

La democracia de los modernos

Los principios del gobierno representativo*

Bernard Manin – Universidad de Chicago

Fuente: [Revista Sociedad](#), de la [Facultad de Ciencias Sociales \(UBA\)](#)

Este artículo ha sido recogido, con ligeras modificaciones, en el libro *Principes du gouvernement représentatif*, Calmann-Levy, París, 1995. Tradujo Clara Giménez.

El uso corriente distingue la democracia representativa de la directa, haciendo aparecer de ese modo ambos regímenes como variedades de la democracia. Sin embargo, tanto la historia como la teoría muestran que el régimen hoy llamado democracia representativa tiene sus orígenes en la forma de gobierno progresivamente establecida e impuesta en Occidente en la estela de las tres revoluciones modernas: la inglesa, la norteamericana y la francesa. Un análisis, aun superficial, no puede dejar de notar los elementos de continuidad entre las instituciones propuestas o establecidas en los siglos XVII y XVIII y las pertenecientes a las democracias representativas contemporáneas. La continuidad es particularmente notable en el caso norteamericano, en el que la mayoría de las disposiciones de la constitución votada en 1787 continúa en vigor. Ahora bien, ese régimen del que han salido las democracias representativas no fue concebido en modo alguno por sus creadores como una forma de la democracia. Por el contrario, en los escritos de sus fundadores se encuentra un acusado contraste entre la democracia y el régimen instituido por ellos, régimen al que llamaban “gobierno representativo” o aun “república”.

Es sorprendente constatar que dos actores cuyo papel ha sido decisivo en la instauración de la representación política moderna, Madison y Siéyès, se acercan en la oposición que ambos establecen entre el gobierno representativo o republicano y la democracia. Su acuerdo sobre este punto es más notable aun por las múltiples y profundas diferencias que los separan por otro lado: su formación, el contexto político en que hablan y actúan, hasta sus concepciones constitucionales.

Madison opone repetidas veces el “gobierno republicano”, caracterizado por la representación, y la “democracia” de las pequeñas ciudades antiguas. No obstante, no describe la representación como una aproximación de la “democracia” convertida técnicamente en necesaria por la imposibilidad material de reunir al pueblo en grandes Estados; por el contrario, ve en ella una forma de gobierno sustancialmente diferente y superior. El efecto de la representación señala, consiste en “refinar y ensanchar las opiniones públicas [the public views] haciéndolas pasar por el conducto de un cuerpo elegido de ciudadanos cuya sabiduría pueda discernir mejor el verdadero interés de su país y cuyo patriotismo y amor por la justicia sean los menos susceptibles de sacrificar ese interés a consideraciones efímeras y parciales”. “En un sistema semejante, prosigue, puede muy bien ocurrir que la voluntad pública [the public voice], formulada por los representantes del pueblo, concuerde más con el bien público que si fuera formulada por el pueblo mismo reunido a ese efecto.”¹ Madison destaca que uno de los fines del sistema enteramente representativo propuesto en el proyecto de constitución es poner a

los gobernantes en condiciones de resistir las “pasiones desordenadas” y las “ilusiones efímeras” que pueden apoderarse del pueblo.² Afirma que sólo “el juicio maduro y deliberado de la colectividad” debe prevalecer.³ No hay duda de que, a los ojos de Madison, el papel de los representantes no consiste en querer en todas las ocasiones lo que quiere el pueblo. La superioridad de la representación consiste, por el contrario, en que abre la posibilidad de una separación entre la voluntad (o decisión) pública y la voluntad popular.

Siéyès, por su lado, explica en múltiples escritos y discursos la diferencia “enorme” que separa la democracia en la que los mismos ciudadanos hacen la ley y el régimen representativo en el cual confían el ejercicio de su poder a representantes nombrados por ellos.⁴ Tanto para Siéyès como para Madison, el gobierno representativo no es una modalidad de la democracia, es una forma de gobierno esencialmente diferente y, además, preferible. De todos modos, la superioridad del régimen representativo no se debe tanto en Siéyès a que produce decisiones menos pasionales sino a que constituye la forma política más adecuada a la condición de “sociedades comerciantes” modernas en las que los individuos están, ante todo, ocupados en producir y distribuir riquezas. En tales sociedades, señala Siéyès, los ciudadanos ya no tienen el tiempo libre necesario para ocuparse de los asuntos públicos; deben, por lo tanto, mediante la elección, confiar el gobierno a individuos que consagren todo su tiempo a esa tarea. Siéyès ve ante todo la representación como la aplicación al orden político del principio de la división del trabajo, principio que, a sus ojos, constituye un factor esencial del progreso social. “El interés común, escribe, el mejoramiento del Estado social mismo nos pide que hagamos del gobierno una profesión particular”.⁵ Y subraya con fuerza que el papel de los representantes no consiste en transmitir la voluntad de sus electores. “Por lo tanto es incuestionable, declara, que los diputados están en la Asamblea Nacional, no para anunciar el deseo ya formado de sus comitentes [sus electores], sino para deliberar y votar libremente según su opinión actual, esclarecidos con todas las luces que la Asamblea puede proporcionar a cada uno”.⁶

Se podría hacer valer, sin duda, que la significación del término democracia ha cambiado desde fines del siglo XVIII y que la discordancia entre la comprensión contemporánea ordinaria de la democracia representativa y la concepción de los Padres Fundadores no debe entonces sorprender. No cabe duda de que el sentido del término democracia haya evolucionado, pero el problema no concierne solamente a la terminología. Cuando, en efecto, hoy se distingue democracia directa y democracia representativa, y se hacen aparecer esos regímenes como especies de un mismo género, se sobreentiende ipso facto que la diferencia entre las dos especies de democracia se debe a que la voluntad popular gobierna directamente en una pero no en la otra; por lo tanto se hace de la democracia representativa la forma indirecta de la democracia. Ahora bien, los fundadores del gobierno representativo niegan precisamente que en ese régimen la voluntad popular sea puesta en situación de gobernar, ni siquiera de manera indirecta. Los textos que se acaban de citar lo muestran con una perfecta nitidez: Madison quiere que los gobernantes puedan estar en condiciones de oponerse a las “pasiones desordenadas” y a las “ilusiones efímeras” del pueblo; Siéyès subraya que los diputados no son enviados a la asamblea para “anunciar en ella el deseo” de sus electores. El gobierno representativo ha sido instituido con el objetivo explícito de que la voluntad popular no haría la ley ni directa ni indirectamente. Más allá de las cuestiones de terminología, el contraste entre la concepción contemporánea y la de los fundadores continúa siendo asombroso y suscita un interrogante sobre la relación entre

el gobierno representativo y la democracia. Sin duda también, el gobierno representativo se ha transformado en el curso de los dos últimos siglos. El crecimiento gradual del derecho de sufragio y el establecimiento del sufragio universal constituyen la más evidente de sus transformaciones. Esos cambios, no obstante, no deben ser sobrestimados. Si se deja de lado la extensión del derecho de sufragio, en realidad constituyen más reacomodamientos y desplazamientos que alteraciones fundamentales.⁷

En todo caso, no hay ninguna duda de que desde los orígenes del gobierno representativo ha sido establecido cierto número de principios que nunca fueron cuestionados a continuación. Por principios no se entiende simplemente abstracciones o ideales, sino ideas que se traducen en prácticas (o en la prohibición de ciertas prácticas) concretas y precisas. Entonces, hay que preguntarse si esos principios, siempre vigentes, determinan un sistema de gobierno que puede ser caracterizado como la forma indirecta o mediatizada del gobierno por el pueblo.

