en forma continua y coherente y aplicar sus propuestas a través del gobierno[134]. Pero, como es evidente, no podrían funcionar de igual modo que en una democracia representativa, pues en la la democracia directa el pueblo actúa como asamblea legislativa.

Budge, en suma, plantea la viabilidad de una democracia con instituciones de intermediación. Su carácter directo radicaría en el proceso de decisiones. Los ciudadanos decidirían por votación electrónica las políticas públicas[135], substituyendo así a los parlamentos en tanto poder legislativo. Cada votación iría precedida de un gran debate interactivo, a través de un *network* provisto por el Estado y al cual se accedería por un sistema de muestreo estadístico y cuya conducción se ceñiría a reglas estrictas y a la autoridad de un moderador público[136].

Los argumentos de Budge no responden a dos cuestiones cruciales. La primera se refiere al tiempo, no está claro –aun cuando relativice este problema, sosteniendo que aproximadamente cada sociedad políticamente debería tomar sesenta decisiones al año– que un sistema de consulta directa no tenga un costo intolerable, en tiempo, recursos administrativos y financieros. En segundo, tampoco es claro que los ciudadanos prefieran tomar directamente las decisiones en lugar de delegarlas en sus representantes. Hay que tomar en cuenta, además, que esta democracia directa con intermediación, no deja de ser indirecta. Y que, en definitiva, los elementos de intermediación que se propone conservar, sean avasallados por un proceso de fragmentación y anarquización de la sociedad civil[137].

132 No hay que olvidar que la *Ekklesia* de las democracias griegas deliberaba pero no legislaba. En efecto, los atenienses, por ejemplo, cuando legislaban lo hacían siempre sobre la base de modificaciones a las leyes existentes. El procedimiento era el siguiente: (1) el Consejo de los Quinientos, a cargo de fijar la agenda de la *Ekklesia*, aprobaba poner el punto en la tabla de sesiones de este cuerpo. (2) La *Ekklesia*, al tratar el punto, debatía el tema y votaba por sí o por no. El voto positivo significaba que debía legislarse, pero el acto legislativo no le correspondía a la *Ekklesía*. (3) Un cuerpo reducido de legisladores, los *nomothetai*, se encargaban del tema. Actuaban como tribunal, para lo cual previamente se designaba un fiscal encargado de defender la modificación a la ley vigente y un defensor de la mantención de la misma, que argumentaba en contra de la modificación. Los *nomothetai*, en conclusión, eran los que formalmente legislaban, una vez que se inclinaban en favor de la modificación. Pero, como es claro, podían contradecir la voluntad de la *Ekklesia*. Un aspecto central de este sistema, que caracteriza a esta democracia, es que los *nomothetai*, como la gran parte de las autoridades, eran seleccionados por medio de un sorteo; ciudadanos comunes y corrientes elegidos aleatoriamente por un período breve para esta función.

133 Budge, Ian, *op. cit.*; p. 38.

134 Budge, Ian, *op. cit.;* p. 38-39.

135 Para Budge, lo esencial de la democracia directa, es que todos los ciudadanos adultos debatan y voten las decisiones políticas más importantes; bajo la condición que la votación sea determinante para las acciones que deba ejecutar el gobierno; *op. cit.*; p. 35.

136 Budge, Ian, *op. cit.*; p. 27.

137 Graham, Gordon, *op. cit.*; p. 84-102.

En síntesis, la democracia representativa no parece aún substituible; la democracia directa no está al alcance de la mano y la representación seguirá siendo compartida por los partidos y los representantes individuales por un largo plazo. Pero entre ambos, los partidos, en un largo proceso histórico, son los que han adquirido prevalencia como depositarios de la representación, a tal grado que hoy podemos hablar de representación partidaria.

