

# Metamorfosis de la representación

Bernard Manin

A menudo se afirma que la representación experimenta actualmente una crisis en los países occidentales. A lo largo de décadas parecía fundarse en una relación de confianza, fuerte y estable entre los electores y los partidos políticos; La gran Mayoría de los electores se identificaba con algún partido político y le era fiel por largo tiempo. Hoy, un número creciente de electores vota de manera diferente en cada elección y las encuestas de opinión revelan que aquellos que se niegan a identifica con algún partido político también aumentan. Por otra parte, anteriormente las diferencias entre los partidos parecían ser efecto y reflejo de las divisiones sociales. En cambio, hoy se tiene la impresión de que los partidos imponen a la sociedad divisiones que, según deploran los observadores, tienen carácter artificial.

Cada partido proponía a los electores un programa que de llegar al poder, se encargaría de ejecutar. En el presente, la estrategia electoral de los candidatos y de los partidos se basa en la construcción de imágenes bastante vagas en las cuales la personalidad de los líderes ocupa un lugar predominante, más que la promesa de medidas determinadas. Finalmente, la preferencia de los ciudadanos respecto de metas políticas precisas parecen expresarse cada vez más de manera directa, bien a través de las encuestas de opinión, bien mediante movimientos sociales u organizaciones que tratan de alcanzar algún objetivo preciso pero que no buscan gobernar. La distancia entre el gobierno y la sociedad, entre representantes y representados, parece agrandarse. La elección de los representantes no parece ser ya el medio por el cual los representados escogen la política que desearía se aplique.

En realidad, en estos dos últimos siglos, lo que se llama gobierno representativo ha sufrido, importantes modificaciones, en particular durante la segunda mitad del siglo XIX. El aspecto más evidente de tal modificación, sobre la cual se centra en general la historia del gobierno representativo, concierne a la delimitación del cuerpo electoral: la base puramente individual y numérica del derecho al sufragio (la "propiedad y la cultura" dejan de ser representados en tanto tales) y el establecimiento del sufragio universal. Pero esta transformación ha sido paralela a otra: la aparición de los partidos de masa. El gobierno representativo moderno, en ausencia de partidos políticos organizados, ha sido instaurado siguiendo las huellas de las revoluciones inglesa, norteamericana y francesa. La mayor parte de los creadores del gobierno representativo, incluyendo ingleses y norteamericanos, incluso había considerado las divisiones entre partidos o "facciones" como una amenaza para el sistema que pretendían establecer.

Quizá se afirme que la hostilidad a las "facciones" es algo propio del pensamiento político francés de fines del siglo XVIII en tanto que los ingleses y los norteamericanos habrían sido desde un comienzo más favorables respecto de los partidos. Esta presentación de las cosas es errónea. En verdad se puede demostrar que casi todo el pensamiento político angloamericano de la misma época es hostil a los partidos. El elogio de los partidos hecho por Burke constituye una excepción; todavía no se trata, evidentemente, de partidos análogos a aquellos que dominan la escena política a partir de la segunda mitad del siglo XIX.

A partir de la segunda mitad del siglo XIX, en cambio, la existencia de partidos políticos encuadra el sufragio de los electores y aparece como un elemento esencial de la democracia representativa. Por otra parte, los programas políticos no habían jugado sino un papel mínimo en la práctica original del gobierno representativo, siendo prácticamente desconocida la noción misma de programa a fines del siglo XVIII y comienzos del XIX. Los partidos de masa, en cambio, hicieron de los programas un instrumento central del combate electoral.

Por consiguiente, la existencia de partidos de masas y de programas políticos transformaron el propio lazo representativo. Los partidos, en principio, acercaron los representantes a los representados. Los candidatos fueron a partir de entonces elegidos por el partido, es decir por una organización donde los militantes tenían algo que decir. La masa del pueblo podía así, en cierta medida, participar en la elección de quienes competirían por el sufragio. De otro lado, una vez elegidos, los representantes permanecían en estrecho contacto con la organización que los había hecho elegir; permanecían de hecho en una situación de dependencia respecto del partido. Esto les permitía a los militantes —los ciudadanos comunes— conservar una influencia sobre los gobernantes más allá de los periodos electorales. Por otra parte, al presentar a los electores los programas que iban a poner en práctica, los partidos parecían proporcionar a los ciudadanos la posibilidad de determinar la política efectivamente seguida.

De esta forma, hacia fin del siglo XIX, algunos analistas interpretaron el nuevo papel de los partidos y de los programas como signo de una crisis de representación (Ostrogorski, 1903, vol. 1). El modelo de gobierno representativo fue entonces identificado con aquello que se llamó "parlamentarismo o parlamentarismo liberal" del cual Inglaterra había constituido, precisamente hacia 1870, el ejemplo más cabal: el Caucus del Reino Unido y la National Liberal Federation, fundadas alrededor de esa fecha, son consideradas generalmente las primeras organizaciones políticas de masas.

A comienzos del siglo XX, las reflexiones sobre la "crisis del parlamentarismo" se multiplican (cf. Schmitt, 1923; Leibholz, 1929). Progresivamente, empero, se advirtió que si bien los partidos de masa habían implicado el fin del parlamentarismo, ello no quería decir que hubiese desaparecido el gobierno representativo. Se percibió que en realidad se había organizado una nueva práctica (el gobierno representativo, tan viable como la primera, a partir del rol

de los partidos de masa y de los programas políticos. Esta nueva práctica no ha sido conceptualizada por los analistas de manera tan clara y unánimemente aceptada como lo había sido antes el parlamentarismo. No obstante, la toma de conciencia de un fenómeno a la vez relativamente estable y dotado de coherencia interna la marca el hecho de que resultan acuitados términos nuevos para designar la nueva práctica del gobierno representativo. Los estudiosos anglosajones hablan de "gobierno de partidos" (party government) y los alemanes de Panciendemokratie. Cada uno de estos términos intentaba reunir bajo un rasgo único los caracteres por los cuales la forma del gobierno representativo engendrada por los partidos de masas difería del parlamentarismo.

Muchas conclusiones se sacaron entonces. La mayor parte de los análisis coincidieron en que esta nueva forma de representación difería radicalmente de aquella del parlamentarismo. Se creyó, así mismo, que la modalidad del lazo representativo vigente en el parlamentarismo había sido definitivamente superada y suplantada: el papel de los partidos de masa y de los programas de partido parecía tener una relación esencial con la extensión del derecho al sufragio, y como ésta no parecía que fuese a ser cuestionada en el futuro, se concluía que el lazo representativo había sido modificado irreversiblemente. La nueva modalidad de gobierno representativo fue en general, comprendida como un progreso de la "democracia", si bien hubo algunas mentes que deploraban la declinación del parlamentarismo. Tal comprensión no derivaba simplemente de la extensión del cuerpo electoral, sino de la nueva modalidad del lazo representativo: La "democracia de partidos" parecía generar una mayor identidad entre gobernantes y gobernados y dar a estos un papel más importante en la conducción del gobierno. El gobierno representativo parecía aproximarse a una situación en la cual el pueblo se gobernaba a su mismo. Este avance hacia la democracia entendida como autogobierno del pueblo ha sido interpretado, en un tipo de historia Whig extendida o según una interpretación tocqueviliana, como una etapa suplementaria en el avance inexorable de los principios de igualdad y de autonomía de los individuos que el "parlamentarismo liberal" no había puesto en práctica más que imperfectamente.

Surge así una simetría aparente entre la situación actual y aquella de fines del Siglo XIX y comienzos del XX. Hoy, como entonces, la idea de una crisis de la representación convoca la atención. Tal simetría incita a pensar asistimos menos a una crisis de la representación en sí que a una crisis de aquella forma particular de gobierno representativo surgida a fines del siglo XIX a partir de los partidos de masa. Uno se ve llevado entonces a preguntarse si las diferentes evoluciones que afectan actualmente la representación no indican en realidad la aparición de una tercera forma de gobierno representativo, tan estable y coherente como el parlamentarismo y la democracia de partidos.

Resulta notable, sobre todo que se impute la crisis de representación de nuestros días a la desaparición o al debilitamiento de los caracteres mismos por los cuales la democracia de partidos parecía haberse separado del

parlamentarismo para acercarse al autogobierno del pueblo: los lazos de identificación entre representantes y representados y la elección de un gobierno sobre la base de programas políticos precisos. Esto sugiere cierta continuidad que vincula la forma de representación que se esboza hoy con aquella que parece haber reemplazado la democracia de partidos. Y esto nos llevan a interrogarnos sobre si existe cierta continuidad entre las diferentes formas que ha experimentado el gobierno representativo luego de finalizado el siglo XVIII.

## **Los principios de la representación**

Cuando se examinan los orígenes del gobierno representativo a la luz de su historia ulterior, vemos como a fines del siglo XVIII se plantan una serie de principios que prácticamente no son cuestionados más en el periodo posterior. Por el termino principio no entiendo aquí simplemente abstracciones o ideales, sino ideas que se traducen en prácticas (o en la prohibición de prácticas) precisas y concretas. Cuatro principios, así entendidos, han sido planteados en los orígenes del gobierno representativo moderno.

### **1) gobernantes elegidos por los gobernados.**

La naturaleza exacta de la representación ha sido objeto de múltiples controversias pero, más allá de las divergencias, un principio cuenta con el acuerdo general: no hay representación sin elección de los gobernados por los gobernados. Decir que la representación supone la elección de los gobernados por los gobernados implica afirmar también que ella no suprime la diferencia de status y de roles entre gobernados y gobernados. El carácter representativo de un gobierno concierne a la naturaleza de aquello que habilita a ciertos individuos para gobernar: el status gobernante no es conferido por unción divina, nacimiento, riqueza o saber, sino únicamente por la voluntad de los gobernados. La elección es un modo de designación y de legitimación de los gobernados que sustituyen progresivamente otros.

### **2) los gobernados conservan ciertos márgenes de independencia con relación a los gobernados**

Los gobernados no son únicamente individuos que ocupan una posición diferente de aquella de los gobernados, sino que conservan en sus decisiones alguna independencia frente a la voluntad de los gobernados. Esta idea se ha traducido en el rechazo o la prohibición de dos practicas precisas que hubieran privado a los representantes de toda independencia el mandato imperativo y la revocabilidad permanente y discrecional de los elegidos. Ninguno de los gobiernos representativos posteriores al fin del siglo XVIII ha admitido el mandato imperativo ni recorrido la calidez jurídica de las instrucciones dadas por

los electores. Tampoco existe alguno que haya instituido la revocabilidad permanente de los representantes.

En Inglaterra la idea se impone durante el siglo XVIII: los diputados representan al conjunto de la nación y no a la circunscripción particular que los ha elegido. Por lo tanto los electores de cada circunscripción no están autorizados a darles "instrucciones" (Cf. Pole, 1983, p. 103): A comienzos del siglo XIX, los radicales intentaron reintroducir una práctica análoga a aquella de las instrucciones exigiendo a los candidatos promesas (pledges) y, luego de First Refórm Act, exigían que el cumplimiento de tales promesas fuese obligatorio. Sin embargo, el objetivo central era sobre todo la recuperación de la duración de los parlamentos (los miembros fueron elegidos por Siete años luego de la Septennial Act de 1716) y aparentemente las "promesas" no constituían, a sus ojos, otra cosa que un sustituto o un recurso ante la falta de un período parlamentario más corto: "las promesas son un sustituto (makeshifi) a falta de parlamentos más breves" escribía un radical panfletario (citado por Gash, 1971, p. 30). Debe observarse, así mismo, que Bentham rechazó expresamente la práctica de las instrucciones: el único medio de acción de los electores sobre los elegidos debía concernir su facultad de no reelegirlos (Bentham, 1983, vol. 1, p. 26). En consecuencia, nunca las "promesas" electorales fueron legalmente obligatorias en Inglaterra.

En Estados Unidos la práctica de las instrucciones se había extendido considerablemente, tanto durante el período colonial como en la primera década de independencia (cf. Reid, 1989, pp. 100-102). Algunos estados, en particular Nueva Inglaterra, habían incluido en sus constituciones el derecho de impartir instrucciones a los representantes. Cuando el Primer Congreso (elegido en virtud de la Constitución de 1787) debate el Bill of Rights que había sido agregado a la Constitución con forma de enmienda, algunos miembros proponen incluir en la primera de ellas (la que garantiza la libertad de conciencia y de palabra) el derecho de dar instrucciones a los representantes. La proposición fue discutida largamente, pero finalmente rechazada (cf. Kurland/Lerner, 1981, vol. I, pp. 413 a 418). Los electores quedaron en libertad de dar instrucciones, si lo deseaban, pero las mismas no tenían carácter obligatorio, jurídicamente sancionado.

