

CIENCIAS SOCIALES
ENSAYO

EL LIBRO UNIVERSITARIO

BERNARD MANIN

LOS PRINCIPIOS
DEL
GOBIERNO
REPRESENTATIVO

Versión de
Fernando Vallespín

Alianza Editorial

ning por su generosa colaboración al dar los toques finales al manuscrito.

Quiero hacer constar mi deuda con Philippe Breton, Elie Cohen, Jean Louis Missika, Elisabeth Sahuc y Bernard Sève. Sin su constante amistad, ánimo y sugerencias, jamás hubiese acabado este libro.

INTRODUCCIÓN

Los gobiernos democráticos contemporáneos han evolucionado a partir de un sistema político que fue concebido por sus fundadores en oposición a la democracia. La usanza actual distingue entre democracia «representativa» y democracia «directa», haciéndolas variedades de un mismo tipo de gobierno. Sin embargo, lo que hoy denominamos democracia representativa tiene sus orígenes en un sistema de instituciones (establecidas tras las revoluciones inglesa, norteamericana y francesa) que, en sus inicios, no se consideraba forma de democracia o de gobierno del pueblo.

Rousseau condenó la representación en los términos absolutos que siguen siendo famosos. Presenta al gobierno inglés del siglo XVIII como una forma de esclavitud con momentos puntuales de libertad. Rousseau veía un inmenso abismo entre un pueblo libre haciendo sus propias leyes y un pueblo eligiendo representantes para que les hagan las leyes. Hemos de recordar, no obstante, que los partidarios de la representación, aun optando por lo contrario a Rousseau, veían una diferencia fundamental entre democracia y el sistema que defendían, un sistema que llamaban «representativo» o «republicano». Madison y Siéyès, dos hombres que tuvieron un papel esencial en la creación de la

representación política moderna, diferencian, por tanto, entre gobierno representativo y democrático en términos similares. La similitud es sorprendente, ya que, en otros aspectos, al artífice de la Constitución estadounidense se separan del autor de *Qu'est-ce que le Tiers-Etat?* profundas diferencias en su educación, el contexto político en el que hablaban y actuaban e, incluso, en su pensamiento constitucional.

Madison contrasta la «democracia» de las ciudades-estado de la Antigüedad, en las que «un reducido número de ciudadanos [...] se reúnen y administran el gobierno en persona», con la república moderna basada en la representación¹. Expresa, de hecho, el contraste en términos particularmente radicales. La representación, señala, no era completamente desconocida en las repúblicas de la Antigüedad. En esas repúblicas, los ciudadanos en asamblea no ejercían todas las funciones del gobierno. Ciertos cometidos, en particular los de naturaleza ejecutiva, eran delegados en magistrados. Junto a tales magistrados, no obstante, la asamblea popular constituía un órgano de gobierno. La verdadera diferencia entre las antiguas democracias y las repúblicas modernas estriba, de acuerdo con Madison, en «la absoluta exclusión del pueblo en su calidad de colectivo de cualquier participación en el gobierno en las segundas, y no en la absoluta exclusión de los representantes del pueblo de la administración en las primeras»².

Madison no considera la representación como una aproximación al gobierno por el pueblo necesaria técnicamente por la imposibilidad física de reunir a los ciudadanos de los grandes estados. Al contrario, lo ve como un sistema político esencialmente diferente y superior. El efecto de la representación, observa, es el de «refinar y ampliar las visiones públicas pasándolas por un

¹ Madison (e.o. 1787): «Federalist 10», en A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, *The Federalist Papers*, C. Rossiter (ed.), Nueva York, Penguin, p. 81, (1962) [ed. cast.: Fondo de Cultura Económica, 1943].

² Madison, «Federalist 63», en *The Federalist Papers*, p. 387. (La cursiva es de Madison.)

medio, un órgano elegido de ciudadanos, cuya sabiduría puede discernir mejor los verdaderos intereses de su país y cuyo patriotismo y amor a la justicia hará menos probable sacrificarlos por consideraciones temporales o parciales»³. «Con una regulación así —prosigue—, «bien puede suceder que la voz pública, pronunciada por los representantes del pueblo, sea más acorde con el bien público que si es pronunciada por el propio pueblo convocado para la ocasión»⁴.