Cuatro principios fueron sentados en los orígenes del gobierno representativo moderno:

1. Los gobernantes son elegidos por los gobernados a intervalos regulares

La naturaleza exacta de la representación ha sido objeto de múltiples controversias, pero, más allá de las divergencias, hubo acuerdo general sobre un principio: no hay representación sin elección regular de los gobernantes por los gobernados. La elección no suprime la diferencia de las situaciones y de los papeles entre gobernantes y gobernados. En un sistema electivo, los que gobiernan no son los gobernados. El procedimiento electivo concierne sólo a la naturaleza de lo que habilita a ciertos individuos para gobernar: la condición de gobernante no es conferida por la unción divina, el nacimiento, la riqueza o el saber, sino únicamente por el consentimiento de los gobernados. El principio electivo se inscribe así en la prolongación de la norma fundamental del derecho político moderno, teorizada por pensadores como Grotius, Hobbes, Pufendorf o Locke: la norma de la igualdad de las voluntades. Ningún título sobrenatural ni ninguna superioridad natural pueden dar a un hombre el derecho de imponer su voluntad a los demás. El derecho de mandar a otros no puede fundarse más que sobre el consentimiento de aquellos sobre los cuales se ejerce. Ese derecho no resulta de las cualidades intrínsecas de ciertos individuos, les es acordado externamente por la voluntad de otros individuos. La elección es así un procedimiento de designación y de legitimación de los gobernantes que ha ido progresivamente sustituyendo a otros. Es necesario señalar que en la medida en que los gobernantes son, no los ciudadanos mismos, sino individuos exclusivamente encargados de dirigir los asuntos públicos, el gobierno representativo es, a diferencia del gobierno del pueblo por sí mismo, un gobierno por especialistas de la cosa pública. Los análisis de Siéyès sobre la representación como forma de la división del trabajo, destacan un punto importante. Se podría sin duda objetar que la elección no designa necesariamente profesionales del gobierno. Si el objetivo fuera seleccionar los competentes, el procedimiento electivo sería totalmente inadecuado; sería mejor entonces seleccionar los gobernantes por examen, sometiéndolos al juicio de la comunidad de los especialistas. Cuando los

governados eligen a los gobernantes, parece que cualquiera puede ser llevado al gobierno y, en todo caso, individuos que no tienen ninguna competencia previa en la gestión de los asuntos públicos. A lo sumo se puede decir que el principio electivo hace probable la selección de los más competentes en la conquista de los sufragios. Pero la competencia en la conquista de los votos es, evidentemente algo muy diferente de la competencia en materia de gobierno. El principio electivo por sí mismo no implica de ninguna manera la selección de gobernantes competentes. Ese es el elemento democrático del gobierno representativo en el sentido en que Platón caracterizaba la democracia como el gobierno de los incompetentes. Pero si el gobierno representativo comporta elementos democráticos, no es sin embargo la democracia ateniense extendida a grandes Estados. Más precisamente, un parlamento no es una asamblea de ciudadanos reducida a un tamaño cómodo. La elección para un período dado transforma en efecto, durante ese período, a los elegidos en especialistas. Cuando son elegidos, los gobernantes no se ocupan más que de política, pueden consagrarle todo su tiempo y toda su energía. Suponiendo que no hayan tenido ninguna competencia en las materias de gobierno en el momento en que han sido elegidos, el hecho de que se conviertan en gobernantes de tiempo completo engendra una familiaridad con los asuntos públicos, un conocimiento de los documentos o, por lo menos, una capacidad de comprender a aquellos que los conocen. Esta familiaridad y este conocimiento, aun si no igualan los de los expertos propiamente dichos, que han sido formados en el manejo de los asuntos públicos desde su juventud, no son accesibles a quienes no pueden consagrarse enteramente al gobierno. El gobierno representativo no selecciona competencias previas, crea competencias de gobierno.

De todos modos, el gobierno representativo no se apoya solamente sobre la elección de los gobernantes, sino sobre su elección a intervalos regulares. A menudo no se da importancia a esta segunda característica o se tiende a considerar que cae de su peso. Por ejemplo, es notable que un teórico contemporáneo como J. Schumpeter no mencione el carácter periódico de las elecciones en su célebre e influyente definición de la democracia (por democracia Schumpeter entiende el régimen llamado democracia representativa por el uso corriente). Rompiendo con lo que él llama “la concepción clásica” según la cual el pueblo mismo produce las decisiones políticas “eligiendo individuos que se reúnen a continuación para cumplir su voluntad”,⁸ Schumpeter propone definir la democracia como “el sistema institucional, que llega a decisiones políticas, en el cual los individuos adquieren el poder de impulsar esas decisiones al término de una lucha competitiva por los votos del pueblo”.⁹ Esta definición, que se considera más cercana a la realidad que la “concepción clásica” omite, sin embargo, como se ve, un rasgo empírico indudable de las democracias representativas: el carácter regularmente repetido de la competición electoral. Un poco más lejos, es verdad, Schumpeter añade que su definición reconoce “implícitamente” al pueblo la función de revocar los gobernantes.¹⁰ Pero en realidad, en el principio de que los gobernantes son designados por el voto del pueblo, nada implica lógicamente que también pueden ser revocados por el pueblo. Es verdad que, desde fines del siglo XVIII, los dos principios han sido asociados en la práctica, pero eso no autoriza a afirmar que el segundo está implícitamente contenido en el primero.

En efecto, se puede concebir perfectamente una situación en la que la calidad de gobernante sea conferida por la voluntad de los gobernados, pero de modo definitivo, por ejemplo, una elección vitalicia. Semejante dispositivo no es solamente una posibilidad lógica, en ciertos casos ha sido encarado efectivamente: en ocasión de la

Convención de Filadelfia, por ejemplo, Hamilton propuso que el presidente de los Estados Unidos fuera elegido de por vida.¹¹ Hay que deducir que el principio de elección de por vida ha sido desechado deliberadamente y por razones específicas por los fundadores del gobierno representativo. Ahora bien, se nota inmediatamente que un sistema de elección de por vida representa una propiedad capital: los que eligen no disponen de ningún medio eficaz para ejercer alguna influencia sobre los actos de los dirigentes una vez que estos han sido elegidos. Los cardenales eligen al Papa, que no es menos independiente por completo de ellos en su política. Cuando, por el contrario, los gobernantes están regularmente sometidos a elección, pueden ser cambiados si su comportamiento no satisface. Y, como es razonable suponer que los beneficios reales y simbólicos de la posición de gobernantes les hacen desear ser reelegidos, tienen, al parecer, una incitación a tener en cuenta los deseos de los gobernados en su conducta. El principio de un consentimiento regularmente renovado distingue también el gobierno representativo de los modos de gobierno considerados como legítimos por Grotius, Hobbes y Pufendorf. Para éstos, en efecto, un consentimiento dado de una vez por todas (ya sea a un soberano que tenga el derecho de designar a su sucesor, ya a una dinastía que se perpetúa por herencia) basta para establecer un gobierno legítimo.¹² Entre los autores nombrados anteriormente, sólo Locke menciona la necesidad de reiterar el consentimiento por la elección regular del parlamento.

Así, en el gobierno representativo, los gobernantes ocupan una posición distinta de la de los gobernados; y en ese sentido, el pueblo no se gobierna por sí mismo. Pero como las elecciones son repetidas, el pueblo tiene un medio eficaz de ejercer cierta influencia sobre los gobernantes. La naturaleza del gobierno representativo no puede ser comprendida sin referencia a su temporalidad particular.