En Francia los diputados a los estados generales fueron portadores de instrucciones (les cahiers de doléances). Una de las primeras decisiones de la Asamblea Nacional fue prohibir, en julio de 1789, la práctica del mandato imperativo. Esta decisión no sería luego cuestionada en ningún momento, ni durante la Revolución ni posteriormente. Entre 1793 y 1794 una parte del movimiento de los sans culotte exige que los elegidos sean revocables de manera permanente y discrecional por las asambleas de base. El proyecto de constitución presentado a la Asamblea prevé tal revocabilidad, pero ella por último no es instituida.

Instituciones o prácticas que hubiesen suprimido radicalmente la independencia

de los elegidos han sido propuestas en diferentes épocas e incluso puestas en práctica de manera esporádica. Esto otorga un relieve particular al hecho de que fuesen deliberadamente rechazadas a fines del siglo XVIII y a comienzos del XIX y también al hecho de que esta decisión inicial no haya sido luego cuestionada. Si bien han sido hechas promesas y ofrecidos programas, los representantes han conservado siempre, en última instancia, la libertad de respetarlos o no. Sin duda el representante que ha tornado los compromisos puede anticipar que si él no los cumple no será reelegido pero, por una parte es libre de sacrificar la perspectiva de la reelección y, por otra parte, lo que es más importante, puede confiar, al presentarse nuevamente en una elección, en convencerá los electores de que tuvo razón en conducirse como lo hizo, dando así otros motivos para ser reelecto. El lazo entre la voluntad de los electores y el comportamiento del elegido no fue nunca estrictamente garantizado; habiendo, conservado los representantes siempre un margen de juego y de maniobra. El régimen representativo no ha sido jamás un régimen en el cuál los representantes se hallan estrictamente obligados a poner en práctica las voluntades del pueblo.

Una diferencia importante supera pues al gobierno representativo de la democracia entendida como autogobierno del pueblo. Esta diferencia fue claramente percibida a fines del siglo XVIII. La crítica del gobierno representativo formulada por Rousseau en el Contrato Social constituye una prueba. Pero la existencia de representantes puede ser compatible con el principio de autogobierno. Para ello es necesario que los representantes estén ligados a la voluntad de sus electores. En *Considération sur le Gouvernement de Pologne*, Rousseau acepta, por razones prácticas; cierta forma de representación. Permaneciendo fiel a sus principios y derivando las consecuencias lógicas de los mismos, recomienda la práctica del mandar lo imperativo (Rousseau, 1964, vol. 3, p. 980). La diferencia entre representación y autogobierno del pueblo no se vincula con la existencia de un cuerpo de representantes sino con la ausencia de mandatos imperativos.

Impresiona verificar también que dos autores cuyo papel ha sido decisivo en la instauración del gobierno representativo moderno, Madison y Sieyès, se juntan en la oposición que establecen entre representación y democracia.

Madison opone, en muchos sentidos, el "gobierno republicano" —caracterizado por la representación— y la "democracia" de las pequeñas ciudades antiguas, sin embargo no describe la representación como una aproximación a la democracia que se vuelve técnicamente necesaria por la imposibilidad material de reunir al pueblo de los grandes Estados; por el contrario, ve en la representación una forma diferente y superior de gobierno. El efecto de la representación señala es el de "perfeccionar y ampliar las opiniones públicas (the public views) haciéndolas pasar a través de un cuerpo escogido de ciudadanos cuya sabiduría les permite distinguir mejor el verdadero interés de su país y cuyo patriotismo y amor a la justicia serán los menos susceptibles de sacrificar este interés a consideraciones efímeras y parciales (...) En un sistema

de tal naturaleza, puede muy bien darse que la voluntad pública (the public voice), formulada por los representantes del pueblo, coincida mejor con el bien público que si hubiese sido formulada por el mismo pueblo, reunido al efecto" (Madison, 1961, p. 82). Madison subraya que uno de los objetivos del sistema enteramente representativo propuesto en el proyecto de Constitución es el de poner a los gobernantes en condiciones de resistir las "pasiones desordenadas" y las "ilusiones efímeras" que pueden derivar del pueblo; sólo "el juicio maduro y deliberado de la colectividad" debe prevalecer. El sistema propuesto es enteramente representativo por dos razones que persisten por igual una importancia capital en la argumentación de Madison. Por una parte todas las instancias (las dos cámaras del Congreso, el Presidente, los jueces) son nominadas por el pueblo sea directa o indirectamente para que un gobierno sea "republicano (es decir representativo)" basta con que (...) los individuos que lo gobiernan sean nominados —directa o indirectamente— por el pueblo". La representación se vincula pues; únicamente con la elección. Por otra parte la Constitución es enteramente representativa porque el pueblo reunido no juega ningún papel. "La representación, escribe Madison, no fue algo enteramente desconocido en las repúblicas antiguas: algunos Magistrados fueron tal vez electos pero al lado de los magistrados electos, la asamblea popular constituía un órgano de gobierno. La verdadera novedad de la república norteamericana no se relaciona con la existencia de una representación sino con la exclusión total del pueblo como sujeto colectivo ("the total exclusion of the people in their collective capacity") respecto del sistema de gobierno (Madison, 1961, pp. 241-384).

No existe pues ninguna duda de que, a sus ojos la función de los representantes no es la de desear en todas las ocasiones aquello que el pueblo desea. La superioridad de la representación es; en contraposición a ello, la de abrir la posibilidad de una distancia entre la decisión pública y la voluntad popular.

Sieyes, por su parte, explica en múltiples enérgicos y discursos la diferencia "enorme" que separa la democracia —en la cual los ciudadanos hacen ellos mismos la ley— y el régimen representativo, en el cual encargan el ejercicio de su poder a representantes que ellos designan (cf. Sieyes, 1789, p. 12; Sieyes, 1789, pp. 3-4). Para Sieyes, como para Madison, la representación no es un sustituto imperfecto, pero necesario de la democracia directa; es una forma de gobierno diferente y con creces, intrínsecamente preferible. No obstante, en Sieyes la superioridad del régimen representativo no se vincula tanto a que produce decisiones menos pasionales como al hecho de que constituye la forma política más adecuada para la condición de las "sociedades mercantiles" modernas donde los individuos están ante todo ocupados en producir y en distribuir las riquezas. En tales sociedades, subraya Sieyes, los ciudadanos no tienen el ocio suficiente como para poder ocuparse constantemente de los asuntos públicos. Por consiguiente, a través de la elección, deben confiar el gobierno a individuos que consagran todo su tiempo a esta tarea. Sieyes ve ante todo la representación como la aplicación al orden político del principio

división del trabajo y este principio constituye, a sus ojos, un factor esencial del progreso social.

### **3. La opinión sobre temas políticos puede expresarse más allá del control de los gobernantes.**

Los gobernados pueden gestar y manifestar, libremente sus opiniones políticas. A partir de fines del siglo XVIII, se impone el lazo entre gobierno representativo y la libertad de opinión pública política, lo que se establece de golpe en Estados Unidos, en Inglaterra se da de manera más progresiva, y en Francia el reconocimiento de todas sus implicaciones ha sido más lento y complejo.

La libertad de opinión pública política requiere dos elementos. Para que los gobernados puedan formarse opinión sobre los temas políticos, es necesario que puedan acceder a la información política, lo cual supone cierto carácter público de las decisiones gubernamentales. Si los gobiernos deciden en secreto; los gobernados tienen medios muy débiles para forjar sus opiniones en materia política. El principio del carácter público de los debates parlamentarios se impuso en Inglaterra entre 1760-1790 (con anterioridad, el secreto de los debates había sido considerado prerrogativa esencial del parlamento, a fin de protegerlo contra las injerencias del rey) (Pole, 1983, pp, 87-116). En Estados Unidos, el secreto ha enmarcado las deliberaciones del Congreso Continental, así como aquellas de la Convención de Filadelfia. El primer Senado elegido de acuerdo con la nueva Constitución decidió al comienzo que sus debates fueran secretos, pero esta práctica fue definitivamente abandonada después de cuatro años. En Francia, los estados generales optaron en sus primeras sesiones por darle a éstas carácter público y las deliberaciones de las asambleas revolucionarias se desarrollaron ante un auditorio. Se sabe además cómo la presión o las amenazas del público agolpado en las tribunas han pesado sobre los debates de las diferentes asambleas. La aproximación entre los casos francés y norteamericano sugiere además que si bien resulta necesaria cierta publicidad de los actos políticos para la información de los ciudadanos, no es necesario, en cambio, que este carácter público se dé igualmente en todas las etapas de una decisión para que los ciudadanos puedan formarse una opinión al respecto. Parece bastante razonable pensar que el público norteamericano en su conjunto ha debatido más el tema de la Constitución (entre el final de la Convención de Filadelfia y la realización de las convenciones de ratificación) que el público francés en tomo de las diferentes constituciones revolucionarias.

La libertad de opinión pública requiere; en segundo lugar, la libertad de expresar opiniones políticas. Sin embargo, la relación entre libertad de opinión y el carácter representativo del gobierno no es evidente. A priori podría parecer que los gobiernos representativos han consagrado la libertad de opinión por que adhieren al principio liberal según el cual una parte de la vida de los individuos debe escapar a las decisiones colectivas, aunque estas sean tomadas por los elegidos por el pueblo. En realidad se podría sostener, retornando la distinción clásica popularizada por I. Benin, que la libertad de opinión pertenece sobre

todo a la categoría de las "libertades negativas", las cuales protegen a los individuos de las invasiones del gobierno. Así entendida, no tiene una vinculación directa con el carácter representativo del gobierno que concierne, según el, al modo de participación de los ciudadanos en el gobierno y que, pertenece en ese sentido a la categoría de las "libertades positivas". Por consiguiente; una relación esencial une la libertad de opinión con el papel político de los ciudadanos en un gobierno representativo.

Esta relación aparece con nitidez particular en el primer artículo del Bill of Right agregado a la Constitución norteamericana y en el debate que rodeó su adopción. La primera enmienda fue formulada así: "El Congreso no dictará ninguna ley que apunte a instaurar una religión establecida o a impedir el libre ejercicio de la religión; tampoco que limite la libertad de palabra, de prensa, o el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente y a presentar peticiones al gobierno en favor de la reparación de entuertos". La libertad religiosa y la libertad de expresión para todo tipo de opinión, comprendidas en consecuencia— las opiniones políticas, están así asociadas. Resulta necesario destacar, por otra parte, que esta formulación relaciona la expresión individual y la expresión colectiva de las opiniones (libertad de reunión y de petición). Ahora bien el carácter colectivo de una expresión afecta su, peso político: los gobernantes pueden; sin gran riesgo, no tomar en cuenta opiniones individuales expresadas de manera dispersa, pero la situación es diferente cuando la gente esta en la calle, por mas pacíficamente que sea, o cuando una petición convoca miles de firmas. Por último; al unir en el mismo miembro de la frase la libertad de reunión y la libertad de presentar al gobierno peticiones para la reparación de entuertos", la primera enmienda subraya explícitamente que la libertad de expresión colectiva así garantizada concierne también a la relación de los ciudadanos con sus gobernantes: no se trata solamente de proteger la expresión colectiva de las opiniones en general; sino también; de manera específica, la expresión de opiniones dirigidas expresamente a los gobernantes para obtener alguna cosa de ellos. Dado que la primera enmienda garantiza — simultáneamente con la libertad religiosa— la libertad de opiniones políticas colectivamente dirigidas a los gobernantes, la misma no establece solamente una "libertad negativa" de los individuos sino que consagra explícitamente en medio de acción de los ciudadanos sobre los gobernantes.