Siéyès, por su parte, recalca una y otra vez la «enorme diferencia» entre democracia, en la que son los propios ciudadanos quienes hacen las leyes, y el sistema representativo de gobierno, en el que confían el ejercicio del poder a representantes electos⁵. Para Siéyès, no obstante, la superioridad del sistema representativo no estriba tanto en el hecho de que produzca decisiones menos parciales y menos apasionadas, sino en que constituye la forma de gobierno más apropiada para las condiciones de las «sociedades comerciales» modernas, en las que los individuos se ocupan ante todo de la producción y el intercambio económico. En ese tipo de sociedades, indica Siéyès, los ciudadanos ya no gozan de tanto tiempo libre como requiere el prestar constante atención a los asuntos públicos y deben, por tanto, emplear la elección para confiar el gobierno a quienes puedan dedicar todo su tiempo a esa tarea. Siéyès consideraba sobre todo la representación como la aplicación en el ámbito político de la división del trabajo, un principio que, en su opinión, constituye un factor clave del progreso social. «El interés común —escribe—, la mejora misma del estado de la sociedad clama que hagamos del gobierno una *profesión especiali-*

³ Madison, «Federalist 10», en *The Federalist Papers*, p. 82. Nótese el doble significado de la frase «un órgano elegido de ciudadanos». Los representantes de un órgano elegido en el sentido de que son electos, pero también en el de que son individuos notables y eminentes.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Dire de l'Abbé Siéyès sur la question du veto royal* (7 de septiembre de 1789), Versailles, Baudoin, Imprimeur de l'Assemblée Nationale, p. 12; véase también Siéyès, *Quelques idées de constitution applicables à la ville de Paris* (julio de 1789), Versailles, Baudoin, Imprimeur de l'Assemblée Nationale, pp. 3-4.

zada»⁶. Por consiguiente, para Siéyès al igual que para Madison, el gobierno representativo no es un tipo de democracia; es una forma de gobierno esencialmente diferente y, además, preferible.

Hemos de recordar en este punto que ciertas opciones institucionales de los fundadores del gobierno representativo prácticamente nunca han sido cuestionadas. Ciertamente, en los últimos doscientos años, el gobierno representativo ha visto cambios, siendo los más obvios la gradual ampliación del derecho de voto y el establecimiento del sufragio universal⁷. Por otro lado, sin embargo, diversos arreglos han permanecido igual, por ejemplo, los que rigen la selección de los representantes y las tomas de decisiones públicas. Aún están en vigor en los sistemas que calificamos en la actualidad como democracias representativas.

El objetivo primario de este libro es identificar y estudiar esos elementos constantes. Los denominaré principios del gobierno representativo. Por principios no entiendo ideas o ideales abstractos, eternos, sino arreglos institucionales concretos que fueron inventados en determinados momentos de la historia y que, desde entonces, se ha podido observar su simultánea presencia en todos los gobiernos descritos como representativos. En algunos países, como Gran Bretaña y Estados Unidos, esos arreglos permanecen desde su primera aparición. En otros, como Francia, han sido abolidos ocasionalmente, pero cuando fueron suspendidos en bloque, la forma de gobierno cambió completamente; en otras palabras, el régimen dejó de ser representativo durante determinados períodos. Finalmente, en muchos países, no se introdujo nunca ninguno de esos arreglos. Por lo tanto, lo que fue inventado en los

⁶ Siéyès (1789): *Observations sur le rapport du comité de constitution concernant la nouvelle organisation de la France* (octubre de 1789), Versailles, Baudoin, Imprimeur de l'Assemblée Nationale, p. 35. Sobre el vínculo entre la defensa de la representación y la de la división del trabajo en las «sociedades comerciales» modernas, véase Pasquino Pasquale, «Emmanuel Siéyès, Benjamin Constant et le "Gouvernement des Modernes"», en *Revue Française de Science Politique*, vol. 37, 2, abril de 1987, pp. 214-28.