La representación partidaria

Desde que los partidos surgen para organizar las corrientes de opinión y competir por el poder político, en el cuadro de los gobiernos representativos, las bases de la representación, asentadas solamente en la relación "representantes-representados", se erosionaron y terminaron por perder gran parte de su validez y legitimidad original. Los partidos, en su competencia por la representación popular, adoptaron prácticas que desbordaron los límites de la acción de los candidatos individuales. Hay dos de ellas que tienen especial relevancia en la recomposición de la representación: el programa y la disciplina partidaria.

En efecto, en la competencia por la representación popular, los partidos crearon la práctica del "programa", a través del cual, a partir de un ideario sobre el bien público, exponen sus propuestas de gobierno. En el acto eleccionario, el programa de cada partido es una carta de identificación, que le permite al electorado informado elegir, entre dos o más alternativas, aquella que considera la mejor. En consecuencia, el partido ganador es aquel que junto con conseguir más votos, más escaños parlamentarios y el poder de gobernar, ha conseguido un apoyo mayoritario a su programa.

De este modo, si analizamos la relación de cada elector *vis a vis* cada elegido, la elecciones ya no le proponen a los ciudadanos que expresen solamente su preferencia por una persona individual, sino por algo más complejo, que es el "candidato como miembro de un partido". Es evidente que los candidatos, como individuos, siguen teniendo una gran importancia. Ya vimos más atrás, que es a través suyo que los programas y sus propuestas se encarnan, comparecen físicamente ante la opinión pública y ejercen atracción y persuasión. Pero, la inclusión de los partidos en el acto eleccionario adquiere un significado que trasciende a los candidatos individuales, porque entraña transferirles representación. Y este es el aspecto central de la representación partidaria.

En general, los candidatos que ganan una elección se refieren a su victoria como el triunfo de un programa-propuesta de gobierno frente a otro(s). Y, por lo mismo, como una autorización del electorado para gobernar en concordancia a las políticas que allí se proponen. De este modo, la institución del mandato adquiere un nuevo contenido. No es exactamente libre y, por lo mismo, afecta a la concepción del representante fideicomisario. Si evocamos a Burke, para tener a la vista un ejemplo extremo, es obvio que la representación partidista no posee la libertad que este autor le confiere al representante. En primer término, porque el representante individual deja de ser el último decisor acerca del bien público. Ahora es el partido. En segundo lugar, porque desaparece la libertad absoluta del representante para interpretar a los representados. En efecto, el "programa" es una pauta de conducta, señala aquello que electorado quiere que se haga, y que el partido y sus candidatos se comprometen a realizar. Ha surgido un vínculo contractual con un contenido distinto al clásico. No se trata ya de una autorización para legislar y gobernar libremente, sino atada al compromiso de cumplir con las propuestas contenidas en un programa y en las

promesas de un partido y sus candidatos. La especificidad de este tipo de mandato no tiene los caracteres de las instrucciones detalladas de los electores de un representante a un parlamento medioeval, pero tampoco la libertad de un representante al parlamento inglés del siglo XVIII.

No hay, por lo tanto, ni un mandato extremadamente libre, ni un mandatario estrictamente fideicomisario. De este modo, tal como se dijo más atrás, los representantes actuales se asimilan más bien a la figura del delegado. El representante fiduciario, con mandato libre, corresponde mejor al concepto y la época del gobierno representativo, fuertemente arraigado en la relación entre el elector, como individuo, y su representante, también individualmente considerado. En cambio, ahora el representante es más bien un delegado del partido y de los ciudadanos (partido: fideicomiso). No solamente está obligado a cumplir sus promesas al electorado (agente), sino que a ceñirse al ideario, el programa y la disciplina del partido. Y ello porque en última instancia el poder de decisión final está radicado en los partidos como tales. En efecto, los partidos toman decisiones cruciales en las democracias representativas: (1) aquéllas que establecen las candidaturas a las funciones del sistema representativo (en muchas democracias, la Presidencia de la República, el Parlamento y Asambleas regionales y municipales) y (2) las relativas a los asuntos más importantes de la legislatura. En ambos casos, los partidos toman decisiones a través de procesos internos que tienen un carácter último, irrevocable y vinculante para todos sus miembros. Y en el caso de la legislación opera una institución capital: la disciplina de partido. Esta última, en la práctica, es muy extensa en los parlamentos que tienen una agenda muy cargada y compleja. Hoy día, en las democracias más estables, los partidos solamente le conceden a sus parlamentarios libertad para votar, cuando se trata de asuntos extremadamente controvertidos y en los cuales está en juego la conciencia moral (aborto, matrimonios entre homosexuales, etc.). O sea, en situaciones excepcionales.