En fin, el gobierno representativo ha sido instituido, en su origen, como un gobierno de elites habilitadas por la elección a conducir los asuntos públicos. Esta dimensión elitista se marcó en primer lugar en Inglaterra o en Francia por un censo de elegibilidad que reservaba formalmente a una elite de la riqueza la posibilidad de hacerse elegir. Se ha visto que, sin embargo, es en realidad el procedimiento electivo mismo el que, salvo circunstancias excepcionales, ejerce un efecto elitista. Este se produce aun en ausencia de toda restricción formal a la elegibilidad.¹³ Por lo tanto, los gobernantes no ocupan solamente una posición diferente de la de los gobernados, sino que son también, lo más a menudo, individuos diferentes de los otros y superiores a ellos, y pertenecen en consecuencia a elites. La elección no crea solamente una diferencia entre gobernantes y gobernados al conferir a los primeros un lugar que los segundos no ocupan, sino que selecciona diferencias previamente existentes, pues lleva necesariamente al gobierno a individuos que presentan ya caracteres distintos y específicos. Los representantes elegidos no pueden ser semejantes a aquellos que los eligen ni una asamblea elegida por el pueblo constituir un pueblo en miniatura. Se ve aparecer también una primera razón por la cual el gobierno representativo no puede ser simplemente comprendido como el gobierno del pueblo adaptado a grandes Estados. Si la designación de un pequeño número de representantes tuviera como único propósito resolver el problema creado por la imposibilidad práctica de reunir a todos los ciudadanos, el modo de designación debería haber sido elegido de manera de alcanzar en lo posible ese propósito únicamente. El método utilizado para seleccionar a los representantes debería por lo tanto asegurar la designación de una asamblea lo más parecida posible al conjunto de los ciudadanos, diferenciándose de éste por un solo carácter: el tamaño. Ahora bien,

como se lo ha señalado, la designación de los representantes por elección no sólo no garantiza tal similitud, sino que la impide.

Empero, si la elección impide la similitud propiamente democrática entre los que gobiernan y los que son gobernados, presenta en cambio otra propiedad: garantiza que los candidatos, por diferentes que sean de la masa de sus electores, están sin embargo sometidos a su juicio y que únicamente los candidatos que susciten una apreciación positiva acceden al gobierno. Es el juicio del pueblo y no la identidad con el pueblo lo que confiere la categoría de gobernante. La noción de juicio debe ser entendida aquí en un sentido preciso. Por la elección, aquellos que no pertenecen a las elites arbitran entre diferentes elites y dan un veredicto que lleva al poder a individuos que pertenecen a una antes que a otra. El pueblo en su masa ocupa así una posición estructuralmente análoga a la de un juez arbitrando entre individuos todos diferentes de él. En el proceso electivo de designación de los gobernantes, el pueblo es juez pero no parte, pues no puede, jamás, atribuirse el gobierno a sí mismo ni atribuirlo a un cuerpo de representantes semejante a él.

2. Los gobernantes conservan, en sus iniciativas, un margen de independencia en relación con los gobernados

Los gobernantes no son solamente individuos distintos que ocupan una posición diferente de la de los gobernados, sino que conservan en sus decisiones cierta independencia frente a la voluntad de los gobernados. Esta idea se ha traducido por el rechazo o la prohibición de dos prácticas precisas que habrían privado igualmente a los representantes de toda independencia: los mandatos imperativos y la revocabilidad permanente y discrecional de los elegidos. Ninguno de los gobiernos representativos establecidos desde fines del siglo XVIII ha admitido los mandatos imperativos ni reconocido la validez jurídica de las instrucciones dadas por los electores. Tampoco ninguno de ellos ha instituido la revocabilidad permanente de los representantes. En Inglaterra, se impone en el curso del siglo XVIII la idea de que los diputados representan el conjunto de la nación, no la circunscripción particular que los ha elegido: los electores de cada circunscripción no están autorizados a darles “instrucciones”.¹⁴ A comienzos del siglo XIX, los radicales intentan reintroducir una práctica análoga a la de las instrucciones, exigiendo a los candidatos “promesas” [pledges] y, después de la First Reform Act, requieren que el respeto de sus promesas sea legalmente obligatorio. Pero el objetivo central de los radicales era más bien el acortamiento de la duración de los parlamentos (éstos eran elegidos por siete años desde la Septennial Act de 1716) y parece que las “promesas” no habían constituido, a sus ojos, más que un sustituto y un expediente a falta de un mandato parlamentario más corto.¹⁵ Por otra parte hay que señalar que Bentham rechazaba expresamente la práctica de las instrucciones: el único medio de acción de los electores sobre los elegidos debía ser su facultad de no reelegirlos.¹⁶ Nunca, en adelante, las “promesas” electorales han sido legalmente obligatorias en Inglaterra.

En Estados Unidos, la práctica de las instrucciones se había propagado ampliamente, tanto durante el período colonial como durante el primer decenio de la independencia.¹⁷ Ciertos Estados, en particular Nueva Inglaterra, incluso habían inscripto el derecho de instrucción en su constitución. Cuando el Primer Congreso (elegido en virtud de la

constitución de 1787) debate el Bill of Rights que debe ser añadido a la constitución bajo forma de enmiendas, algunos miembros proponen incluir en la primera enmienda (la que garantiza la libertad de conciencia y de palabra) el derecho de dar instrucciones a los representantes. La propuesta es largamente discutida, pero finalmente es rechazada.¹⁸ Los electores seguirán siendo libres de dar instrucciones si así lo quieren, pero éstas no tendrán fuerza obligatoria jurídicamente sancionada. En Francia, los diputados de los Estados Generales eran portadores de instrucciones (los cuadernos de quejas). Una de las primeras decisiones de la Asamblea Nacional es prohibir la práctica del mandato imperativo a partir de julio de 1789. Esta decisión no será jamás discutida en ningún momento de la Revolución ni después. En 1793-1794 una parte del movimiento Sans Culotte pide 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. Esta finalmente no es instituida. Una nueva diferencia mayor aparece así entre el gobierno representativo y la democracia entendida como autogobierno del pueblo. Esta diferencia era claramente percibida a fines del siglo XVIII por aquellos que, como Rousseau, criticaban la representación. Pero la existencia de representantes habría podido ser hecha compatible con el principio del autogobierno. Para eso habría sido necesario que los representantes estuvieran unidos por las voluntades de sus electores. En las *Considérations sur le Gouvernement de Pologne* Rousseau acepta, por razones prácticas, cierta forma de representación. Permaneciendo fiel a su principio y sacando la consecuencia lógica, recomienda entonces la práctica de los mandatos imperativos.¹⁹ La diferencia entre la representación y el autogobierno del pueblo no se debe solamente a la existencia de un cuerpo de representantes, resulta más aun de la ausencia de mandatos imperativos. En distintas épocas han sido propuestas instituciones o prácticas que habrían suprimido radicalmente la independencia de los elegidos; incluso han sido puestas en práctica en forma esporádica. Esto da un relieve particular al hecho de que han sido deliberadamente rechazadas a fines del siglo XVIII y principios del XIX, y que esta decisión inicial no volvió a ser cuestionada. Promesas o programas han podido ser ofrecidos; los representantes han conservado siempre, en última instancia, la libertad de respetarlos o no. Como el representante sabe que las elecciones se repiten a intervalos regulares, el que ha asumido compromisos ante sus electores puede anticipar que, si no los pone en práctica, no será reelegido. En este sentido, tiene sin duda cierta incitación a cumplir sus promesas. Pero, por una parte, permanece libre de sacrificar la perspectiva de su reelección si, en circunstancias excepcionales, otras consideraciones le parecen más importantes que su propia carrera. Por otra parte, y sobre todo, puede esperar que, cuando se presente de nuevo a las elecciones, convenza a sus electores de que, en definitiva, ha tenido razón al conducirse como lo hizo y no haber cumplido sus promesas. Al no estar estrictamente garantizado el lazo entre la voluntad de los electores y el comportamiento del elegido, los representantes conservan siempre un margen de juego y de maniobra. La democracia representativa no es un régimen en el que los gobernantes están rigurosamente obligados a poner en ejecución los deseos de los gobernados. Por lo tanto, no puede ser concebida como la forma indirecta del gobierno por el pueblo.