El contenido del debate que dio lugar a su adopción muestra además que estas implicaciones positivamente políticas estaban presentes en el espíritu de los congresistas. El hecho de que la cuestión de las instrucciones y del mandato imperativo hubiese sido discutido en la misma ocasión atestigua, de manera general, la presencia del elemento político en ese debate. Madison se pronuncia contra la inclusión del derecho de instrucción en la enmienda. Aquellos que habían propuesto y sostenido el agregado del derecho de instrucción habían hecho hincapié en que, en un gobierno republicano, el pueblo debe tener el derecho de hacer prevalecer su voluntad. Madison responde entonces que este derecho es verdadero en ciertos respectos pero no en otros, y agrega: "en el sentido en que es verdadero, hemos ya afirmado suficientemente este derecho

en lo que hemos hecho (la formulación de la enmienda tal como había sido propuesta y finalmente adoptada); si nosotros queremos solamente decir que el pueblo tiene el derecho de expresar y de hacer conocer sus sentimientos - y sus opiniones, ya lo hemos proporcionado. El derecho a la libertad de palabra está asegurado: la libertad de prensa está ubicada explícitamente fuera del alcance de este gobierno; el pueblo por lo tanto puede dirigirse públicamente a sus representantes, puede separadamente darle consejos a cada uno o manifestar sus sentimientos al conjunto de la asamblea a través de la petición; a través de todos estos medios puede hacer conocer su voluntad (Madison, 1987, p. 415).

La libertad de opinión, comprendida en su dimensión política, aparece así como una contraparte de la ausencia del derecho de instrucción. Los representantes no se hallan obligados a poner en ejecución la voluntad del pueblo, pero no pueden ignorarla: la libertad de opinión garantiza que, si tal voluntad existe, sea conocida. Además, como los gobernantes saben que deben su status a la elección y que ellos serán sometidos a ulteriores elecciones, se inclinan a tomar en consideración esta voluntad como uno de los datos de la situación en la cual ellos tienen que decidir. Pero pertenece solo a los elegidos evaluar, determinar el peso específico que asignan a diferentes datos y a diferentes objetivos, no obstante se crea así un marco en el cual la voluntad popular se vuelve un elemento conocido del ambiente que rodea que rodea la decisión. La única voluntad jurídicamente obligatoria es el voto pero los gobernados tienen constantemente la posibilidad —en el momento de las elecciones o fuera de ellas— de hacer escuchar una opinión colectiva que pesa sobre la toma de decisiones. En general se denomina opinión pública a esta voz colectiva del pueblo que, sin tener valor vinculante, puede siempre manifestarse a salvo del control de los gobiernos. La opinión pública es la forma no institucional y no jurídicamente sancionada de la unidad política del pueblo.

La libertad de opinión pública distinguen al gobierno representativo de aquello que se ha podido llamar "la representación absoluta"; cuya formulación más notable pertenece a la teoría de Hobbes: Para Hobbes, los individuos no forman una unidad política sino cuando se dan un representante habilitándolo para ejercer la voluntad por ellos, representante al cual se someten (y que puede ser, bien entendido, una asamblea). Previa a la designación del representante y más allá de su persona, el pueblo no tiene ninguna unidad, no es más que una multitud disoluta (una multitud dispersa). El pueblo no es un sujeto político, una entidad dotada de voluntad salvo en y por la persona del representante. Desde el momento en que es habilitado, el representante sustituye completamente a los representados, quienes no podrían, tener otra voz que la suya (ver Hobbes, 1971, cap. XVI y XVIII; y Pitkin, 190; pp. 15-27). Es precisamente esta sustitución absoluta de los representados por el representante que impide la libertad de opinión pública? En la concepción que estamos considerando, en cambio, el pueblo puede manifestarse en tanto sujeto político dotado de cierta unidad fuera de la persona de los representantes. Cuando un conjunto de individuos da la misma instrucción a sus representantes, cuando los grupos hacen presión sobre el gobierno, cuando una multitud manifiesta en la calle o

forma una petición, el pueblo accede a cierto grado de unidad política más allá y fuera de la decisión de los gobernantes. La libertad de opinión pública mantiene constantemente abierta la posibilidad de que el pueblo hable por sí mismo y que así se manifieste yendo más allá de la representación. El gobierno representativo es, en ese sentido un régimen en el cual los representantes no pueden decir jamás con confianza y certidumbres absolutas: "nosotros, el pueblo.

La representación absoluta como autogobierno del pueblo tiene por efecto abolir la distancia entre gobernantes y gobernados, aquí porque vuelve gobernantes a los gobernados, allí porque sustituye los representados por los representantes. Por el contrario, el gobierno representativo mantiene la distancia, se define por el doble rechazo de estas formas opuestas de identidad entre gobernantes y gobernados.

#### **(4) La decisión colectiva deriva de la deliberación**

La idea de gobierno a través de la deliberación no está incluida analíticamente en aquella de la representación; no obstante, han sido constantemente asociadas desde fines del siglo XVIII. De Burke a Kelsen, pasando por Sieyès, Bentham, Guizot y J.S. Mill, todos los teóricos y los políticos prácticos del gobierno representativo han subrayado que la discusión juega un papel central. Esto tiene que ver con el hecho de que la idea de representación ha sido vinculada desde el comienzo con aquella de una instancia de decisión compuesta por una pluralidad de individuos libres en sus opiniones. El lazo entre la representación y la pluralidad se manifiesta primero en el hecho histórico notable de que la instancia representativa por excelencia haya parecido ser una asamblea, es decir una instancia colectiva y no un individuo. Se hubiera podido imaginar, como señala acertadamente C. Schmitt; que la representación sea resorte de un individuo único; designado y habilitado por el pueblo (1988, p 41). Sin embargo; es algo incontrovertible que el gobierno representativo no ha sido propuesto ni establecido como un régimen donde el poder es confiado a un solo individuo elegido por el pueblo, sino como un régimen donde la colectividad ocupa un lugar central, Obres si es considerado como un teórico del gobierno representativo, constituye sin duda la única excepción a esta regla. Ahora bien, si es en una instancia colectiva donde las opiniones son libres, resulta probable que las opiniones y las voluntades políticas sean al comienzo divergentes. La decisión política deberá pues otorgar un lugar primordial al único procedimiento por el cual muchos actores inicialmente en desacuerdo llegan a elaborar una posición común sin recurrir a la coerción: la discusión persuasiva.

Schmitt y luego numerosos autores han interpretado el papel central atribuido a la asamblea por los defensores del gobierno representativo de fines del siglo XVIII como una consecuencia de la creencia previa y más fundamental en las virtudes de la discusión y en el principio del gobierno por la verdad (*veritas non*

auctoritas facit legem) (1988, pp. 42.64; esta idea ha sido también desarrollada ampliamente por Ilbermas, 1978). Según esta interpretación, la cadena de razones que justifican al gobierno representativo definido como régimen de asamblea habría sido la siguiente: la verdad debe hacer la ley y siendo la discusión el mejor método para que surja la verdad, la instancia política central debe ser un lugar de discusión, es decir una asamblea.

En realidad, si se examina de manera precisa la argumentación adelantada por los primeros partidarios del gobierno representativo, se percibe que ella no se presenta según este encadenamiento. En Locke, Montesquieu (cuando analiza el régimen inglés), Burke, Madison o Sieyès el carácter colectivo de la instancia representativa no ha sido deducido de una argumentación previa sobre los beneficios del gobierno por la verdad y la discusión. En estos diferentes autores, la necesidad del gobierno representativo es argumentada largamente, pero el hecho de que la representación pertenezca a una asamblea está planteado como una suene de axioma evidente; no como una idea nueva que exigiría ser fundamentada de manera específica. Esto se vincula con el hecho de que la asociación entre la idea de representación y la idea de asamblea no es una creación ex nihilo del pensamiento político: moderno sino un legado de la historia. Los parlamentos modernos de hecho se han gestado por transformación gradual (en Inglaterra) o brutal (en Francia), o por imitación (en las colonias americanas) de instancias que se crearon como órganos representativos en la sociedad estamental, las asambleas de estado. En el orden de las creencias, ciertos grados de reflejo de las diversidad social parece haber sido un componente ineliminable de la idea de representación, por mas que los inventores del gobierno representativo hayan subrayado que las asambleas a las que ellos proponían confiarles una parte importante del poder serian profundamente diferentes de la sociedad estamental. Esta dimensión de diversidad aparece de manera explícita en Burle y en los constituyentes norteamericanos. Por otra parte, en los primeros partidarios de la representación moderna, el debate se presenta como una propiedad inevitable de las asambleas y de alguna manera natural. Así mismo, en el momento en que es inventado el gobierno representativo moderno, el papel central conferido al debate aparece como una evidencia y como una necesidad. La mención de las virtudes esclarecedoras de la discusión aparece en seguida como una justificación suplementaria. Sieyès, por ejemplo, hace el elogio del debate después de haber establecido la necesidad del gobierno representativo y para responder a algunas objeciones; "contra las grandes asambleas y contra la libertad de palabra": por consiguiente, tiene incorporado desde el comienzo que la representación debe estar a cargo de una asamblea y que una asamblea discute (Sieyès, 1789, pp. 92-94). Incluso, forzando el argumento, se podría decir que el elogio del debate constituye una racionalización a posteriori de una elección hecha por otras razones. Resulta además evidente que el elogio del gobierno por la verdad aparece sobre todo en el siglo XIX (en Bentham, Guizot y en cierta medida en J.S. Mill), en un momento en que el gobierno representativo no es más una invención sino cuando resultan necesarios nuevos argumentos para justificarlo.

De manera más general; la idea del gobierno representativo ha aparecido desde el comienzo como solidaria de cierta aceptación de la diversidad social. La representación ha sido propuesta como la étnica que permite establecer un gobierno que emana del pueblo en los grandes Estados; compuestos por poblaciones numerosas y diversas. Los creadores del gobierno representativo (Madison o Sieyès por ejemplo) estimaron que la democracia directa había sido posible en las repúblicas antiguas por el tamaño reducido del cuerpo político y por su homogeneidad. Destacaron que estas condiciones no se cumplían más en el mundo moderno caracterizado por la división del trabajo, el avance del comercio y la diversificación de los intereses, inversamente, el gran adversario de la representación, Rousseau, es también el pensador que condena la "sociedad mercantil", el progreso de las ciencias y de las artes y preconiza la formación de pequeñas comunidades homogéneas y transparentes para sí mismas. Rousseau que rechaza la representación y la diversidad social critica también la práctica de la discusión y de la retórica política (cf. Manin, 1985, pp. 78-80).

Estos principios son aplicados, si bien con diferentes modalidades, en los tres tipos ideales de gobierno representativo que distinguimos aquí.

## **TRES TIPOS DE GOBIERNOS REPRESENTATIVOS**

### **(1) El parlamentarismo**

La elección ha sido inventada como el medio de llevar al gobierno a individuos que gozan de la confianza de sus conciudadanos. Los candidatos serían individuos que, por su red de relaciones locales, su notoriedad, la deferencia de la que gozan, suscitan la confianza de aquellos que viven próximos o que comparten sus intereses.

#### **La elección de los gobernantes por los gobernados**

La relación de confianza tiene un carácter esencialmente individual: por su personalidad el candidato suscita confianza no por sus lazos con otros representantes o con las organizaciones políticas:

El representante tenía relaciones directas con sus electores: era elegido por gente que él trataba habitualmente. La elección, aparecía como reflejo de la expresión, en la dimensión política, de factores sociales no directamente políticos. La confianza daba como resultado que el representante fuese percibido como perteneciente a la misma comunidad social de sus electores, que esta comunidad fuese definida en términos puramente geográficos (la

circunscripción, la ciudad, la comarca), o en términos de intereses más generales (los “grandes intereses del reino” como los pensaba Burke, “el interés agrícola”, el “interés comercial”, etc.). Las relaciones de proximidad local o de compartir el mismo “interés” son realidades espontáneamente producidas por el juego de la vida social, no vínculos explícitamente contraídos para servir a fines políticos. Al mismo tiempo, el representante era alguien que había adquirido — por su carácter, su fortuna o su actividad— cierta relevancia en el seno de esta comunidad. El gobierno representativo es, en sus orígenes, el reino de los notables.

### **El margen de independencia de los gobernantes**

Cada diputado, tomado individualmente; es libre al votar en el parlamento: está obligado a votar, según su conciencia y su juicio personal. Su función no es la de transmitir una voluntad política ya formada fuera del recinto del parlamento: No es el portavoz de sus electores, sino su hombre de confianza; su trustee. Tal es la concepción del representante que formula Burke en su célebre Discurso a los electores de Bristol (Burke, 1949) y, sobre ese punto preciso, su palabra refleja la concepción generalmente admitida en la época (cf. Pote, 1966, pp. 412-441). Esta concepción prevalecía todavía durante la primera mitad del siglo XIX. El período que va de la Premier Reform Bill (1832) a la Second (1867) ha sido incluso llamado “la edad de oro del miembro del parlamento privado”, es decir, del diputado que vota únicamente de acuerdo con sus convicciones personales y no en función de compromisos; adquiridos fuera del parlamento (Beer, 1982, pp. 37-40). Puede considerarse que la Cámara de los Comunes constituye entre el fin de las guerras napoleónicas y el segundo Bill de reformas, el arquetipo del parlamenteísmo. La independencia política de cada diputado tomado individualmente se halla facilitada por el hecho de que, en lo esencial, debe su elección a factores no políticos (su notoriedad local o la deferencia de que ha sido objeto).