En consecuencia, en la distribución de poder que se realiza a través de las elecciones, el sujeto concreto sobre el cual recae la representación es el representante individual. Pero, a la vez, la representación también le es atribuida a los partidos. Las contradicciones de esta doble atribución se resuelven entregándole a los partidos las decisiones fundamentales, ya mencionadas, acerca del acceso a la representación individual y los contenidos de la legislación. Ahora bien, esto significa además que el mandato que los electores le entregan a los representantes tiene una doble lectura. Por una parte, los electores se consideran constituyentes de los representantes y suponen que éste está a su servicio, no solamente para cumplir con sus promesas, sino para trasladar a la esfera de la legislación y el gobierno la satisfacción de sus demandas. e intereses locales. Función que los representantes deben cumplir para recibir la aprobación de sus electores y ser reelegidos en la próximas elecciones. Por otra parte, los partidos reciben un mandato general para orientar su acción de acuerdo a su ideario y su programa, y, si es el caso, gobernar en conformidad a ellos. El poder de ese mandato se extiende a la facultad de obligar a los representantes individuales a someterse a la disciplina del partido, incluso al costo de contradecir a sus propios electores locales y a sí mismos[138] . Sin esta disciplina, el sistema de representación partidaria no funciona (o al partido que no la practica le va mal). No obstante, existen distintas interpretaciones acerca del contenido del mandato que los electores le entregan a los partidos. Así, por

138 Birch, A. H., *Representation*, Praeger Publisher, New York, Washington, London, 1971, p. 97-105, también: Judge, David, *op. cit.*; p. 78-87.

139 Judge, David, *op. cit.*; p. 88-95.

ejemplo, en Gran Bretaña, el Partido Laborista sostiene que es un mandato para realizar el programa de gobierno. En cambio, el Partido Conservador, que es simplemente un mandato para gobernar[139]

La representación partidaria es más neta en los regímenes parlamentarios, donde solamente se elige los representantes que integran un cuerpo colectivo. En los regímenes republicanos presidenciales, donde el Presidente es elegido por voto universal directo, se plantea el tema de su representatividad. Según Gregg, por ejemplo, desde la fundación de la democracia norteamericana, sus Presidentes han sostenido que ellos representan a la nación entera. Su argumento central es que el poder ejecutivo norteamericano a través de un largo proceso, en el cual se ha invertido un enorme capital moral, político y físico, ha ido ganando en poder representativo. Así, en el presente, el Presidente norteamericano representaría verdaderamente a todo el pueblo norteamericano, por una parte, y sería el representante simbólico de la nación, por otra[140]. Y ello, en contraste con la representación fragmentada que ostentarían los representantes elegidos por constituyentes locales. De este modo, el Presidente estaría por sobre los intereses locales, sectoriales y particulares. Juan Linz, en los años setenta, analizó el caso de las presidencias latinoamericanas en la misma perspectiva[141]. No es el caso extenderse en este punto, pero si es necesario dejar establecido que la práctica de las presidencias en las repúblicas democráticas presidenciales indica que el Presidente, como Jefe de Estado y del gobierno elegido plebiscitariamente, ejerce el poder o intenta hacerlo por sobre los partidos y subordinando al parlamento. En estos casos, se produce una doble representatividad, fundada en una doble legitimidad, que a su vez se origina en el modo como se elige al Presidente, por un lado, y los parlamentarios, por otro. Esta dicotomía genera una deriva hacia la Presidencia fuerte y el parlamento débil, que es una de las principales características de las democracias latinoamericanas.