No obstante, aun si los electores no pueden ejercer así más que una influencia muy limitada sobre las decisiones públicas por su deseo de ver llevar una política, tienen en cambio la facultad de despedir a los gobernantes al término de su mandato si la política que emplearon no les satisfizo. El remplazo de los gobernantes que han llevado una política rechazada por los ciudadanos ocupa un lugar a la vez singular y capital en el

funcionamiento del gobierno representativo. Es en realidad el único momento en que la voluntad de los ciudadanos concerniente a la sustancia de una política ejerce un efecto apremiante sobre los gobernantes. Porque cuando los ciudadanos eligen candidatos en vista de hacer tomar ciertas decisiones, no presionan a los elegidos, les abren, por el contrario, posibilidades de acción. El sentido común percibe, por lo demás, que al expulsar a los representantes cuya conducta desapruueban, los gobernados ejercen una forma particularmente eminente de su poder: una gravedad o una solemnidad específica se asocia al despido de los gobernantes. También se siente, de manera intuitiva, que la facultad de despedir a los dirigentes confiere a los gobernados cierto poder sobre la conducta de sus elegidos, pero las razones precisas por las cuales ocurre así no son en modo alguno evidentes. Hay que reconocer, en efecto, que como los deseos de los ciudadanos no tienen más que una débil influencia sobre la política de aquellos a quienes eligen (por la ausencia de mandatos o de programas imperativos), los electores no pueden asegurarse, despidiendo a los representantes cuya acción les ha disgustado, de que la conducta de los nuevos gobernantes será diferente de la de sus predecesores. Por lo tanto, se podría deducir que, a pesar de su carácter espectacular, la facultad de despido no confiere en realidad a los electores ninguna influencia significativa sobre el curso de las decisiones públicas. Sin embargo, semejante conclusión no se justifica, pues la perspectiva de un posible despido ejerce por anticipación un efecto sobre la conducta de los gobernantes. Cuando éstos persiguen el propósito de ser reelegidos tienen, en efecto, interés en evitar provocar, por sus decisiones presentes, el rechazo futuro de sus electores. Deben por lo tanto tratar de anticipar las reacciones que esas decisiones provocarán en los electores y, sobre todo, tener en cuenta esta anticipación en el cálculo que lleva a la decisión. En otros términos, a cada momento del período, los gobernantes tienen interés en tener en cuenta en sus decisiones presentes la representación anticipada de lo que será el juicio retrospectivo de los electores sobre sus decisiones. Por ese canal, los gobernados ejercen una influencia real sobre la política decidida por los gobernantes. A falta de haber observado el fenómeno capital de la anticipación por los elegidos de las reacciones futuras ante su política, analistas como Schumpeter han creído erróneamente poder reducir la democracia representativa a la selección competitiva de los líderes y dejar de lado como mitológica o ideológica la idea de una influencia de los electores sobre el contenido de las decisiones tomadas por esos líderes.

Pero si el mecanismo central es la anticipación por los dirigentes de las reacciones de los electores, hay que observar que el dispositivo institucional del gobierno representativo perfila una configuración completamente particular de la relación entre gobernantes y gobernados, diferente de la que imaginan el sentido común y la ideología democrática. Ante todo, lo que los gobernantes deben anticipar para evitar su despido, es una apreciación de su política que, en el momento en que sea expresada, se apoyará en el pasado. Los gobernados influyen entonces sobre las decisiones públicas por su mirada retrospectiva sobre una política (tal como es anticipado por los representantes), mucho más que por su elección prospectiva de una política. Cuando los gobernados no religen a gobernantes que condujeron una política que ellos reprueban, toman ciertamente una decisión que ejerce sus efectos en el presente y el futuro (otros gobernantes son elegidos y conducirán los asuntos públicos durante su mandato), pero las consideraciones que motivan esta decisión se relacionan más con el pasado que con el presente o el futuro. Aun si los electores no religen a los dirigentes salientes para impedirles proseguir la misma política y si, entonces, su motivación hace en cierta medida intervenir el futuro, esta motivación no es menos principalmente engendrada por

una apreciación del pasado. En todo caso, las consideraciones retrospectivas desempeñan aquí un papel más grande que en las motivaciones que animan a los electores cuando éstos eligen candidatos que proponen una política que desean ver puesta en ejecución. Por otra parte, la incitación a evitar el despido deja a los gobernantes una amplia libertad de iniciativa. Sin duda los representantes no tienen libertad absoluta para tomar cualquier decisión, puesto que deben actuar de modo de no suscitar, a término, un rechazo de los electores. Los elegidos tienen, no obstante, un margen de libertad mucho mayor que si debieran poner en ejecución los deseos prospectivos de los electores. Los gobernantes pueden, por ejemplo, por propia iniciativa y aun contra la voluntad de la población, adoptar una política si anticipan que ésta, una vez puesta en ejecución, no provocará rechazo. También pueden hacer descubrir a los electores que una política de la que ellos no comparten la idea o que no quieren, en el momento de ser adoptada, los satisfará finalmente. Además, como la apreciación retrospectiva de la política adoptada por los gobernantes no interviene más que a intervalos espaciados (en cada elección), y no inmediatamente después de cada iniciativa, los gobernados son, en la mayoría de los casos, llamados a pronunciarse no sólo sobre la iniciativa en sí, sino sobre la decisión y los efectos que ha tenido tiempo de producir. Salvo por las decisiones tomadas en vísperas de las elecciones, los gobernados están, por lo tanto, en situación de evaluar los actos de los gobernantes a la luz de sus consecuencias. Si el pueblo se gobernara por sí mismo, para tomar decisiones racionales debería anticipar sus consecuencias; en el gobierno representativo el esfuerzo de anticipación que se le requiere es menor, pues cuando él se pronuncia, las consecuencias de las decisiones públicas ya se han producido, al menos en parte.

Así, el dispositivo institucional del gobierno representativo confiere una influencia sobre el curso de la política a los ciudadanos que juzgan retrospectivamente las acciones de los gobernantes y sus consecuencias, no a los ciudadanos que expresan ex ante su voluntad de acciones a emprender. Por lo tanto, se ve una vez más aparecer la noción de juicio. En el gobierno representativo, el pueblo juzga las iniciativas tomadas de manera relativamente autónoma por los gobernantes. Ocupa una posición análoga a la del juez o del jurado al pronunciarse ex post facto sobre acciones cometidas a iniciativa de otro.

3. Una opinión pública sobre los temas políticos puede expresarse fuera del control de los gobernantes

A partir de fines del siglo XVIII se impuso la idea de que el gobierno representativo requería la libertad de opinión pública política: los gobernados deben poder formar y manifestar libremente sus opiniones políticas. El lazo entre los dos elementos se estableció de golpe en los Estados Unidos, de manera más progresiva en Inglaterra; el reconocimiento de todas sus implicaciones ha sido más lento y complejo en Francia.