### **La libertad de opinión pública**

La primera mitad del siglo XIX está caracterizada, en Inglaterra por la proliferación de movimientos de opinión (movimientos en favor de los derechos de los católicos, movimiento por la reforma del parlamento, movimiento Anti-Corn Law, carlismo, etc.). Múltiples asociaciones organizan manifestaciones, peticiones, campañas de prensa (la Anti-Corn Law League subvencionó incluso la fundación de un diario, The Economist). El carácter específico de la situación tiene que ver con el hecho de que entre las elecciones y lo que se ha denominado expresión de la opinión pública (la presión de las asociaciones, las manifestaciones, las peticiones, la prensa), no existe superposición o coincidencia. La designación de gobernantes y la expresión de la opinión pública no difiere solamente por su forma (el hecho de que únicamente la primera tenga un valor jurídico vinculante), difieren también por su contenido o

por su objeto. Los problemas políticos precisos que plantean la libertad de religión, la reforma del parlamento, el libre intercambio, no son relevados por las campanas electorales ni regulados por los resultados de las elecciones; son llevados a escena por organizaciones ad-hoc y negociados a partir de presiones ejercidas sobre el parlamento desde el exterior. Existen divergencias que oponen a los parlamentarios entre sí, pero las divisiones que separan el parlamento no coinciden con aquellas que dividen al país sobre estos problemas determinados.

La distancia sustancial (o la diferencia de contenido) que separa la elección de los representantes y la expresión de la opinión pública se vincula ciertamente al carácter restringido del derecho al sufragio, pero también a los principios mismos del parlamentarismo. En efecto, si la elección es ante todo la elección de un individuo que suscita confianza por sus cualidades personales y sus relaciones sociales no políticas, las opiniones políticas de los gobernados son algo ajeno que la personalidad de los representantes no puede expresar sino por otro canal. Los gobernados no tienen necesariamente tal tipo de opiniones; evidentemente, el fenómeno es excepcional y está ligado a situaciones de crisis, sin embargo, su posibilidad no está menos inscrita en los principios de publicidad, libertad de prensa y libertad de manifestar las opiniones colectivas.

La libertad de opinión pública frente a los gobernantes significa, pues, en este tipo de gobierno representativo, que puede manifestarse una distancia entre la opinión pública; por un lado, y el parlamento en su conjunto, por otro. Para dar una imagen espacial se podría decir que está abierta la posibilidad de una distancia horizontal entre la voluntad superior, aquella del parlamento en su conjunto, y la voluntad inferior, aquella que se expresa en la calle y en la prensa. La estructura fundamental de esta configuración aparece bajo su forma más impresionante cuando la multitud, a las puertas del parlamento, hace oír una voz que no es la de ningún representante: Los analistas más clarividentes han observado que la posibilidad de, tal confrontación entre el parlamento y la opinión pública, por más amenazante que pueda ser para el orden público, fue esencial al gobierno representativo. Analizando el funcionamiento del parlamentarismo inglés antes de la gestación de los partidos de masa, Ostrogolski escribía, por ejemplo: "...la opinión está destinada, más allá de las elecciones en las cuales tiene sus cimientos solemnes, a proporcionar a los miembros del parlamento y a los jefes parlamentarios una fuente continua de inspiración y a ejercer al mismo tiempo sobre ellos un poder continuo de control. Al manifestar-se independientemente de toda vía constitucional, este doble poder se impone y fuerza la mano (...) Pero para que este poder de opinión, de naturaleza eminentemente sutil y de esencia muy imprecisa, pueda hacerse sentir, es necesario que la opinión goce de entera libertad para producirse, bajo formas variadas e irregulares, así como de llegar directamente hasta las puertas del parlamento" (1903, vol. 1, p. 573). Cuando el pueblo se hace físicamente presente en la esfera pública la que pesa sobre la decisión y la violencia quizás no esté muy lejos. Esta forma de representación se caracteriza por el hecho de que acepta este riesgo.

## **El gobierno a través del debate**

Al no estar comprometidos los representantes por las voluntades precisas de sus electores; el parlamento puede ser una instancia de deliberación en el sentido pleno.-, del término-, es decir, un lugar donde los individuos conforman su voluntad mediante la discusión y el intercambio de argumentos. Una discusión tiene sentido y justificación sólo si los actores pueden cambiar de opinión entre el momento en que comienza el debate y el que termina. Si ese cambio no es posible, resulta indiferente que la discusión tenga lugar o no, y si los interlocutores intercambian a pesar de todo, igualmente se puede estar seguro de que no se trata de una discusión deliberativa. La posibilidad del cambio de opinión es una condición necesaria de la discusión deliberativa (aun si no es condición suficiente). Precisamente, con miras a permitir una verdadera discusión deliberativa en el seno del parlamento, en el parlamentarismo clásico los diputados no están obligados por las voluntades previas de sus electores. Durante la primera mitad del siglo XIX, en Inglaterra, la creencia dominante era que el diputado debía votar de acuerdo con sus convicciones personales y no en función de decisiones tomadas fuera del parlamento o antes de la discusión. Incluso si en la práctica las cosas no resultaban así, ese era al menos el principio que profesaba la mayor parte de los diputados y candidatos. La libertad del representante se traducía en todo caso por un fenómeno empíricamente comprobado: la ausencia de una disciplina de voto estricta en el seno del parlamento, siendo móviles las divisiones y los reagrupamientos (cf., por ejemplo, Siegfried, 1913; Berelson/ Luzarsfeld/Mac-Pher, 1954; Campbell/Converse/Miller/Stokes, 1964).

## **(2) La democracia de partidos**

### **La elección de los gobernantes por los gobernados**

La ampliación del cuerpo electoral que sigue a la ampliación del derecho al sufragio impide una relación personal entre el elegido y sus electores. Los electores votan, pero no por un individuo que conocen personalmente, sino por alguien que lleva los colores de un partido. Los partidos políticos de masa se han gestado en la Pule de la extensión del sufragio; para encuadrar y orientar los votos de un número muy grande de electores, gracias a su organización y a su red de militantes. La democracia de partidos es el reino del militante y del hombre de aparato.

La prueba de que los electores votan ante todo por un partido, no por una personalidad, reside en este fenómeno de importancia que es la estabilidad de los comportamientos electorales: los electores votan durante largos períodos por el mismo partido, aun cuando ese partido presente en el curso del tiempo

diferentes candidatos. Y no sólo los individuos tienden a votar siempre por el mismo partido sino que la orientación del voto se transmite por generaciones a través de la socialización familiar o local: los hijos votan como sus padres, los habitantes de un lugar votan como siempre han votado. André Siegfried, uno de los primeros en haber puesto de manifiesto la estabilidad de los comportamientos electorales, hablaba de "climas de opinión" propios de ciertos lugares. La estabilidad de los comportamientos electorales constituye uno de los descubrimientos esenciales de la ciencia política de fines del siglo XIX y comienzos del XX. Este descubrimiento será confirmado por todos los estudios electorales llevados a cabo en los países democráticos entre los años 1960-1970. En realidad tal estabilidad pone en cuestión una de las bases del parlamentarismo clásico: la elección no es más la elección de una persona de confianza.

La estabilidad de los comportamientos electorales resulta en gran medida de que la orientación del voto está determinada por la posición social y económica de los individuos o de sus padres. La desagregación de opiniones que se produce en la elección expresa, en el orden político, la división de la sociedad en clases. Si bien la determinación social del voto se comprueba en todos los países occidentales en la primera mitad del siglo aparece de forma particularmente evidente en los países donde uno de los grandes partidos está explícitamente concebido como expresión política específica de la clase obrera. De manera general se considera además que los partidos socialistas o socialdemócratas constituyen el arquetipo de los partidos de masa contemporáneos que organizan el funcionamiento de las democracias representativas después de fines del siglo XIX. Es pues en los países con presencia socialdemócrata y en los partidos socialistas o socialdemócratas donde se puede encontrar, en su forma más pura, el tipo de presentación que da lugar a fidelidades partidarias estables, reflejando una situación de clases. Los partidos comunistas de algunos países democráticos, Francia o Italia, por ejemplo, comparten el mismo modelo pero siendo más problemática y más compleja su inserción en el funcionamiento de la democracia representativa, la forma de representación inducida aparece de manera menos definida en su caso.

Durante décadas; en Alemania; en Inglaterra, en Austria o en Suecia; el voto ha sido el medio para expresar una identidad de clase. Para la mayor parte de los electores socialistas o socialdemócratas; el voto no resultaba de una elección, era la señal de pertenencia y de destino. Los electores otorgaban su confianza a los candidatos presentados por "el partido" porque los percibían como miembros de la comunidad en la cual ellos se reconocían. La sociedad aparecía dividida por una escisión económica y cultural primordial que la separaba en un pequeño número de campos, muy a menudo dos: el campo conservador, en general unificado por la cultura cristiana y los valores de la sociedad tradicional, y el campo socialista definido por la posición socioeconómica de sus miembros. Cada individuo se vinculaba por todos sus intereses y todas sus creencias al mismo campo; que se volvía así una comunidad de vida, lazo de identificación

poderoso que unía el interior de cada cambio, de la base a la cima.

La representación llegaba a ser sobre todo el reflejo de la estructura social. La cualidad de ser reflejo de la diversidad, inherente a la idea de representación, pasa así a primer plano. En otras palabras, lo que se expresa aquí mediante la elección, es una escisión entre fuerzas sociales en conflicto entre sí. Como en el parlamentarismo la elección es aquí producto de una realidad social persistente a la política. Pero a diferencia de una situación en la cual las comunidades locales o las comunidades de interés que se expresaban en la elección no estuviesen necesariamente en conflicto, aquí la dimensión conflictual adquiere una relevancia esencial. Si bien los creadores de la representación habían considerado la pluralidad como uno de sus caracteres necesarios, nunca habían imaginado que pudiese convertirse en reflejo de un conflicto social central y duradero. Esta transformación de la representación es una realidad producto de la industrialización y del conflicto de clases que ella genera.

En esta nueva forma de representación, el sentimiento de pertenencia a una comunidad es lo que explica el voto a favor de un partido, mucho más que la adhesión a su programa político. Ciertamente, los partidos de mesa que se toman a fines del siglo XIX presentan programas detallados en el momento de las campañas electorales. Sin embargo, todos los estudios empíricos muestran que, durante la primera mitad del siglo XX, los electores de estos partidos no determinaban su voto sobre la base de un conocimiento preciso de los programas. La gran mayoría de electores a menudo ignora las medidas particulares propuestas por los partidos. Aun cuando los ciudadanos conociesen la existencia de estos programas (que no es el caso más frecuente), no retienen sino algunas fórmulas bastante vagas y consignas que captan la atención. La confianza no es otorgada por las medidas propuestas sino por un sentimiento de pertenencia e identificación. Los programas tienen otro efecto y otro objeto: movilizan la energía y el entusiasmo de los militantes y de los hombres de aparato que si los conocen de una manera más precisa. Hoy se tiende a olvidar que en la democracia de partidos, como en el parlamentarismo clásico, los electores se remiten a otros y no a sí mismos para la gestión de los asuntos públicos: la elección se convierte en una manifestación de confianza, no es la elección de medidas políticas detalladas. Es el objeto de la confianza el que cambia, no se dirige más a una personalidad sino a una organización, al partido.