En rigor, la democracia desde sus raíces históricas, y también desde su teoría, está más cerca de la representación popular a través de cuerpos colectivos que de la concentración de la representación en un solo individuo. Ya conocemos el radicalismo con que Rousseau niega que la voluntad general pueda ser representada, porque ello entraña reducirla a una voluntad particular. Además, la práctica nos muestra que la representación, adquirida por medios plebiscitarios y concentrada en un individuo, conduce al autoritarismo y a la dictadura. A mi juicio, la representación es un sistema para que el consentimiento de los individuos legitime el ejercicio de la autoridad gubernativa, en el sentido amplio de la palabra. O sea, autorice el ejercicio de los poderes de legislar, hacer justicia y administrar el aparato ejecutivo del Estado. En esta perspectiva, todos las personas que ejercen cargos superiores en esa estructura de poder son representantes. No obstante, si consideramos, junto con Locke y otros, que el poder fundamental de esa estructura es hacer la ley, el parlamento es el cuerpo representativo *par excellence*. El parlamento es el origen de la ley y, por lo mismo, allí radica su supremacía. Por esta razón, el término decimonónico que define al Presidente como "primer mandatario" es equívoco. Puede significar un mandato especial y "primero", superior al mandato de los parlamentarios, que serían mandatarios segundos. Pero también puede significar un mandato que inviste a quien lo detenta de un privilegio relativo: ser un *primus inter pares*, un primero entre iguales. En un régimen parlamentario, los primeros mandatarios son los parlamentarios. Ellos, a su vez, le trasmiten un mandato de gobierno al Primer Ministro, al

140 Gregg, Gary L., *The Presidential Republic*, Rowman and littlefield publisher Inc., Lanham, Boulder, New York, London, p. 159-188

141 Linz, Juan, Stepan, Alfred, *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore The Johns Hopkins University Press. 1978

elegirlo por mayoría. En definitiva, el orden representativo, desde sus orígenes, radica la representación política en el parlamento. Posteriormente se extendió analógicamente a funciones y personas individuales y colectivas no elegidas[142].

Representación partidaria y control ciudadano

La representación partidaria es predominante en todas las democracias estables. Su predominio es menor, sin embargo, en las democracias con un régimen presidencialista. Pero, en general, esta nueva versión de la representación, como ya vimos, ha producido cambios en la índole del mandato y el estatuto del representante. Aun cuando las constituciones democráticas siguen definiendo a ese mandato en el lenguaje del mandato libre del gobierno representativo, y, tácitamente, perfilando al parlamentario como un fideicomisario, las cosas son diferentes en la realidad. El mandato, como ya vimos, se extiende a los partidos. Por esta razón, la nueva representación ha estimulado la aparición de sucedáneos atenuados del mandato imperativo. Y ahora, en este contexto, no basta con el escrutinio periódico de los representantes, esa especie de evaluación por resultados que son las elecciones, que es decisivo para reelegirlos o suplantarlos. Se ha hecho necesario un seguimiento y control más cerrado del representante por parte de sus constituyentes[143].

El control sobre los representantes tiene tres dimensiones básicas. En primer término es permanente. Ya no es solamente una evaluación por resultados individuales, al fin del período para el cual fue elegido, sino una evaluación de la *performance* que el representante y su partido despliegan durante el transcurso del mandato. Se evalúa su capacidad de responder a las demandas de los ciudadanos (*responsivesness*). Ahora bien, esta evaluación requiere que el representante dé cuenta de su gestión. Rendición de cuentas que en el pasado tenía como escenario el acto electoral y ahora el espacio público como un continuo en el tiempo. Para ello los anglosajones dicen que los representantes deben ser *accountables*, o sea, literalmente, "contables". la expresión no es adecuada en español, pero el contenido es importante. Contable, en este contexto, quiere decir que los actos, la gestión del representante, puede ser contada, transmitida, y, por lo mismo, conocida por los ciudadanos. Básicamente, se trata de la disponibilidad de información relevante para que los ciudadanos puedan juzgar el desempeño del gobierno y los representantes. O sea, en virtud de este conocimiento, de evaluarlos. La condición *sine qua non* para que los representantes sean pasibles de esta evaluación es la transparencia de su función.