⁷ En Rosanvallon, Pierre (1992): *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, París, Gallimard, se ofrece un detallado y penetrante análisis de esos cambios y, en particular, de su importancia simbólica en Francia.

siglos XVII y XVIII y nunca ha sido puesto seriamente en duda desde entonces fue una combinación particular de esos arreglos institucionales. Puede que la combinación estuviera presente o no en un país en un momento dado, pero donde se hallan, se encuentran *en bloc*.

Tenemos, por tanto, que mientras a finales del XVIII un gobierno organizado siguiendo líneas representativas era considerado radicalmente diferente a la democracia, en la actualidad es aceptado como una forma de ella. Un sistema institucional capaz de admitir interpretaciones tan divergentes debe tener una enigmática cualidad para ello. Cabe señalar, por supuesto, que la palabra «democracia» ha evolucionado desde el auge del gobierno representativo⁸. Indudablemente, lo ha hecho, pero con eso no nos deshacemos de la dificultad. De hecho, el significado de la palabra no ha cambiado del todo; lo que significaba entonces y lo que ahora significa coincide en cierta extensión. Empleada tradicionalmente para describir el régimen ateniense, aún se utiliza hoy para designar el mismo objeto histórico. Aparte de ese referente concreto común, el significado moderno y el del XVIII comparten también las nociones de igualdad política entre los ciudadanos y el poder del pueblo. En la actualidad, tales nociones conforman los elementos de la idea democrática, y así lo hacían entonces. Para ser más precisos, pues, el problema parece radicar en discernir cómo los principios del gobierno representativo se relacionan con esos elementos de la idea democrática.

La genealógica no es, sin embargo, la única razón para examinar la relación entre instituciones representativas y democracia. Cuando se examina con más detenimiento el uso moderno, que clasifica a la democracia representativa como un tipo de democracia, se revelan grandes áreas de incertidumbre acerca de lo que constituya su naturaleza específica. Al establecer una distinción

⁸ Sobre este punto, véase Pierre Rosanvallon, «L'histoire du mot démocratie à l'époque moderne», y John Dunn, «Démocratie: l'état des lieux», en *La Pensée politique, Situations de la démocratie*, París, Seuil-Gallimard, 1993.

entre democracia representativa y directa, definimos implícitamente a la primera como forma indirecta de gobierno del pueblo, y hacemos de la presencia de personas que actúan en nombre del pueblo el criterio que separa ambas variedades de democracia. No obstante, las nociones de gobierno directo e indirecto sólo marcan una línea divisoria imprecisa. Como observa Madison, en realidad, está claro que en las llamadas «democracias directas» del mundo antiguo —en la de Atenas en particular— la asamblea popular no era el centro de todo el poder. Otras instituciones ejercían determinadas e importantes funciones. ¿Significa esto que, como Madison, debemos considerar que la democracia ateniense incluía un componente representativo, o debemos concluir que las funciones de los otros órganos distintos a la asamblea eran también ejercidos «directamente» por el pueblo? Si es lo último, ¿qué queremos decir en realidad con «directamente»?

Además, cuando afirmamos que en los gobiernos representativos el pueblo se gobierna por sí mismo *indirectamente* o *a través* de sus representantes, estamos ciertamente empleando nociones algo confusas. En el lenguaje cotidiano, hacer algo indirectamente o a través de alguien puede hacer referencia a situaciones muy diferentes. Por ejemplo, cuando un mensajero lleva un mensaje de una persona a otra, diríamos que ambas personas se están comunicando indirectamente o a través del mensajero. Por otro lado, si un cliente deposita fondos en una cuenta de ahorro, encargando al banco la misión de invertir su capital, diríamos que el cliente, como propietario de los fondos, presta indirectamente o a través del banco a las compañías e instituciones que piden prestado en el mercado. Hay obviamente, sin embargo, una importante diferencia entre ambas situaciones y entre las relaciones que engendran. El mensajero carece de control sobre el contenido y sobre el destino del mensaje que porta. El banquero, en cambio, tiene la misión de elegir lo que a su juicio es la mejor inversión posible, mientras que el cliente sólo controla la recuperación de su capital. ¿Cuál de esos dos tipos indirectos —o, realmente, qué tipo— representa mejor el papel de los representantes políticos y del poder que les