La libertad de la opinión pública política requiere a su vez dos condiciones. Para que los gobernados puedan formarse opiniones sobre los temas políticos, es necesario que puedan tener acceso a la información política, lo que supone cierta publicidad de las decisiones gubernamentales. Si los gobernantes deciden en secreto, los gobernados no tienen más que escasos medios de forjarse opiniones en materia política. El principio de la publicidad de los debates parlamentarios se impuso en Inglaterra a partir de los años 1760-1790 (anteriormente, el secreto de los debates era considerado como prerrogativa esencial del parlamento, apuntando a protegerlo de las interferencias reales).²⁰ En los

Estados Unidos, el secreto ha rodeado las deliberaciones del Congreso Continental, así como las de la Convención de Filadelfia. El primer Senado elegido bajo la nueva constitución decidió en un primer momento que sus debates serían secretos, pero esta práctica fue definitivamente abandonada cuatro años después.²¹ En Francia, los Estados Generales optan desde sus primeras sesiones por el principio de publicidad y las discusiones de todas las asambleas revolucionarias se desarrollarán en presencia del público. Se sabe, por otra parte, cómo la presión, incluso las amenazas del público amontonado en las tribunas han pesado sobre los debates de las diferentes asambleas. El paralelo de los casos francés y norteamericano sugiere, por otra parte, que si se requiere cierta publicidad de los actos políticos para la información de los ciudadanos, en cambio no es necesario que esa publicidad se aplique igualmente a todas las etapas de una decisión para que los ciudadanos puedan formarse opiniones al respecto. Parece bastante razonable pensar que el público norteamericano en su conjunto ha debatido más acerca de la constitución (entre el final de la Convención de Filadelfia y el asiento de las convenciones de ratificación) que lo que ha podido hacerlo el público francés acerca de las diferentes constituciones revolucionarias.

La libertad de la opinión pública requiere, en segundo lugar, la libertad de expresar opiniones políticas. La relación entre la libertad de opinión y el carácter representativo del gobierno, sin embargo, no es evidente. Podría parecer, a priori, que los gobiernos representativos han consagrado la libertad de opinión porque así adherían al principio liberal según el cual una parte de la vida de los individuos debe escapar al dominio de las decisiones colectivas, aunque éstas fuesen tomadas por los elegidos del pueblo. En efecto, se podría aducir, retomando la distinción clásica popularizada por I. Berlin, que la libertad de opinión pertenece ante todo a la categoría de las “libertades negativas” que protegen a los individuos de los desbordes del gobierno. Así entendida, no tiene lazo directo con el carácter representativo del gobierno tocante al modo de participación de los ciudadanos en el gobierno y pertenece en este sentido a la categoría de “libertades positivas”. No hay ninguna duda de que la libertad de opinión se estableció en la huella de la libertad religiosa, que protege la esfera de las creencias contra las intervenciones de la autoridad pública. Sin embargo, una relación especial une también la libertad de opinión con el papel político de los ciudadanos en un gobierno representativo. Esa relación aparece con una nitidez particular en el primer artículo del Bill of Rights añadido a la constitución norteamericana y en el debate que rodea su adopción. La primera enmienda de la constitución dice así: “El Congreso no creará ninguna ley que tienda a instaurar una religión establecida o impida el libre ejercicio de la religión; que limite la libertad de palabra, la de prensa o el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente y a presentar peticiones al gobierno para reparar agravios”. La libertad religiosa y la libertad de expresión de toda clase de opiniones, incluyendo, en consecuencia, las opiniones políticas, están así asociadas. Por otra parte, es necesario señalar que esta formulación une, en un mismo movimiento, 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 gobiernos pueden, sin gran riesgo, no tomar en cuenta las opiniones individuales expresadas de manera dispersa; la situación es diferente si la multitud está en la calle, por pacíficamente que sea, o cuando una petición reúne firmas por millares. En fin, reuniendo en el mismo período de frase la libertad de reunión y la libertad de “presentar al gobierno peticiones para reparar agravios”, la Primera Enmienda subraya explícitamente que la libertad de expresión colectiva así garantizada concierne también 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 a los gobernantes apuntando a obtener algo de ellos. Porque, al mismo tiempo que la libertad religiosa, garantiza la libertad de las opiniones políticas colectivamente dirigidas a los gobernantes, la Primera Enmienda no establece solamente una “libertad negativa” de los individuos, consagra explícitamente un medio de acción de los ciudadanos sobre los gobernantes.

El contenido del debate al que da lugar su adopción muestra, por otra parte, que sus implicaciones positivamente políticas estaban presentes en los espíritus. El hecho de que la cuestión de las instrucciones y de los mandatos imperativos sea discutida en esta ocasión atestigua, de manera global, la presencia del elemento político en ese debate. Pero la intervención de Madison aclara, aun más, el alcance político de la Primera Enmienda. Madison se pronuncia contra la inserción del derecho de instrucción en la enmienda. Aquellos que habían propuesto y sostenido el agregado del derecho de instrucción habían hecho valer que, en un gobierno republicano, el pueblo debe tener el derecho de hacer prevalecer su voluntad. Madison responde entonces que ese principio es verdadero en ciertos aspectos, pero no en otros, y añade: “en el sentido en que es verdadero, ya hemos afirmado suficientemente ese derecho en lo que hicimos [la formulación de la enmienda tal como había sido propuesta y tal como fue adoptada finalmente]; si sólo queremos decir que el pueblo tiene el derecho de expresarse y de hacer conocer sus sentimientos y sus deseos, ya lo hemos establecido. El derecho a la libertad de palabra está asegurado; la libertad de prensa está explícitamente colocada fuera del alcance de este gobierno; el pueblo puede entonces dirigirse públicamente a sus representantes, puede dar consejos a cada uno por separado o manifestar sus sentimientos en el conjunto de la asamblea por vía de petición; puede hacer conocer su voluntad por todos los medios”.²²

La libertad de opinión, comprendida en su dimensión política, aparece así como una contrapartida de la ausencia del derecho de instrucción. Los representantes no están obligados a poner en ejecución la voluntad del pueblo, pero no pueden ignorarla: la libertad de opinión garantiza que, si esa voluntad existe, es llevada a su conocimiento. Como, por otra parte, los gobernantes saben que serán sometidos a elección, están por lo menos incitados a tomar en consideración esta voluntad como uno de los elementos de la situación y a preguntarse en qué medida influirá sobre el juicio retrospectivo que se hará de ellos. Sólo a los elegidos corresponde dilucidar, determinar el peso respectivo que acuerdan a diferentes elementos y a diferentes objetivos, pero así se crea un cuadro en el cual la voluntad popular se convierte en un elemento conocido del entorno de la decisión. Fuera de las situaciones en que los gobernados amenazan gravemente el orden público y constriñen a los gobernantes por el simple juego de la relación de fuerzas, la única voluntad forzosa de los ciudadanos es el voto. Pero los gobernados tienen siempre la posibilidad, ya sea en el momento de las elecciones o fuera de ellas, de hacer oír una opinión colectiva diferente de la de los gobernantes. En general se llama opinión pública esta voz colectiva del pueblo que, sin tener valor obligatorio, puede siempre manifestarse fuera del control de los gobernantes.