"Dar cuenta", en política democrática, no es solamente el acto formal de expresar el representante a la opinión pública una explicación sobre su gestión, sus actos o sus palabras, sino la disponibilidad en que el ejercicio de su función lo pone para ser objeto de un escrutinio permanente por parte de los ciudadanos. En consecuencia, tal transparencia e índole "contable" no depende de la voluntad del representante, sino que es una dimensión que de suyo está integrada en la representación. El representante no puede ser transparente u opaco cuando le conviene, es de suyo transparente. De este modo, como dice Fearon, para que haya *accountability* deben cumplirse dos condiciones: (1) que los representantes y la autoridad pública en general estén obligados a actuar de determinada manera a

142 La Constitución francesa de 1791, en uno de sus artículos, establece que el Rey es representante de la nación.

143 Przeworsky, Adam, Stokes, Susan C. and Manin, Bernard, *Elections and Representation*, en Adam Przeworski, Susan C. Stokes, Bernard Manin (ed.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, 1999; p. 29-54.

favor de los ciudadanos; (2) que estos, a su vez, estén poderizados, institucional e informalmente, para castigar o premiar a los primeros por sus actividades desempeñada[144].

La *accountability*, la responsibidad[145] y la transparencia son, en cierta medida, sucedáneos e instrumentos de un mandato imperativo, que muchos querrían incorporar en el sistema representativo. E integran la noción de responsabilidad del representante democrático, que se rinde "ante" los ciudadanos y culmina en el juicio que estos emiten al final de su mandato. Recordemos que las constituciones de los Estados socialistas, que decían practicar una democracia popular, contemplaban el mandato imperativo. Tal mandato le permitía al sistema destituir a los representantes del pueblo que no cumplían con sus deberes. Pero ese sistema estaba intervenido por la ideología del partido único, quien era el verdadero contralor del desempeño del representante. También el mandato imperativo se practica en los órganos de representación corporativa que tienen algunas democracias.

La democracia representativa es una poliarquía, y, por lo mismo, una fase en la transición hacia una verdadera democracia. Podríamos caracterizar esta fase como una instancia en un proceso de corrección de las dimensiones no democráticas del gobierno representativo clásico. El principio de distinción, que en el gobierno representativo conduce al establecimiento de una oligarquía, puede ser moderado a través de la competencia entre las elites. Y estas, a su vez, controladas por los ciudadanos a través de instrumentos de transparencia y *accountability*.

Las restricciones espaciales, poblacionales, de tiempo y de alta complejidad que limitan la participación pueden ser relativizadas. Por de pronto, multiplicando las instancias de decisión ciudadana. En primer término, a nivel de los partidos políticos, que requieren con urgencia una democratización interna. Por una parte, para restarle a las cúpulas partidistas la selección arbitraria de candidatos y traspasarle esa facultad a las bases del partido y, en lo posible, a través de mecanismos de primarias, a sectores más vastos del electorado nacional. Por otra parte, para activar al interior del partido una verdadera democracia deliberativa, a través de la cual se establezcan sus grandes definiciones públicas. Y, en fin, para flexibilizar sus estructuras y abrir cauces para que los grupos encuentren en los partidos medios de expresión a sus demandas. En segundo lugar, a nivel de la sociedad civil, hoy día es posible entregarle a los ciudadanos algunas decisiones locales y nacionales, usando los recursos de comunicación electrónica que la tecnología pone a nuestra disposición. Se trataría, en definitiva, de establecer un mecanismo plebiscitario en el proceso de toma de decisiones. Y, en tercer lugar, no hay que descartar la posibilidad de crear alguna instancia de representación corporativa, sin poder legislativo, en la cual se discutan y armonicen los intereses sectoriales de la sociedad, tal como lo han sugerido importantes cientistas políticos contemporáneos.