otorga el pueblo? La visión moderna de la democracia representativa como gobierno directo del pueblo no nos dice nada al respecto. En realidad, es escasa la información que nos proporciona la distinción habitual entre democracia directa y representativa.

La incertidumbre y pobreza de nuestra terminología moderna, así como el contraste que presenta con la percepción del siglo XVIII, muestra que no conocemos ni qué es lo que hace que el gobierno representativo se parezca a la democracia ni qué es lo que los distingue. Puede ser que las instituciones representativas sean más enigmáticas de lo que su lugar en nuestro ambiente familiar nos lleva a creer. Este libro no aspira a discernir la esencia definitiva o el último significado de la representación política; se dispone meramente a aclarar las propiedades y efectos oscuros de una serie de instituciones que fueron inventadas hace dos siglos⁹. En general, nos referiremos a los gobiernos en los que esas instituciones están presentes como «representativas». En el análisis final, sin embargo, no es el término «representación» lo que tiene importancia. Será sencillamente cuestión de analizar los elementos y consecuencias de una combinación de arreglos, independientemente del nombre que les demos.

Desde que se inventó esta forma de gobierno, se han observado invariablemente cuatro principios en los regímenes representativos:

- 1) Quienes gobiernan son nombrados por elección con intervalos regulares.
- 2) La toma de decisiones por los que gobiernan conserva un grado de independencia respecto de los deseos del electorado.
- 3) Los que son gobernados pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de los que gobiernan.
- 4) Las decisiones públicas se someten a un proceso de debate.

⁹ Al respecto, este libro difiere de otros dos que destacan especialmente entre los muchos estudios de la representación: Liebholtz, G. (e.o. 1929): *Das Wesen der Repräsentation*, Berlín, Walter de Gruyter, 1966, y Pitkin, H. (1967): *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press [ed. cast.: *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984].

La institución central del gobierno representativo es la elección, a la que se dedicará gran parte de este libro. Analizaremos también los principios que dan forma a las políticas seguidas por los que gobiernan y al contenido de las decisiones públicas. En el último capítulo examinaremos las diferentes formas asumidas por los principios del gobierno representativo desde el momento de su invención hasta el momento presente.

DEMOCRACIA DIRECTA Y REPRESENTACIÓN: LA SELECCIÓN DE CARGOS PÚBLICOS EN ATENAS

El gobierno representativo no da un papel institucional al pueblo reunido en asamblea. Es lo que más obviamente lo distingue de la democracia de las ciudades-estado de la Antigüedad. Sin embargo, un análisis del régimen ateniense, el ejemplo más conocido de democracia clásica, muestra que otra característica (comentada con menos frecuencia) separa igualmente la democracia representativa de la llamada democracia directa. En la democracia ateniense, muchos poderes no estaban en manos del pueblo reunido en asamblea. Ciertas funciones eran ejecutadas por magistrados electos. Pero particularmente singular es que la mayor parte de los cometidos que no realizaba la asamblea eran asignados a ciudadanos seleccionados por sorteo. En cambio, en ninguno de los gobiernos representativos de los últimos dos siglos se utilizó el sorteo para asignar ni el mínimo poder, fuese soberano o ejecutivo, central o local. La representación sólo se ha asociado con el sistema de elección, a veces combinado con la herencia (como en las democracias constitucionales), pero nunca con el sorteo. Un fenómeno tan coherente y universal debe llamar la atención y, en efecto, invitar al escrutinio.

A diferencia de la ausencia de asamblea popular, esto no puede explicarse sólo por las limitaciones materiales. Al explicar las razones por las que los gobiernos representativos no dan ningún papel