### **El margen de independencia de los gobernantes**

El diputado no es un hombre libre en el Parlamento: está ligado al partido que lo elige. El diputado social demócrata como tal – escribió, por ejemplo, KAUTSKY – no es un hombre libre, por más duro que esto pueda sonar, sino un mero mandatario de su partido (KAUTSKY, 1900, P. 157). El representante obrero designado en el Parlamento aparece como el portavoz de su partido. Esta concepción se traduce en prácticas efectivas que se pueden hallar en todos los países que hay social democracia, si bien en formas y grados diversos: estricta

disciplina devoto en el Parlamento, preeminencia de la dirección del partido sobre los diputados. KELSEN, cuyos escritos políticos formulan una manera particularmente acabada los principios de la democracia de partido., m propone diferentes medidas orientadas a asegurar un control eficaz de los partidos sobre sus diputados: La "inmunidad" de los diputados debe ser limitada, deben perder el mandato si salen del partido, los partidos deben poder revocar a sus diputados (KELSEN, 1932, P.54). Para KELSEN, "es ilusión o hipocresía sostener que la democracia es posible sin partidos políticos, (...) la democracia es necesaria e inevitablemente una democracia de partidos" (1932, PP.20-21). Es necesario recordar que KELSEN fue considerado próximo al partido socialista austriaco, tuvo un papel destacado en la redacción de la constitución de la PRIMERA REPUBLICA y finalmente fue nombrado miembro vitalicio de la Corte Constitucional, pero debió abandonar Austria luego de las campañas antisemitas. KELSEN ejerció una gran influencia sobre los dirigentes social demócratas alemanes y austriacos; por ejemplo, KAUTSKY se refiere con frecuencia a él en sus escritos.

El parlamento se vuelve así primordialmente el lugar donde se refleja o se registra una relación de fuerzas entre diferentes intereses sociales. Resulta notable además que, con la excepción de Inglaterra, los países donde la socialdemocracia es poderosa (Alemania, Austria, Suecia) practican en general el escrutinio proporcional, es decir; el escrutinio que tiene por objeto reflejar precisamente el estado de la relación de fuerzas en el seno del electorado. KELSEN estima que el escrutinio proporcional es necesario a fin de que se refleje en la composición del parlamento " la verdadera situación de los intereses"(1932, p. 71). Sin embargo, con una sociedad donde la instancia política más importante refleja, sin distorsión ni morigeración, la relación de fuerzas entre intereses opuestos pero profundamente unificados, surge un peligro: el enfrentamiento violento. Como los individuos se vinculan al mismo campo por todos sus intereses y por todas sus creencias, si el campo mayoritario impone su voluntad, aquellos que pertenecen al otro campo sufren una derrota total que atañe a todos las dimensiones de su vida y entonces pueden preferir acudir .a las armas. El riesgo es tanto mayor porque; al ser los comportamientos electorales por hipótesis estables, la minoría tizne poca esperanza de ver revertirse la situación. La democracia de partidos maximiza en un sentido, el riesgo de enfrentamiento abierto y de cataclismo, pero la apuesta misma del juego, por lo elevada, acrecienta también, en los actores, la predisposición a evitar este tema. Como, por añadidura, la relación de fuerzas sociales se lee directamente en el resultado de las elecciones cada protagonista no puede alimentar ninguna ilusión sobre el poder de su adversario. Los actores se inclinan a lanzarse a acciones riesgosas cuando ignoran las resistencias a las cuales tendrán que hacer frente y, en general, tienen tendencia a subestimar esas resistencias. La democracia de partidos pone las fuerzas frente a frente y a cada una de ellas ante un riesgo mayor.

Para evitar el riesgo, el campo mayoritario no tiene sino un recurso: hacer un compromiso con la minoría, es decir, renunciara imponerle sin reservas su

voluntad. La democracia de partidos no es una forma de gobierno viable más que cuando los intereses en presencia aceptan deliberadamente el principio del compromiso, político frontal, porque nada viene a atemperar su oposición en la esfera social., Kelsen además, hace del concepto de compromiso la clave de su teoría de la democracia, si bien no explica claramente por que los protagonistas estarían inclinados a concretar ese compromiso. Con frecuencia se tiene la impresión de que, en Kelsen, el compromiso se vincula con la buena voluntad de los actores. Históricamente, los partidos socialdemócratas han llegado al poder y han logrado conservarlo perdurablemente a partir del momento en que han aceptado el principio de compromiso. En general, han marcado de manera simbólica esta aceptación eligiendo una estrategia de coalición para acceder por primera vez al gobierno. Al formar una coalición, un partido se pone deliberadamente en situación de no poder realizar todos sus proyectos, aceptando desde un comienzo hacer lugar a otra voluntad distinta de la suya (cf. Manin, 1959). Por otra parte, el escrutinio proporcional convoca una estrategia de coalición, dado que raramente gesta una mayoría absoluta en el parlamento. Pero si la democracia de partidos descansa en el principio del compromiso, ello implica que los partidos permanecen libres, una vez pasadas las elecciones, para no poner en ejecución la totalidad de su proyecto. Para poder concretar compromisos o formar coaliciones, los partidos deben conservar un margen de maniobra una vez pesadas las elecciones. Esta libertad de acción se posibilita por el hecho de que, al votar por un partido, los electores se remiten a él y le otorgan toda su confianza. Es cierto que los partidos igual se hallan parcialmente obligados por los programas que han presentado. Ese programa se ha vuelto público, ha tomado el valor de una promesa, los militantes-se han movilizado en función de él, por lo tanto el partido está obligado a actuar, después de las elecciones; sobre la base de su programa y en la dirección que él ha trazado. Pero para tener en cuenta la relación de fuerzas; para dar cabida a la voluntad de los aliados o de los adversarios; los dirigentes del partido deben convertirse en los únicos jueces del grado en que el programa será realizado: deben estar en libertad para no poner en práctica todas las medidas previstas por el programa: Se ve así por qué la democracia de partido, contrariamente a aquello que ha sido tantas veces afirmado, no suprime el margen de independencia de los gobernantes frente a los gobernados inherente al régimen representativo. No es, en este sentido, una forma mediatizada de autogobierno del pueblo. En el parlamento clásico, es el diputado individual el que está libre en su juicio y en su decisión. Esta libertad del representante en tanto individuo se ha suprimido por cierto, pero el margen de independencia de los gobernantes se desplaza, por así decirlo, al interior del sistema representativo, resultando privativo del grupo formado por los diputados y los dirigentes del partido.-Toma una forma diferente: ya no significa para los gobernantes la libertad pura y simple de actuar en función de su juicio, sino—la libertad de ir más o menos lejos en la realización de un proyecto determinado de antemano, de elegir; en el seno de ese proyecto, aquello que puede y debe ser realizado.

Este margen de maniobra, dentro de límites previamente fijados, se reencuentra así en las relaciones entre las decisiones votadas por los militantes del partido y

la acción llevada a cabo por los elegidos. Resulta notable, por ejemplo, que el partido laborista haya votado en 1907 la moción siguiente, para regular las relaciones entre el congreso anual del partido y el grupo parlamentario: "Las resoluciones que dan instrucciones a los parlamentarios del partido respecto de su acción en la Cámara de los Comunes serán consideradas como las opiniones del Congreso, con la condición de que el momento y la manera de dar efecto a esas instrucciones sean dejadas a la decisión del grupo parlamentario, en vinculación con el ejecutivo nacional-. Esta resolución equivalía, según los términos de K. Hardie, uno de los dirigentes del partido, a otorgar a los parlamentarios y a la dirección del partido el poder de decidir "cuáles cuestiones debían tener prioridad" (Beer. 1982, p. 118). Teniendo en cuenta el tiempo limitado de la acción política, aquellos que conservan el poder de fijar las prioridades tienen un margen de independencia no despreciable, por más que deban actuar en un marco que ellos no determinan,

### La libertad de opinión pública

Los partidos organizan el combate electoral y la expresión de la opinión pública (manifestaciones, peticiones, diarios) y exponen los principales intereses sociales en conflicto: no existe una expresión de opinión que no esté ligada de alguna manera a la división partidaria. Las asociaciones, los órganos de prensa próximos a un partido u otro. La existencia de una prensa partidaria reviste una importancia muy particular, los ciudadanos mejor informados; los que difunden sus opiniones en torno de sí, se informan leyendo la prensa del partido en la cual se reconocen. Su fuente de información está políticamente orientada y ellos están poco expuestos a opiniones contradictorias. Esto contribuye a reforzar la estabilidad de las opiniones. La división entre partidos que estructura la designación de representantes coincide con la escisión que divide la opinión en todos los dominios. Ostrogorski observó que la característica de los partidos de masa contemporáneos es ser "asociaciones integrales": cuando un individuo defiende un partido se "da todo entero a él", es decir, adopta todas las posiciones del partido en cualquier dominio que sea (1903, vol. 3, p. 621). La realización extrema de esta lógica de integralidad es la descrita por Schmitt en su análisis de la República de Weimar. "La extensión a todos los dominios de la existencia humana, la supresión de las separaciones y de las neutralizaciones de diferentes dominios como los de la religión, la economía y la cultura, en una palabra (...) el pasaje a lo 'total' es en gran medida realizado por una parte de los ciudadanos mediante una red de organizaciones sociales, de manera que nosotros no tenemos por cierto un Estado total, pero sí instituciones partidarias que tienden a la totalidad, que encuadran sus tropas desde la más tierna juventud,' cada una (...) con un 'programa cultural' completo" (Schmitt, 1931, pp. 83-84). Cómico) en, el interior de cada campo la base no tiene una expresión política autónoma que escape al control de los dirigentes, el pueblo no puede hacerse escuchar fuera del parlamento, una opinión diferente de aquella que se expresa en su seno (los dirigentes del partido controlan también a los parlamentarios). Esta diferencia importante con relación al parlamentarismo

clásico parece contravenir el principio de la independencia de la opinión pública frente a los gobernantes.

Sin embargo, esto no es más que una apariencia; por ejemplo, Shmitt no extrae la misma conclusión de su análisis. Cada campo, indudablemente, habla una sola voz y su expresión no institucional no puede tener un contenido diferente de la expresión institucional, pero existen muchos campos y no todos gobiernan. La instancia gobernante no es más, como en el parlamentarismo clásico, el parlamento en su conjunto, sino el partido mayoritario. Se está aquí en la era del "partido de gobierno". Lo que el partido gobernante no controla es la expresión del campo adverso. En la democracia de partidos, - la libertad de opinión pública significa la existencia de una oposición. Con relación al parlamentarismo clásico, la independencia de opinión sufre un desplazamiento. Se podría decir, para retomar la imagen espacial propuesta anteriormente, que la distancia horizontal entre los representantes y la opinión pública es sustituida por la distancia vertical entre el campo mayoritario y la oposición por lo tanto, puede expresarse una opinión diferente de aquella de gobernantes, incluso si tanto en la oposición como en el partido de la mayoría los individuos no pueden hacer escuchar una voz diferente de aquella de las élites dirigentes.

Sin duda se hará valer que la República de Weimar no constituye precisamente un modelo de gobierno representativo viable: la incapacidad de las fuerzas que sostenían la Constitución para concretar cabalmente un compromiso entre ellas, destruyó el régimen. Pero si se concreta el compromiso, la existencia de dos campos que encuadra casi totalmente la opinión, cada uno de su lado, puede producir una forma estable de democracia representativa: La república austriaca de posguerra proporciona un ejemplo muy puro de esto.

El gobierno a través del debate

Las sesiones plenarias del parlamento no son más el lugar de la discusión deliberativa. Una estricta disciplina del voto reina en el interior de cada campo y los diputados individuales no pueden cambiar de opinión como resultado de la discusión, - una vez tomada la posición del partido y del grupo parlamentario. En otras palabras, los votos sobre las diferentes cuestiones hacen siempre aparecer una escisión idéntica, lo cual hace a la vez presumir que en cada una de las oportunidades los diputados no votan en función de los argumentos efectivamente intercambiados en la sesión, en el curso de la discusión parlamentaria sino de acuerdo con una decisión tornada en el exterior del parlamento. En general, cada campo se determina en función de su posición con respecto al gobierno: el campo mayoritario sostiene automáticamente al gobierno que emana de él y el campo minoritario se opone.