144 Fearon, Janes, "Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance": en Adam Przeworski, Susan C. Stokes, Bernard Manin (ed.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, 1999; p. 55.

145 "Responsividad", neologismo necesario para denominar la acción de dar "respuesta a". En este caso, dar "respuesta a" las demandas de los gobernados. En cambio la "responsabilidad" se refiere al acto de "responder ante' los gobernados o los electores sobre la propia *performance*. Los representantes "responden a" y "responden ante". Los dos giros adverbiales nos emiten a acciones distintas. En un caso, el término se refiere a la eficiencia y dedicación del representante para dar respuestas en tiempo presente (responder "ahora" a las necesidades de la gente; en el otro a la acción de asumir la responsabilidad, ante la ciudadanía, de su gestión, sus acciones y sus palabras, realizadas y emitidas en el pasado.

En la esfera de la *accountability*, Adam Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Manin proponen reformas de los sistemas constitucionales de las democracias, que comparto plenamente, en tres áreas. En primer término en las instituciones electorales, para darle transparencia a la responsabilidad y así permitir y garantizar a los ciudadanos el ejercicio del premio y el castigo a los representantes políticos. En segundo lugar, en el ámbito de las condiciones morales y económicas en que debe desarrollarse el servicio público, con el fin de hacerlo respetable, independiente y adecuadamente remunerado. Y, en fin, en el campo del acceso de los ciudadanos a instituciones que puedan proveer información independiente sobre el gobierno[146] .

Resguardo final

En definitiva, ninguna propuesta que entrañe injertar en la democracia representativa mecanismos de la democracia directa, como el plebiscito, o de la representación corporativa, van a dar como resultado una mayor grado de satisfacción de la demanda por más participación. Algunos suponen que la causa del desafecto por la democracia representativa es debido a la escasa participación que ofrecen sus instituciones. Pero, como hemos visto, el sistema representativo mismo reposa sobre la base de una baja participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, fundada en su propia jerarquización de intereses y necesidades. Las razones para substituir la participación directa por la participación indirecta no han variado substancialmente. Tampoco han variado los procedimientos para que la autoridad y la representación se originen en el libre consentimiento de los ciudadanos. Los cambios, aportados por la expansión en el uso de las libertades, apuntan a la calidad del proceso de decisiones y al mayor peso de las ideas y demandas de la sociedad civil. Y ambos propósitos se pueden alcanzar perfeccionado los instrumentos de eficacia gubernativa de las democracias y el control ciudadano sobre sus instituciones.

146 Przeworsky, Adam, Stokes, Susan C. and Manin, Bernard, *Elections and Representation*, en *op. cit.*, p. 50. Los autores dan como ejemplo de *accountability agencies* a la *Australian Comission on Government Reform*. Además establecen que estas instituciones deben incluir: (1) un directorio independiente que asegure la transparencia de las contribuciones a las campañas electorales, dotada de poderes de investigación; (2) una rama auditora independiente del Estado; (3) una fuente independiente de información estadística sobre el estado de la economía nacional; y (4) instrumentos para que la oposición inspeccione la actividad de los órganos públicos.

REFERENCIAS

ADAM PRZEWORSKI, SUSAN C. STOKES, BERNARD MANIN (ed.), *Democracy, Accountability and Representation,* Cambridge University Press, 1999.

ARISTÓTELES, *Política.* Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1951

BIRCH, ANTHONY H., *The Concepts and Theories of Modern Democracy*, Routledge, London and New York, 1993.

BOBBIO, NORBERTO, *El futuro de la Democracia,* México, FCE, 1986.

BUDGE, IAN, *The New Challenge of Direct Democracy;* Polity Press, Cambridge, 1996.