La libertad de la opinión pública distingue el gobierno representativo de lo que se puede llamar “la representación absoluta”, cuya formulación más notable es la teoría de Hobbes. Se sabe que para Hobbes los individuos forman una unidad política sólo cuando se dan un representante al que habilitan a querer por ellos y al que se someten (está claro que ese representante puede ser una asamblea). Antes de la designación del

representante o fuera de su persona el pueblo no tiene ninguna unidad, no es más que una multitud disuelta [a disbanded multitude]. El pueblo no se convierte en un sujeto político, una entidad dotada de voluntad y capaz de actuar más que en y por la persona del representante. Pero desde que es habilitado, el representante sustituye absolutamente a los representados, éstos no podrían tener más voz que la suya.²³ Precisamente esta sustitución absoluta de los representados por el representante es impedida por la libertad de la opinión pública. El pueblo puede manifestarse en tanto que sujeto político dotado de cierta unidad fuera de la persona de los representantes. Cuando una asamblea de individuos da la misma instrucción a sus representantes, cuando hay grupos que ejercen presión sobre el gobierno, cuando una multitud manifiesta en la calle o firma un petitorio, el pueblo se manifiesta como sujeto político capaz de hablar y de actuar fuera de sus gobernantes. La libertad de la opinión pública mantiene constantemente abierta la posibilidad de que el pueblo mismo hable y que de ese modo un más allá de la representación haga oír su voz y sentir su fuerza. El gobierno representativo es, en ese sentido, un régimen en el que los representantes no pueden decir jamás “Nosotros, el pueblo” con confianza y certeza absolutas.

La representación absoluta como el autogobierno del pueblo tienen por efecto abolir la separación entre gobernantes y gobernados; éste porque hace de los gobernados los gobernantes, aquélla porque los representados sustituyen a los representantes. El gobierno representativo, por el contrario, mantiene la separación, se define por el doble rechazo de estas formas opuestas de la identidad entre gobernantes y gobernados.

4. La decisión colectiva es tomada al termino de la discusión

En la actualidad es corriente considerar que, en sus orígenes, el gobierno representativo fue pensado y justificado como “gobierno por la discusión”. Los análisis de C. Schmitt parecen haber desempeñado un papel determinante en la difusión de esta interpretación.²⁴ Sin embargo es notable que los textos citados por C. Schmitt para sostener su reconstrucción datan principalmente del siglo XIX, es decir, de un período en el que el gobierno representativo ya no era una invención, y mucho menos de los siglos XVII y XVIII, cuando los principios de la representación fueron formulados y puestos en ejecución por primera vez.²⁵ Es verdad que se encuentra un elogio de las virtudes de la discusión en Montesquieu, Madison, Siéyès o Burke, pero en la reflexión de esos autores el tema de la discusión ocupa un lugar mucho menor que en Guizot, Bentham o, más tarde, J. S. Mill. La noción de discusión no es ni siquiera mencionada en el Segundo tratado del gobierno civil de Locke. Y ni los constituyentes norteamericanos ni los constituyentes franceses de 1789-1791 definen el gobierno representativo como “gobierno por la discusión”. Por lo demás, la fórmula de “gobierno por la discusión” es particularmente confusa. No indica de ningún modo el lugar que se considera que la discusión ocupa en el gobierno. ¿La discusión debe regir todas las etapas del proceso de decisión o sólo algunas? ¿La fórmula significa que tanto en el gobierno representativo como en la “conversación perpetua”, cara a los románticos alemanes, todo es indefinidamente objeto de discusión?

Aun si el motivo de la discusión no ocupa entre los actores y los teóricos del siglo XVIII un lugar tan importante como el que debía adquirir a continuación, no es dudoso

que la idea de representación haya estado asociada a la de discusión desde los orígenes del gobierno representativo. Eso se tradujo en una disposición adoptada tanto en Inglaterra y en Estados Unidos como en Francia: los representantes poseen la mayor libertad de palabra en el recinto de la asamblea. El lazo entre las ideas de representación y de discusión no se comprende sino por intermedio de una tercera noción, la de asamblea. El gobierno representativo siempre ha sido pensado y justificado como un sistema político en el que una asamblea, es decir, una instancia compuesta de una pluralidad de individuos desempeña un papel decisivo. Sin embargo, se habría podido imaginar, como justamente lo hace observar C. Schmitt, que la representación fuera privativa de un individuo único, designado y habilitado por el pueblo.²⁶ No obstante, es un hecho indudable que el gobierno representativo no ha sido ni propuesto ni establecido como un régimen en el que el poder es confiado a un solo individuo elegido por el pueblo, sino como un régimen en el que una instancia colectiva ocupa una posición central. Pero C. Schmitt y muchos autores a continuación no se limitan a señalar la existencia de tal lazo entre la idea representativa y el papel de la asamblea, sino interpretan el lugar preminente acordado a la asamblea como la consecuencia de una creencia previa y más fundamental en las virtudes de la discusión por una instancia colectiva y al principio del gobierno por la verdad (*Veritas non auctoritas facit legem*).²⁷ Según esta interpretación, la estructura de las creencias que justifican el gobierno representativo definido como régimen de asamblea habría sido la siguiente: debiendo la verdad hacer la ley y siendo la discusión, por otra parte, el medio más adecuado para hacer emerger la verdad, la instancia política central debe ser un lugar de discusión, es decir una asamblea.

En realidad, si se examina la argumentación adelantada por los inventores y los primeros partidarios del gobierno representativo, se nota que no se presenta según este encadenamiento. En Locke, Montesquieu (cuando analiza el régimen inglés), Burke, Madison o Siéyès el carácter colectivo de la instancia representativa no es deducido jamás de un razonamiento previo sobre los beneficios de la discusión. Para estos diferentes autores, el hecho de que la representación pertenezca de modo eminente a una asamblea es presentado como algo inherente. Es que, en realidad, la asociación entre la idea representativa y la idea de asamblea no es una creación *ex nihilo* del pensamiento político moderno sino un legado de la historia. En efecto, los parlamentos modernos se han formado por transformación gradual (en Inglaterra) o brutal (en Francia) o por imitación (en las colonias americanas) de las instancias que ya aparecían como órganos representativos en la sociedad de órdenes, las “asambleas de Estados”. El cuidado mismo que ponen los primeros partidarios de las asambleas representativas modernas en detallar los rasgos que diferencian la nueva institución de la antigua muestra que son conscientes de los lazos de filiación entre una y otra. El carácter colectivo de la instancia representativa es uno de esos elementos de continuidad. En los escritos y los discursos de los fundadores de la representación moderna, la discusión aparece como una propiedad inevitable y de alguna manera natural de las asambleas. Por añadidura, la idea de gobierno representativo aparece desde el comienzo como solidaria de cierta aceptación de la diversidad social. La representación fue propuesta primero como la técnica que permitía establecer un gobierno procedente del pueblo en grandes Estados que comprendían poblaciones numerosas y diversas. Madison o Siéyès repiten varias veces que la democracia directa ha sido posible en las repúblicas antiguas por el reducido tamaño y la homogeneidad del cuerpo político. Subrayan con insistencia que esas condiciones ya no se cumplen en el mundo moderno marcado por la división del trabajo, el progreso del comercio y la diversificación de los intereses. E

inversamente, el más notable de los adversarios de la representación, Rousseau, es también el pensador que condena la “sociedad comerciante”, el progreso de las ciencias y de las artes y preconiza la formación de pequeñas comunidades homogéneas y transparentes a sí mismas. En el siglo XVIII, parece generalmente admitido que las asambleas representativas no pueden no reflejar esta diversidad, por lo menos en cierta medida. Incluso entre los autores que, como Siéyès o Burke, destacan con la mayor insistencia que el papel de la asamblea consiste en producir unidad, se presupone que los diputados, elegidos por localidades y poblaciones diversas, al principio aportan a la asamblea el reflejo de cierta heterogeneidad.²⁸ Por lo tanto, la instancia representativa ha sido pensada siempre no sólo como colectiva sino también como relativamente diversificada.