Este cambio con relación al parlamentarismo clásico ha sido objeto de innumerables análisis y reflexiones a comienzos del siglo XX. En general, se ha visto como el signo de que ha concluido la era caca gobierno a través de la

discusión. En realidad; la posibilidad de la discusión deliberativa se desplaza hacia otros lugares que ya no son las sesiones del parlamento. Una vez que ha sido fijada la posición del partido, el diputado no puede cambiar de opinión y esta posición se adopta fuera del parlamento. Pero en los intercambios en el seno de los círculos dirigentes del partido (a los cuales se hallan vinculados los diputados), intercambios que preceden a los debates parlamentarios, los participantes pueden cambiar de opinión por efecto de los argumentos planteados. Por lo tanto, una verdadera discusión -deliberativa- puede tener lugar en cada campo partidario. La historia de los partidos socialdemócratas muestra que, en realidad, intensas discusiones internas a la dirección del partido y al grupo parlamentario han precedido los debates en el parlamento, y que las posiciones han evolucionado en el curso de tales discusiones. El punto exacto en el cual se debe establecer el compromiso no está en realidad fijado de antemano: Si; como es frecuente gobierna una coalición, .en el momento en que se forma el gobierno tiene lugar una discusión crucial en la cual las posiciones no están fijadas de antemano. Por último, como ha sido señalado con frecuencia, en la mayor parte de los países. Con presencia socialdemócrata fuertes han sido establecidas instituciones de concertación entre los intereses organizados (en particular entre los sindicatos y la -patronal). Estas instituciones han recibido un status casi público y han sido integradas al proceso de decisión política, en especial en el campo de la política económica: es lo que la ciencia política anglosajona denomina "neocorporativismo"-, apelación que- puede conducir a erróneas interpretaciones si no se capta que descansa en el reconocimiento del conflicto existente entre intereses y no sobre la afirmación de su complementariedad como ocurre con el corporativismo tradicional (cf. Manin, 1989, pp. 51-55). Estas instituciones cuyo objeto es llegar a compromisos entre posiciones en principio divergentes constituyen también instancias de deliberación (los términos del compromiso no están fijados antes de la confrontación, derivan de ella). Los analistas de la democracia de partidos muy a menudo han subestimado importancia de estas discusiones deliberativas porque han creído que en esta forma de representación los representantes de los diferentes campos partidarios (parlamentarios de partido o dirigentes de sindicatos) están rigurosamente ligados a proyectos elaborados con anterioridad (en cuyo caso, es cierto, ninguna evolución de las posiciones- hubiese sido posible y por lo tanto tampoco ninguna discusión deliberativa). Pero en realidad, allí donde funciona de manera estable, la democracia de partidos no descansa sobre la puesta en práctica rígida de programas.

### 3) La democracia de lo público

#### La elección de los gobernantes por los gobernados

Una inflexión notable se da en los análisis de los resultados electorales luego de un largo período. Hasta la década del setenta, la mayor parte de los estudios llegaban a la conclusión de que el comportamiento electoral se explicaba en lo

esencial por las características sociales, económicas y culturales de los ciudadanos. Numerosos trabajos subrayaban lo que actualmente ya no se puede sostener los resultados del voto pueden variar significativamente de una elección a otra aun cuando las características sociales, económicas y culturales de los electores permanezcan casi idénticas durante el período considerado (cf. Key, 1963; también Pomper, 1975 y Nie/Verba/Petrocik, 1976. Estudios franceses señalan el papel decisivo de la "oferta electoral", ver Lancelot, 1955, y Gaxic, 1985, especialmente la tercera parte: Voto y configuración de los mercados políticos).

## La personalización de la opción electoral

La personalidad de los candidatos aparece como uno de los factores esenciales de esta variación: Los electores votan en forma diferente, entre una elección y otra, según la personalidad de los candidatos que se presentan. Los electores votan cada vez más por una persona, no por un partido o por un programa. Este fenómeno marca una transformación con relación a aquello que se había considerado el comportamiento normal de los electores en una democracia representativa. Se crea así la idea de una crisis de la representación. En realidad, el rol predominante de las etiquetas partidarias en la determinación del voto sólo es la característica de un tipo particular de representación; el de la democracia de partidos. Y, se puede ver claramente en la transformación actual una aproximación a uno de los rasgos constitutivos del parlamentarismo clásico: el carácter personal de la relación de representación. De todas maneras, aunque la importancia creciente de la personalidad de los candidatos se manifiesta también en la relación entre los parlamentarios y los electores de su circunscripción, es sensible especialmente en el ámbito nacional, en la relación entre el poder ejecutivo y el conjunto del electorado. Después de algunas décadas, los analistas observan en todos los países occidentales una tendencia a la personalización del poder. En los países donde el jefe del ejecutivo es elegido directamente por sufragio universal, la elección presidencial tiende a convertirse en la elección principal y a estructurar conjunto de la vida política. En los países donde el jefe del ejecutivo es la cabeza de la mayoría parlamentaria, las elecciones legislativas tienden a organizarse alrededor de su persona. Los partidos continúan desempeñando un papel central, pero tienden a convertirse en instrumentos al servicio de un líder. A diferencia de lo que ocurría en el parlamentarismo clásico, el jefe del gobierno aparece aquí como el representante por excelencia. Sólo faltaría que el lazo entre el representante así definido y sus electores recobre un carácter esencialmente personal.

Este nuevo carácter del lazo representativo deriva esencialmente, al parecer de dos causas que, si bien son independientes entre sí, ejercen efectos convergentes. Las técnicas de comunicación juegan, en primer lugar, un papel decisivo: la radio y la televisión, que tienden a convertirse en los medios de comunicación principales; le confieren una cualidad directa y sensible a la

percepción de los candidatos y de los elegidos por los electores: El candidato puede, nuevamente, hacerse conocer sin, depender de la mediación de organizaciones militantes. Por otra parte, la individualidad del representante, hasta en sus aspectos más singulares y concretos resulta de esta forma puesta de relieve en la percepción de los electores.

Por otro lado, el papel creciente de las personalidades en detrimento de los programas constituye una respuesta a las nuevas condiciones en las cuales se ejerce la actividad de los gobernantes. La amplitud de la tarea de los gobernantes se ha acrecentado considerablemente a lo largo del último siglo: el gobierno no regula solamente las condiciones generales de la vida social, interviene en toda una serie de dominios (en particular en el económico) mediante decisiones particulares y puntuales. Un programa partidario, salvo que se convierta en algo inmenso, ilegible y por lo tanto inútil para la movilización de los electores, no puede contener el catálogo de todas las medidas singulares que espera tomar un candidato. Así mismo, los diferentes Estados se han vuelto cada vez más interdependientes en materia económica, en particular luego de La Segunda Guerra Mundial. Esto significa que el entorno al cual debe responder cada gobierno resulta de decisiones tomadas por un conjunto cada vez mayor de actores. Este entorno deviene ipso facto cada vez menos previsible. Al proponerse como gobernantes, los hombres políticos saben que deberán hacer frente a lo imprevisible: por lo tanto no tienen interés en atarse las manos comprometiéndose por adelantado en un programa preciso. La naturaleza de la actividad gubernamental contemporánea y el entorno en el cual se desarrolla fomentan cada vez más el ejercicio de aquello que se puede denominar, en términos lockianos, un poder de "prerrogativa". Como se sabe, Locke definía, a la prerrogativa como el poder de tomar decisiones en ausencia de leyes. La necesidad de un poder tal es justificada, en el *Second Traité du Gouvernement Civil*, por el hecho de que los gobiernos también deben, en ciertos casos, tomar decisiones singulares y afrontar lo imprevisto. O sea que para Locke la ley es, por definición, general y explicitada de antemano. Para hacer frente a lo singular y a lo imprevisto, es necesario por lo tanto que junto al poder de ejecutar las leyes (el poder ejecutivo propiamente dicho), el gobierno implique una instancia para decidir en ausencia de leyes. Lo que se llama aquí poder de prerrogativa de los gobiernos contemporáneos no está definido con relación a la ley sino con relación a los programas políticos. Sin embargo, su estructura formal es análoga a la perspectiva odiarla: se trata de un poder de decisión que no se puede derivar de una regla de acción general y anunciada con anterioridad. Si debe otorgarse a los gobernantes cierta forma de poder discrecional, es razonable elegirlos en función de aquello que se estima su actitud para tomar decisiones apropiadas antes que en función de la promesa de decisiones determinadas. Desde el punto de vista del elector la confianza personal inspirada por los candidatos se convierte en un principio de elección más adecuado que la evaluación de acciones futuras particulares. La noción de trust (confianza), tan importante en los orígenes del gobierno representativo moderno, recobra así un lugar central.

## El papel de la oferta electoral en general

La personalidad de los candidatos no constituye más que uno de los factores con efectos sobre el voto, independientemente de las características sociales, económicas y culturales de los electores, que aparecen subrayadas hoy en los estudios electorales. Se observa también que el comportamiento electoral varía según la configuración de las candidaturas (según se enfrenten, por ejemplo, sólo dos campos partidarios, la mayoría saliente y la oposición que, en cambio, los electores deban elegir entre diversos partidos en el interior de cada campo). Muchos electores votan de manera diferente según la percepción que ellos tengan de lo que se halla institucionalmente en juego en cada elección: la orientación de su voto cambia según se trate de una elección local o nacional, presidencial o legislativa, de una elección legislativa general o parcial, etc. Por último, parece que la actitud de los candidatos en el debate público anterior a las elecciones ejerce un efecto importante sobre los determinantes del voto: si los candidatos adoptan durante la campaña electoral posiciones netamente tajantes y diferentes respecto de problemas determinados, si se desarrolla una controversia pública sobre temas particulares, los electores tienden a votar en función de su propia posición sobre esos problemas y esos temas; si por el contrario los candidatos no ofrecen opciones definidas, el comportamiento electoral es determinado por otros factores (en particular, por las fidelidades partidarias heredadas) (ver Nie/Verba/Petrocik, 1976).

El conjunto de estos factores (comprendía la personalidad de los candidatos) constituye aquello en general llamado "oferta electoral". El hecho notable es que actualmente, en las explicaciones del comportamiento electoral, el acento se desplaza de las características sociales del electorado, a aquellas de los términos que le son presentados. Los análisis tienden cada vez más a valorizar el efecto propio de la "oferta electoral" sobre el comportamiento de los electores. Pero subrayar que la oferta electoral puede hacer variar el voto, independientemente de la estructura social, económica y cultural del electorado, saca a la luz la diferencia que separa la oferta electoral no constituye un factor claro y diferente, sino fuese otra cosa que un mero reflejo de la estructura del electorado, su acción sobre los resultados no podría manifestarse y ser aislada por el análisis. La situación actual se caracteriza en realidad por una relación nueva entre la oferta electoral y el resto de la vida social.

La novedad de esta relación en particular aparece si se observa la oferta electoral y las escisiones sociales, económicas y culturales que dividen la masa de los ciudadanos. En todo régimen representativo, presentarse a una elección implica siempre proponer un elemento de división y de diferenciación entre los electores. En efecto por una parte la elección tiene por objeto desagregar y separar entre los que sostienen a un candidato y aquellos que no lo sostienen. Por otra parte, los individuos se movilizan y se congregan políticamente tanto más eficazmente si tienen adversarios y perciben la diferencia que los separa de ellos. El candidato debe además identificarse a sí mismo, pero debe también

definir a sus adversarios. No se presenta únicamente como él mismo, presenta una diferencia. Propone de hecho un principio de división. En todos los regímenes representativos, los hombres políticos tienen por lo tanto necesidad de diferencias que les permitan escindir o separar a sus partidarios de sus adversarios. Las divisiones sociales que, fuera de las elecciones, dividen la masa de ciudadanos, constituyen en ese sentido el recurso esencial. Para volver eficaz el principio de división que proponen, los hombres políticos tienen interés en vincularse con esas divisiones sociales y en apoyarse sobre ellas. De allí que la relación entre la oferta política y la sociedad se descubra principalmente en la relación entre esta oferta y las divisiones sociales.

En las sociedades donde una división social, económica o cultural predomina sobre las demás y se impone con evidencia como la división primordial, los hombres políticos saben de antemano y con relativa certeza que les interesa hacer pie en ella para movilizar y agrupar los electores. Son llevados, entonces, a proponer términos de la elección que reflejen esa división central. La oferta política no aparece pues como algo sustancialmente distinto de la estructura social sino como la expresión transpuesta de esa estructura. Esto es lo que pasa en la democracia de partidos. Ahora bien, en muchas de las sociedades occidentales la situación es hoy muy diferente. Ninguna división social, económica o cultural es mucho más importante que todas las demás y no se impone a priori y con evidencia como la división primordial.