BURKE, EDMUND, *Speech on the State of Representation* (1782), *Burke's Politics*, p. 230, en Pitkin, Hanna F., *El Concepto de Representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985; p. 190

BURKE, EDMUND, *Textos Políticos,* Fondo de Cultura Económico, México, 1996.

CONSTANT, BENJAMIN, *De la Liberté des Anciens comparée a celle des Modernes*, 1819.

DAHL, ROBERT, *Democracy and Its Critics,* Yale University Press, New Haven and London, 1989.

DE GRAZIA, ALFRED, *Public and Republic;* Greenwood Press, Publishers, 1951.

DERATHÉ, ROBERT, *Jean-Jacques Rousseau et la Science Politique de son Temps,* J. Vrin, Paris, 1988.

FEARON, JANES, "Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance" en Adam Przeworski, Susan C. Stokes, Bernard Manin (ed.), *Democracy, Accountability and Representation,* Cambridge University Press, 1999.

GODOY ARCAYA, OSCAR, "Ideas Originarias del Gobierno Representativo", *Revista de Ciencia Política*, Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Vol. XX, N.1, 1999.

GRAHAM, GORDON, *The Internet, Routledge,* London and New York, 1999.

GREGG II, GARY L., *The Presidential Republic. Executive Representation and Deliberative Democracy*, Rowman & Littlefield PUBLISHERS, INC., London, Boulder, New York, London, 1997.

GUENIFFEY, PATRICE, *Le Nombre et la Raison,* Editions de l´Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris, 1993.

HERMET, GUY, *La Démocratie,* Flammarion, Paris, 1997.

HOBBES, THOMAS, *Leviathan,* Oxford University Press, Oxford, 1963

IGLESIAS, MARIA DEL CARMEN, *El Pensamiento de Montesquieu;* Alianza Editorial, Madrid, 1984.

JUDGE, DAVID; *Representation. Theory and Practice in Britain;* Routledge, London and New York, 1999.

LINZ, JUAN, STEPAN, ALFRED, *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore The Johns Hopkins University Press. 1978

LOCKE, JOHN, *The Second Treatise of Government,* Basil Blackwell, Oxford, 1976.

MANIN, BERNARD, *Principes du Gouvernement Représentatif,* Calmann-Lévy, Paris, 1995.

MILL, JOHN STUART, *Representative Government (1861),* Three Essays, Oxford University Press, London, 1966.

MONTESQUIEU, *Charles-Louis de Secondat, barón de, De L´Esprint des Lois (1747), Oeuvres Completes,* Au Editions du Seuil, Paris, 1964.

PHILLIPS, ANNE, *Politics of Presence*, Oxford University Press, Oxford 1995, p. 40

PITKIN, HANNA F., *El Concepto de Representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

RAWLS, JOHN, *Political Liberalism,* Columbia University Press, New York.

REID, JOHN PHILLIP, *The Concept of Representation in the Age of the American Revolution*, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1999.

ROUSSEAU, JEAN JACQUES, *Du Contrat Social* (1762), Oeuvres Completes, III, Gallimard, Paris, 1964.

RYDEN, DAVID K., *Representation in Crisis. The Constitution, Interest Groups and Political Parties,* State University of New York Press, New York, 1996.

SARTORI, GIOVANNI, *The Theory of Democracy Revisited,* Chatham House Publishers, Inc. Chatham, New Jersey, 1987.

SCHUMPETER, JOSEPH, *Capitalismo, Socialismo y Democracia,* Ediciones Folio, Barcelona, 1996.

SEITZ, BRIAN, *The Trace of Political Representation.* State University of New York Press, New York, 1995.

SIEYÈS, EMMANUEL JOSEPH, *¿Qué es el Estado Llano?,* Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.

SIEYÈS, EMMANUEL JOSEPH, *Escritos y Discursos de la Revolución,* Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.

TOCQUEVILLE, ALEXIS DE, *De la Démocratie en Amérique;* Gallimard, Paris, 1961.

ZOLO, DANILO, *Democracy and Complexity: A Realist Approach* (Cambridge: Polity Press, 1992).