Es a partir de este carácter a la vez colectivo y diverso del órgano representativo que se explica el papel conferido a la discusión y no a partir de una creencia previa o independientemente establecida en las virtudes de la discusión. En una instancia colectiva cuyos miembros tienen probablemente al comienzo puntos de vista diferentes porque son numerosos y elegidos por poblaciones distintas, el problema es producir el acuerdo, engendrar una convergencia de las voluntades. Pero los creadores del gobierno representativo, ya se ha señalado, ponen en la base de sus concepciones políticas el principio fundamental de igualdad de las voluntades; ninguna superioridad intrínseca da a ciertos individuos el derecho de imponer su voluntad a otros. Por lo tanto, si en una asamblea en la que hay que llegar a cierta convergencia de posiciones a pesar de la diversidad del comienzo, ni los más poderosos ni los más competentes ni los más ricos están autorizados a imponer su voluntad a los otros; la solución es que los participantes traten de ganar el consentimiento de los demás persuadiéndose recíprocamente por medio de la discusión. El hecho de que la solución sea en un sentido evidente, resultado del principio de igualdad de las voluntades, explica que raramente sea objeto de una argumentación explícita y desarrollada entre los fundadores del gobierno representativo y que la discusión sea más bien presentada como el procedimiento natural de las asambleas representativas. El principio de igualdad de las voluntades que funda el procedimiento electivo para la elección de los gobernantes funda entonces también la discusión en las relaciones entre gobernantes.

La idea de la discusión, de su papel y de sus justificaciones que prevalece entre los primeros partidarios de la representación está expresada con particular claridad en un panfleto que puede ser considerado como uno de los textos fundadores del gobierno representativo moderno, las *Vues sur les moyens d'exécution dont les Représentants de la France pourront disposer en 1789*, de Siéyès. El pasaje que Siéyès consagra al principio de discusión ilustra en efecto varios puntos cruciales que merecen, por lo tanto, ser citados algo extensamente. Ante todo hay que señalar que Siéyès introduce sus reflexiones sobre la discusión después de haber establecido la necesidad del gobierno representativo y para responder a algunas objeciones hechas “contra las grandes asambleas y contra la libertad de palabra”. Por lo tanto, considera como adquirido, y sin justificarlo de otra manera, que la representación debe ser el hecho de una asamblea y que una asamblea discute. Siéyès responde a esas objeciones que “Ante todo, se desaprueba la complicación y la lentitud que parecen sufrir los asuntos en las grandes asambleas deliberantes. Es que en Francia se está acostumbrado a las decisiones arbitrarias que se forman sin ruido en el fondo de los gabinetes ministeriales. Una cuestión tratada en público por un gran número de opinantes, todos los cuales pueden ejercer el derecho de discutirla con más o menos prolijidad y que se entregan a sus

ideas, a menudo con un calor, una vivacidad extraños al tono de la sociedad, presenta un estruendo que naturalmente debe de asustar a nuestros buenos conciudadanos, como un concierto de instrumentos ruidosos fatigaría, seguramente, el oído débil de los enfermos de un hospital. No es posible imaginar que pueda salir una opinión razonable de un debate tan libre, tan agitado; uno se sentiría tentado de desear que alguien que tuviera una gran superioridad sobre toda esa gente fuera llamado para poner de acuerdo a personas que, sin eso, consumirían todo su tiempo en disputar”.²⁹ De modo que, para Siéyès, el problema cuya discusión constituye la solución depende de la combinación de los dos factores. La discordancia reina inevitablemente al comienzo en una asamblea, pero por otra parte el gobierno representativo se rehúsa a la solución simple preconizada por sus críticos: que se ponga fin a esa discordancia por la intervención de una voluntad superior a las otras. Un poco más lejos, Siéyès prosigue: “En todas las deliberaciones hay como un problema que resolver, que consiste en saber, en un caso dado, lo que prescribe el interés general. Cuando comienza la discusión, no se puede formarse una idea de la dirección que tomará para llegar seguramente a este descubrimiento. Sin duda el interés general no es nada si no es el interés de alguien; es el de los intereses particulares que resulta común al mayor número de votantes. De ahí la necesidad de la afluencia de opiniones.³⁰ Eso que parece una mezcla, una confusión que sirve para oscurecer todo, es un preliminar indispensable a la luz. Hay que dejar que todos esos intereses particulares se empujen, que choquen unos con otros, se hagan cargo de la cuestión y que, cada uno según sus fuerzas, la lleven hacia el fin que se propone. En esta prueba se separan las opiniones útiles y las que serían perjudiciales; unas caen, otras continúan moviéndose, balanceándose, hasta que, modificadas, depuradas por sus efectos recíprocos, terminan por fundirse en un solo dictamen”.³¹ Entre los fundadores del movimiento representativo la discusión cumple así una función específica: produce el acuerdo y el consentimiento. La discusión no constituye entonces por sí misma el principio de decisión. Lo que confiere a una proposición un valor de decisión no es el hecho de que sea discutida, sino que obtenga el consentimiento. Sin embargo, es necesario añadir que se trata del consentimiento de una mayoría y no del asentimiento universal ni menos aun de la verdad.³² Como ya lo señalaba Locke, la función esencial del principio de mayoría es hacer posible la decisión. “La fuerza que mueve una asociación es solamente el consentimiento de los individuos que la componen”, escribía Locke, “y como lo que constituye un cuerpo debe necesariamente moverse en un sentido, es preciso que el cuerpo se mueva siguiendo el sentido en que lo lleva la fuerza mayor, es decir el consentimiento de la mayoría, si no, es imposible que ese cuerpo actúe o subsista como un cuerpo, como una asociación, lo que quería cada individuo que ha consentido a adherir a él”.³³ Es notable que este texto capital de Locke no funde el principio de mayoría sobre las cualidades o virtudes de la mayoría, su aptitud para expresar lo verdadero o lo justo, por ejemplo, sino simplemente sobre el hecho brutal de que hay que actuar bien y decidir. La discusión, en cambio, no podría responder a esta necesidad. En efecto, tomada en sí misma, no aporta ningún principio de decisión, a lo sumo se puede admitir que cesa, sobre un tema dado, cuando se alcanza el consentimiento de todos los participantes y que ya nadie tiene objeciones que formular. El consentimiento de la mayoría proporciona un principio de decisión porque es compatible con las limitaciones temporales a las que toda acción está sometida y toda acción política en particular. En todo momento se pueden contar los votos y determinar qué proposición ha obtenido el mayor consentimiento. Los debates eruditos pueden estar regidos exclusivamente por el principio de discusión porque no están sometidos a ningún límite temporal. Esta condición falta en los debates políticos. Los inventores del

gobierno representativo seguramente no confundían un parlamento con una sociedad erudita.