Indudablemente, los ciudadanos no constituyen una masa homogénea que pueda ser desagregada de cualquier manera por la oferta electoral. Pero las líneas de escisión preexistentes a la elección son múltiples y no coinciden unas con otras. Estas líneas de división se convierten en otras muy rápidamente. El electorado se presta, además, a muchos recortes políticos, lleva en sí la virtualidad de muchas divisiones diferentes. La oferta electoral puede actualizar (o activar) una u otra de ellas. Quiénes contribuyen a formular la oferta (los gobernantes salientes y sus corrientes) llenan pues una autonomía relativa para elegir la división sobre la cual jugar y para elegir los términos que proponen activar. No saben de antemano cuál es, entre todas las divisiones posibles, aquella que tienen más interés en promover. Esta autonomía relativa explica por qué actualmente la oferta política aparece como un factor distinto de la estructura social ejerciendo un efecto propio sobre el comportamiento electoral.

En tal situación, la iniciativa respecto de los términos ofertados al electorado pertenece a los políticos y no al electorado. La división que se concreta en ocasión de la elección encuentra uno de sus orígenes esenciales en la acción de individuos exteriores al electorado. Se comprende entonces que los estudios electorales subrayen hoy el carácter esencialmente reactivo del voto; éste aparece principalmente como una reacción del electorado (ver Nie et al., 1976, pp. 319-349). Lancelot, por su parte, expresa que se trata de un comportamiento "solicitado", de carácter instrumental ante el sistema político y que se puede considerar como "comportamiento bajo coacción" (1985, p. 412). En realidad, en todas las formas de gobierno representativas el voto constituye en parte una

reacción del electorado ante términos que le son propuestos. Pero cuando estos términos en sí mismos son producto reflejo de una realidad social preexistente a la acción ciclos hombres políticos (como ocurre en el parlamentarismo y en la democracia de partidos, si bien con modalidades diferentes), el electorado aparece como el origen principal y casi exclusivo de los términos respecto de los cuales reacciona en la elección. El carácter reactivo del comportamiento electoral pasa entonces a segundo plano y tiende a desaparecer en favor de su carácter expresivo. Citando un comportamiento tiene su origen esencial en aquel que actúa se lo considera en general como una expresión de ese actor. Cuando, por el contrario, el comportamiento electoral tiene origen en buena medida en un factor relativamente independiente del electorado, implica ciertamente expresión, pues los electores reaccionan también en función de sus caracteres propios, pero la dimensión reactiva se vuelve más importante y más visible. El electorado aparece aquí ante todo como un público que reacciona a los términos que le son expuestos y propuestos en la escena pública (por ello se ha denominado aquí democracia de lo público a esta forma de representación). De todas maneras, la autonomía de la oferta electoral es meramente relativa. Los hombres políticos no pueden inventar con total libertad los principios de escisión o de división que proponen. En realidad, su autonomía se halla doblemente limitada. Para comenzar, preexisten en el seno del electorado, como hemos visto, diferencias sociales, económicas y culturales que hacen que no todas las desagregaciones sean posibles. Los políticos tienen que elegir entre muchas divisiones posibles, pero el campo de lo posible no es infinito. Por otra parte, incluso dentro de estos límites, la autonomía de la oferta electoral no significa que los hombres políticos puedan elegir en forma soberana la escisión que va a ser actualizada. En realidad, cada político sabe que entre las diferentes escisiones posibles no todas tienen la misma utilidad o el mismo valor, si finalmente se impone una escisión poco eficaz o poco favorable para él, será prontamente eliminado de la vida pública. Los hombres políticos toman la iniciativa de proponer un principio de escisión antes que otro, pero la elección trae en seguida una sanción a esta iniciativa tomada en principio de manera autónoma. La autonomía de los políticos se vincula especialmente con su incertidumbre: no conocen por anticipado los principios de escisión del electorado más eficaces y más favorables. Pero la presencia de una sanción hace que cada uno de ellos tenga interés en descubrir la escisión más eficaz y más favorable para él. En las democracias de partidos, la escisión primordial se impone a los candidatos y esto significa a la vez que ellos no tienen casi ninguna autonomía con relación a ella, pero también que, ellos no tienen que buscar la diferencia social que pueden movilizar. En cambio, en la democracia de lo público aumenta la autonomía de los candidatos pero también ellos están destinados a buscar constantemente las diferencias sobre las cuales podrían apoyarse. En la medida en que los candidatos tienen interés en descubrir la escisión más eficaz, están inclinados a proponer aquel principio de escisión más adecuado a la división social más militante. La concordancia entre la escena pública y el público no es pues espontánea e inmediata aquí, como en la democracia de partidos: resulta de un proceso y de un trabajo. No se establece sino por un proceso de tatonnements, de ensayo y error, los candidatos toman

la iniciativa de proponer un principio de escisión sea en la elección, sea con menores riesgos, gracias a las encuestas de opinión. El público reacciona a este principio de decisión y los políticos inmediatamente corrigen o retoman su proposición inicial en función de la reacción del público. Los candidatos son autónomos en la medida en que ellos eligen probar tal principio de escisión' en lugar de otro, pero su autonomía es relativa o limitada dado que la prueba de la realidad viene a sancionar el ensayo.

Debe observarse, además, que la autonomía relativa de la oferta electoral relación con las escisiones sociales y culturales no significa de ninguna manera que producto de un designio consciente y deliberado. Cada actor propone alterna o el término que, según su idea, dividirá al electorado de la manera más eficaz y más favorable para él. Pero la oferta electoral, tal como se presenta finalmente a los electores, y la escisión que ella activa, resultan de la interacción y de la confrontación entre todos los términos propuestos. La configuración final de la oferta no es pues el producto de una voluntad, es el efecto no intencional de una pluralidad de acciones.

A menudo hoy se analiza la elección electoral con la ayuda de un vocabulario y de conceptos correspondientes a la teoría económica. El empleo del término oferta - electoral, que se ha impuesto en la ciencia política, tiene además la fuerza de la metáfora económica. No obstante, la metáfora de lo público y de la escena parece, más adecuada que la del mercado para describir la nueva modalidad del proceso electoral que se esboza. La metáfora de la escena y de lo público expresa simplemente la idea de una exterioridad y de una independencia relativa entre el nivel en el cual son propuestos los términos de la elección y el nivel en el cual la elección se concreta. En todo caso, ese es el sentido que se le da aquí a esta metáfora.

La metáfora del mercado trae en contraposición importantes dificultades si se despliegan todas sus implicaciones. Un mercado se define por el encuentro entre una oferta y una demanda. Y si bien se puede describir con cierto rigor a los políticos como empresarios de un tipo especial, en competencia unos con otros por la conquista de votos y tratando de maximizar su beneficio (las satisfacciones materiales y simbólicas del poder), la metáfora de la demanda resulta mucho menos adecuada para describir el electorado. Para que se pueda hablar con derecho de una demanda política sería necesario que los electores tuviesen, en materia política, preferencias o funciones de utilidades a la vez determinadas e independientes de aquello que les es ofrecido. La teoría económica supone que el consumidor que entra en un mercado conoce sus propias funciones de utilidad y que éstas son independientes de los productos que va a encontrar en él. Ahora bien, en materia política tal supuesto es poco realista y contrario a la experiencia más corriente. Cuando el ciudadano es convocado a votar, es decir, cuando entra en aquello que podría denominarse mercado político si esta metáfora se justificase no tiene, la mayor parte del tiempo, preferencias o funciones de utilidad que la teoría económica supone en el consumidor que ingresa al mercado. Sus preferencias y sus funciones de

utilidad con frecuencia se determinan en y por la confrontación con los términos que le son ofrecidos (ver Manin, 1985). En realidad, en el orden político no existe una demanda exógena con relación a la oferta.

No se ha subrayado suficientemente que Schumpeter, considerado en general como el fundador de las teorías económicas de la democracia, ha reconocido que en política no existe una demanda en el sentido propio del término. Schumpeter señaló con insistencia que en el dominio de "los asuntos nacionales e internacionales", es decir, en el dominio que constituye el objeto esencial de la política, es absolutamente injustificado suponer en los individuos voluntades determinadas e independientes de aquello que es propuesto por los hombres políticos. Tales voluntades existen a propósito de objetos que rodean inmediatamente al individuo y que él conoce directamente, "los objetos que conciernen directamente al individuo en sí mismo, su familia, sus asuntos, sus caprichos, sus amigos y enemigos íntimos, su ciudad y su barrio, su casa, su parroquia y su sindicato (...)" (Schumpeter, 1983, p. 341). Aquí el sentido de realidad, la experiencia directa, permiten la formación de voluntades precisas e independientes. En cambio, cuando uno se separa "de preocupaciones privadas de orden familiar y profesional para ingresar en el dominio de los asuntos nacionales e internacionales, que ningún lazo directo y visible al ojo desnudo vincula a esas preocupaciones", el sentido de la realidad se debilita. Este sentido debilitado de la realidad, escribe Schumpeter en un pasaje crucial, se traduce no sólo en un debilitamiento del sentido de la responsabilidad, sino también en ausencia de voliciones efectivas. Ciertamente, el elector tiene, en materia de política general, sus fórmulas totalmente hechas y sus aspiraciones y sus sueños; sobre todo tiene sus simpatías y sus antipatías. Empero, el total de estos elementos no configura habitualmente lo que nosotros llamamos una voluntad, es decir, la contraparte psíquica de una acción responsable, que apunta a objetivos precisos (Schumpeter, 1983, p. 344). Si se analiza con precisión este pasaje, uno advierte que Schumpeter no sólo niega desde un punto de vista normativo el carácter bien fundado o racional de la voluntad política del elector sino incluso, de manera mucho más profunda, que exista en el elector algo que pueda ser con justicia considerado una voluntad en materia política, al menos en el sentido que se da habitualmente al término voluntad. Schumpeter observa además que los electores no tienen por sí mismos una voluntad política; aquello que se denomina su voluntad no es independiente de la acción de los políticos. "La voluntad que nosotros observamos al analizar los procesos políticos es en buena medida fabricada y no espontánea" (Schumpeter, 1983, p. 347).

Pero si en política no existe una demanda precisa e independiente respecto de la oferta, la analogía entre la elección política y la elección en el mercado se vuelve problemática y en verdad poco justificada. La acción misma de aquellos que determinan los términos de la elección no puede ser pensada como una oferta de mercado si aquello a lo que hace frente no es una demanda en el sentido que la teoría económica da a ese concepto. En la analogía entre la elección política y el mercado, el único elemento fundado es en realidad la idea

de que la iniciativa de los términos ofertados pertenece a actores distintos y relativamente independientes de aquellos que finalmente eligen. La metáfora de la escena y de lo público parece pues más adecuada para describir una realidad de este tipo, pese a sus imperfecciones.

De esta forma se va esbozando una nueva forma de la representación. El representante es un actor que toma la iniciativa de proponer un principio de escisión: Busca descubrir las divisiones del electorado y lleva algunas de ellas a la escena pública. Las pone así en escena y hace acceder a la claridad de la conciencia pública tal o cual división social: representa en la medida en que da presencia a una división; no evidente de la sociedad. Aquí el representante no es más un portavoz: Por, la personalización de la elección electoral es por una parte alguien de confianza, pero también un actor relativamente autónomo que bucea y pone de manifiesto las divisiones en el seno del electorado.

## El margen de independencia de los gobernantes

Los análisis electorales coinciden en reconocer que los gobernantes son elegidos hoy sobre la base de lo que se denominan "las imágenes", tanto las imágenes personales de los candidatos como también las de los movimientos o de los partidos a los que pertenecen (la personalización del poder no ha implicado la desaparición pura y simple de la referencia a los partidos). Sin embargo, el término imagen puede prestarse a confusión, A menudo se emplea, en el vocabulario periodístico, para designar algo diferente de la realidad objetiva y sustancial. Por ejemplo, se opone el voto por imágenes al voto basado en proposiciones políticas concretas y precisas para deplorar, con mucha frecuencia, que el primero sea más importante que el segundo. Se trata de una concepción de la imagen como mera apariencia, opuesta a la realidad sustancial. Esto alimenta las diatribas contra la "política-espectáculo". En realidad, las encuestas de opinión muestran que las imágenes formadas por los electores a propósito de las personalidades o de los partidos no se hallan vacías de contenido político. Para no poner más que un ejemplo, es verdad que al llevar a los socialistas al poder en 1981 los electores franceses no estaban a favor de la política económica precisa que les habla sido propuesta (las nacionalizaciones y el relanzamiento de la demanda interna). Los electores no votaron por un programa económico determinado. Pero se puede mostrar también que el voto por los socialistas resultó de una representación, si bien relativamente vaga, que no dejaba de implicar cierto contenido, a saber, la idea de que la crisis era producto de la gestión recesiva llevada a cabo por el gobierno anterior y de que era posible retomar el crecimiento y el nivel de empleo (cf. Cohen, 1986, pp. 78-80). Las imágenes constituyen en realidad representaciones políticas simplificadas y esquemáticas.

La importancia de estas representaciones esquemáticas se vincula por una parte a que un gran número de electores no tiene una cultura suficiente como

para captar en detalle las medidas técnicas que le son propuestas y las razones que pueden justificadas. Pero la utilización de imágenes simplificadas es también un medio de reducir los costos de la información, aun para aquellos que tienen una cultura más Profunda. La información política es en efecto un bien costoso para los electores. Para adquirir una información precisa sobre los problemas políticos del momento y liara votar en función de sus preferencias, en favor de una solución u otra, los individuos deberían consagrar una parte importante de su tiempo a buscar esta información. O sea que, para bada individuo, el costo de la información no tiene parangón Con el efecto que él puede esperar producir mediante su voto personal. En un electorado compuesto por millones de individuos, cada uno es consciente de que su voto no tiene sino un efecto infinitesimal. Cada uno percibe, aunque sea de manera can-fusa e intuitiva, la desproporción entre el costo de un voto bien informado sobre los problemas y su utilidad esperada. He aquí uno de los problemas más importantes a los cuales se enfrenta el funcionamiento de un gobierno popular en los grandes Estados. Se trata de un problema conocido desde hace mucho tiempo pero que no ha perdido actualidad. La imagen en tanto representación simplificada ofrece de alguna manera un recurso en la búsqueda costosa de información. Pero decir que las representaciones sobre cuya base son elegidos los gobernantes tienen un carácter esquemático implica decir que su apelación a los electores reviste tiene ese carácter. Una apelación (engagement) relativamente vaga se presta por definición a diversas interpretaciones. El papel de las imágenes es asegurar, en la democracia de lo público, la independencia relativa de los gobernantes que siempre ;ha caracterizado al gobierno representativo moderno.

## La libertad de opinión pública

Los canales por los cuales se forma la opinión pública son relativamente neutros con relación en las escisiones entre los partidos que compiten por el poder. Razones económicas y técnicas han implicado la declinación de la prensa partidaria y do la prensa de opinión. En general los partidos políticos ya no poseen diarios propios de gran tirada. Por otra parte, la radio y la televisión se han constituido sobre una base no partidaria y su status, en ese sentido, no se ha modificado luego de su aparición. El resultado de esta neutralización de los medios frente a las escisiones entre los partidos es que los individuos forman sus propias opiniones políticas bebiendo de las mismas fuentes de información, cualquiera sea el partido político al cual se sientan próximos. Los individuos sin duda se forman opiniones divergentes sobre los objetos políticos pero el elemento nuevo, para decirlo esquemáticamente, es que se forman opiniones sobre objetos idénticos para todos o sobre objetos idénticamente presentes para todos. La percepción del objeto mismo se vuelve entonces independiente de la inclinación partidaria de los individuos: se sientan próximos de uno u otro partido, reciben la misma información sobre un objeto dado, puesto que no pueden elegir su fuente de información en función de su preferencia partidaria.

Esto no significa que el objeto sea percibido de manera "objetiva", sin una distorsión introducida por el intermediario, sino simplemente que es percibido de manera relativamente homogénea por todos. En contraposición, cuando la prensa estaba masivamente en manos de los partidos (como ocurre en la democracia de partidos) los individuos elegían su fuente de información en función de su pertenencia partidaria: percibían así el objetivo tal como se los representaba su partido.

Una comparación entre la crisis de Watergate y el affaire Dreyfus, dos situaciones en las cuales la opinión pública ha jugado un papel esencial, muestra por ejemplo que en el primer caso los norteamericanos han tenido globalmente la misma percepción de los hechos, cualquiera haya sido su identificación partidaria y cualquiera haya sido en definitiva su juicio de valor sobre estos hechos. En el affaire Dreyfus, en cambio, parece que la percepción misma de los hechos ha sido diferente según los diferentes sectores de opinión: los franceses percibieron los hechos a través de los órganos de prensa correspondientes a la tendencia de opinión a la cual se sentían próximos (Lang/Lang, 1983, pp, 289-291). De la misma manera un estudio reciente destaca que uno de los fenómenos salientes de la elección legislativa francesa de 1986 fue la homogeneización de la imagen de los partidos en el seno del electorado. Al parecer los electores tuvieron, independientemente de su propia preferencia partidaria, la misma percepción de las causas defendidas por cada uno de los partidos y de sus posiciones sobre diferentes problemas. Los electores portaban, ciertamente, apreciaciones o desestimaciones diferentes sobre estos partidos, pero los objetos que juzgaban fueron casi idénticamente percibidos por todos, perteneciesen a una tendencia de opinión u otra. (Grunberg/Haegel/Rioy. 1986. pp. 125-127).

Así, parece que la percepción de los objetos públicos (en tanto distinta de las apreciaciones o de los juicios hechos sobre ellos) tiende hoy a homogeneizarse y a volverse independiente de las preferencias partidarias. Los individuos pueden tener apreciaciones divergentes sobre un objeto dado (por ejemplo, algunos tienen una apreciación favorable, otros desfavorable). Una escisión en la opinión se forma en tomes respecto del objeto en cuestión (por opinión se entiende en general una apreciación sobre un objeto), pero esta escisión no reproduce necesariamente la escisión partidaria entre aquellos que votan habitualmente por un partido político y aquellos que votan por otro. La escisión se forma a partir de preferencias de los individuos sobre el objeto, no a partir de su preferencia política partidaria. Las escisiones en la opinión pública sobre diferentes objetos pueden no coincidir con la línea de división que se establece en el momento del voto. Se reencuentra aquí la posibilidad prácticamente desaparecida en la democracia de partidos, de un desacople entre el voto y la opinión pública sobre los diferentes problemas de la hora, desacople que deriva en gran medida de la neutralización (en el sentido definido anteriormente) de los canales mediante los cuales se forma la opinión pública. Pero se vincula también con los canales a través de los cuales la opinión pública se manifiesta. Tanto a las manifestaciones y a las peticiones, que conservan un papel

importante, conquista un lugar central una nueva forma de expresión de la opinión pública: las encuestas de opinión.

Se señalará que las encuestas de opinión operan según la estructura formal que ha sido considerada característica de esta nueva forma de gobierno representativo: la escena y el público, la iniciativa y la reacción. Los que elaboran los cuestionarios que someten a los individuos no saben por adelantado cuál pregunta producirá los resultados más significativos, por consiguiente toman, de manera relativamente autónoma, la iniciativa de plantear tal cuestión en lugar de tal \_otra y proceden, ellos también, por ensayo y error.

Pero sobre todo, las encuestas de opinión son realizadas por organizaciones independientes de los partidos políticos. Las organizaciones de encuestas son, como los medios masivos, canales relativamente neutros en materia política (lo cual no significa que no introduzcan ninguna distorsión). Si bien los partidos tienen interés en hacer aparecer la escisión que ellos encarnan como la escisión principal y lo manifiestan en todas partes, las organizaciones de encuestas pueden, sin inconveniente, sacar a la luz líneas de escisión diferentes a aquellas de los partidos. Las encuestas de opinión contribuyen de esta forma, también, al desacople entre el voto y la expresión de la opinión pública.

Sin embargo, si uno encuentra en esta forma una configuración análoga a la de la primera forma de gobierno representativo, las encuestas confieren a la opinión pública caracteres específicos. Por una parte, abaratan los costos de expresión política para los individuos. Participar en una manifestación representa un costo importante de energía y de tiempo; firmar una petición puede, según las circunstancias, implicar ciertos riesgos. En cambio, responder a un cuestionario no impone más que un costo mínimo y el anonimato preserva de todos los riesgos. A diferencia de aquello que sucede en el parlamentarismo donde el costo elevado de las manifestaciones y de las peticiones reserva la expresión no institucional de la opinión a los individuos fuertemente motivados, las encuestas de opinión dan una voz a los ciudadanos poco comprometidos, casi "apáticos". Por otra parte las encuestas facilitan la expresión de la opinión por parte de aquellos que son absolutamente pacíficos, en la medida en que las manifestaciones implican siempre el riesgo de una derivación violenta, sobre todo si la opinión se halla fuertemente polarizada. En consecuencia, la voz que el pueblo conserva más allá de sus representantes gracias a las encuestas está aquí más constantemente presente que en las otras formas de gobierno representativo. Lo que está más allá de la representación ya no se manifiesta solamente en circunstancias excepcionales, se hace escuchar cotidianamente.

## El gobierno a través del debate

La discusión deliberativa no tiene lugar en el parlamento que permanece dominado por la disciplina del voto. Cada partido se halla agrupado en torno de un

líder (cf. la personalización del voto) y los grupos parlamentarios de esos partidos votan de manera unificada: sus votos están orientados por la defensa de un líder. Pero los gobiernos en su conjunto se vinculan y consultan los grupos de interés, las asociaciones y los diversos movimientos sociales. En esos encuentros informales se desarrolla una discusión deliberativa en la cual las posiciones no están estrictamente fijadas de antemano.

Pero sobre todo ha habido un fenómeno nuevo en el curso de los últimos años: lo que se denomina volatilidad o inestabilidad electoral. Todos los estudios subrayan la importancia numérica creciente de un electorado flotante que no vota en función de una identificación partidaria estable, transmitida de generación en generación, sino que cambia su voto según la trama y los problemas de cada elección (es muy extensa la bibliografía sobre la "volatilidad del voto", sin embargo en Grunberg, 1985, se encuentra un tratamiento actualizado del tema). En realidad, siempre ha existido un electorado inestable, pero estos electores flotantes eran en otra época esencialmente los individuos poco informados, poco interesados en la política y con frecuencia de bajo nivel cultural. En cambio hoy el electorado flotante es un electorado informado, interesado por la política relativamente instruido. Estas características hacen pensar que la inestabilidad electoral no resulta simplemente de comportamientos erráticos. Al parecer existe actualmente un electorado flotante que delibera antes de votar, no se decide en función de juicios anteriores y exteriores a los objetos que le son propuestos en una situación dada sino en función de imágenes y de argumentos diferentes a los cuales está expuesto en cada elección. En esta forma de gobierno representativo, la deliberación se desplaza hacia el electorado mismo o, más precisamente, hacia una fracción del electorado.

La noción actual de crisis de la representación se vincula por una parte con la percepción de una distancia entre la sociedad y el gobierno. El análisis de diferentes formas de gobierno representativo muestra que la representación no siempre ha constituido un reflejo de las divisiones sociales. La representación sólo se convierte en reflejo en una situación social particular, cuando una división social supera a las demás y se impone con evidencia como la escisión primordial. El malestar expresado por los discursos sobre la crisis de la representación resulta también —y quizás especialmente— de los caracteres por los cuales la forma de gobierno representativo que se esboza hoy parece apartarse del gobierno del pueblo por sí mismo: la elección de personalidades antes que de programas, el papel esencialmente reactivo del público, la elección sobre la base de imágenes relativamente vagas. Las evoluciones del presente parecen ir en contra de lo que se había creído del sentido de la historia. Sin embargo, estos fenómenos se presentan bajo un aspecto diferente si se toma conciencia de que el gobierno representativo no ha sido jamás una forma mediatizada de autogobierno del pueblo, ni siquiera en la democracia de partidos.

La naturaleza de la representación muy a menudo aparece encubierta por el uso, corriente que en general se limita a oponer la democracia representativa a la democracia directa, tendiendo así a hacer aparecer el gobierno representativo como una forma indirecta de gobierno del pueblo por sí mismo. La diferencia entre las dos formas de gobierno es en realidad mucho más profunda, tiene que ver con los principios de base. La democracia llamada directa se funda en el principio de autonomía - del pueblo: el pueblo se da a sí mismo sus leyes y no está sometido a otra cosa que no sea su propia voluntad. En la medida en que el gobierno representativo siempre ha consagrado cierta independencia de los representantes, no descansa sobre ese principio. Cuando se percibe la diferencia fundamental o de principios entre la representación y el autogobierno del pueblo, los fenómenos actuales aparecen menos como signos de una crisis de la representación que como desplazamientos y reajustes en una combinatoria de elementos presentes desde los orígenes del gobierno representativo. Esta situación puede, de hecho, suscitar juicios de valor diversos, pero en principio debe ser reconocida.

Traducción de Mario R. dos Santos.