El principio del gobierno representativo debe, por lo tanto, ser formulado de la siguiente manera: una medida cualquiera puede adquirir valor de decisión sólo si ha conseguido el consentimiento de la mayoría al término de una discusión. El consentimiento de la mayoría, y no la discusión misma, constituye así el procedimiento de decisión. Pero este principio presenta también otro carácter notable: no reglamenta de ninguna manera el origen de las proposiciones o de los proyectos sometidos a esta discusión. En este principio nada prohíbe a los miembros de la instancia que debate que lleguen a la asamblea teniendo ya en mente la proposición que van a someterle y habiendo concebido y formulado esta proposición fuera de la asamblea y de la discusión. Nada implica tampoco que sólo los miembros de la asamblea están habilitados para formular proposiciones. El principio del gobierno representativo no determina entonces el origen de las proposiciones sometidas a la discusión de la asamblea, éste puede ser cualquiera. Es indiferente que esas proposiciones hayan sido formadas por la discusión en el seno de la asamblea, que un solo individuo las haya concebido en el aislamiento de su gabinete de trabajo o que hayan sido preparadas por individuos no pertenecientes a la asamblea. Simplemente se puede decir que, en la medida en que aquellos que formulan proposiciones saben de antemano que éstas serán sometidas a discusión, están incitados a anticipar los argumentos favorables y desfavorables que podrán suscitar y a tenerlos en cuenta en su actividad de concepción y formulación. Sin duda ciertos miembros de la asamblea pueden formar su proposición en el curso de la discusión, porque el intercambio de argumentos les proporciona la idea, pero no hay ninguna necesidad de ello. Sin duda también, una proposición puede ser modificada durante la discusión y en ese caso la decisión final incorpora ideas nacidas de la discusión. Pero esto tampoco está necesariamente implicado por el principio de discusión: un proyecto puede finalmente lograr el consentimiento de la mayoría y convertirse así en una decisión en los mismos términos en que ha sido inicialmente sometido a la asamblea. El hecho de que la decisión sea tomada por una instancia colectiva al término de una discusión garantiza una única cosa: que todas las proposiciones son sometidas a la prueba de la discusión. La discusión actúa como un tamiz o como un filtro, sea cual fuere el origen de los proyectos. Pero eso basta para asegurar su efecto esencial sobre la decisión: ninguna decisión puede ser adoptada si una mayoría no la ha juzgado justificada al término de un intercambio de argumentos. El gobierno representativo no es un régimen donde todo debe nacer de la discusión, sino donde todo debe ser justificado en la discusión.

Un partidario de la discusión tan ferviente como J. S. Mill consideraba que en materia de legislación (por no hablar de la administración y de la gestión gubernamental cotidiana) el parlamento no era un lugar adecuado para la concepción y la formulación de los proyectos. Deseaba que las proposiciones de las leyes fueran redactadas por una comisión de especialistas nombrados por la Corona y sometidas al parlamento solamente para discusión y aprobación. Y llegaba hasta a negar al parlamento el derecho de enmendar esas proposiciones en el curso de la discusión. “Pero una vez [la proposición] formulada”, escribía, “el parlamento no debería tener el poder de enmendar la medida, sino solamente de adoptarla o rechazarla, o, si es parcialmente desaprobada, devolverla a la comisión para su reexamen”.³⁴ Según Mill, la función principal de la instancia debatiente debía consistir en “acordar o rehusar el sello final del consentimiento de la nación”³⁵ después de un intercambio público de argumentos, no

en concebir o formular las medidas. Como Mill lo destacaba, el principio del gobierno representativo no es transgredido si las proposiciones de leyes están de hecho preparadas, con discusión o sin ella, por individuos exteriores a la asamblea y no elegidos. Eso explica, por otra parte, que el gobierno representativo se haya demostrado compatible con el desarrollo y el papel creciente de la burocracia. No tiene importancia que los proyectos de leyes sean principalmente redactados por burócratas o expertos no elegidos, puesto que ninguno de esos proyectos se convierte en ley si no ha sido sometido a la discusión de la instancia colectiva elegida.

La simple definición del gobierno representativo como gobierno por la discusión es así profundamente inadecuada. Disimula el hecho de que, en esta forma de gobierno, la discusión persuasiva cumple una función específica que no es la de producir la decisión ni necesariamente la de engendrar las proposiciones de decisiones, sino solamente la de producir el consentimiento en una situación en la que ninguna voluntad tiene por sí misma derecho de imponerse a las demás. Aquí se ve reaparecer, una vez más, el papel central del juicio: las proposiciones no tienen necesariamente su origen en la instancia que discute, pero ninguna proposición es adoptada si no ha sido sometida al juicio de la instancia que discute.

El análisis de las prácticas y de las disposiciones institucionales concretas sobre las que se basa el gobierno representativo muestra por lo tanto que, contrariamente a lo que afirman el sentido común y la ideología democrática, la democracia representativa no constituye la forma indirecta o mediatizada del gobierno por el pueblo. Pero este análisis hace también aparecer lo que caracteriza positivamente la democracia representativa: el papel central que desempeña en ella el juicio de la colectividad. En el proceso electivo de designación de los dirigentes, la masa del pueblo ocupa la posición de un juez (o de un jurado) arbitrando entre individuos diferentes de él, pues aquellos que no pertenecen a las elites son puestos en situación de decidir entre diferentes elites sin poder jamás atribuirse el gobierno a ellos mismos. El pueblo es así hecho juez de las políticas llevadas por los gobernantes, en la medida en que es por su apreciación retrospectiva de las iniciativas relativamente autónomas de los dirigentes que ejerce una influencia sobre el curso de las decisiones públicas. En otro nivel, en fin, la instancia que discute desempeña ante todo el papel de un juez, en el sentido en que todas las proposiciones deben ser sometidas a su aprobación, aun si no todas emanan de ella. Por razones diferentes en cada uno de los tres casos, es entonces el concepto de juicio en su sentido judicial el que describe mejor el papel atribuido a la colectividad, sea al pueblo mismo sea a sus representantes. La democracia representativa no es un régimen en el que la colectividad se autogobierna, sino un sistema en el que todo lo que corresponde al gobierno está sometido al tribunal colectivo.

NOTAS:

1.- J.Madison, "Federalist 10" en A.Hamilton, J.Madison, J. Jay, The Federalist Papers, ed. C. Rossiter, New American Library, 1961, p.82.

El sistema propuesto es enteramente representativo por dos razones que revisten una importancia capital en la argumentación de Madison. Por una parte, hace notar, todas las instancias (las dos cámaras del Congreso, el presidente, los jueces) son nombradas por

el pueblo, ya sea directa o indirectamente. Recalca que, para que un gobierno sea “republicano” (i.e., representativo), “es suficiente [...] con que los individuos que lo administran sean nombrados directa o indirectamente por el pueblo” (“Fédéraliste 39”, en *The Federalist Papers*, op.cit., p.241; subrayado por Madison). Por lo tanto, la representación depende únicamente de la elección. Por otra parte, la constitución es enteramente representativa porque el pueblo reunido no tiene en ella ningún papel. La representación, escribe Madison, no era totalmente desconocida por los pueblos antiguos: algunos magistrados a veces eran elegidos; pero, junto a los magistrados electos, la asamblea del pueblo constituía un órgano del gobierno. La verdadera novedad de la república norteamericana no tiende entonces a la existencia de una representación, tiende a “la exclusión total de la asamblea del pueblo [the total exclusion of the people in their collective capacity]” fuera del sistema de gobierno (“Fédéraliste 63” en *The Federalist Papers*, op.cit., p.387; subrayado por Madison).

2.- J. Madison, “Fédéraliste 63”, en *The Federalist Papers*, op.cit., p.384.

3.- Dire de l’Abbé Siéyès sur la question du veto royal [7 de septiembre de 1789], Versailles, Baudoin, Imprimeur de l’Assemblée Nationale, 1789, p.12. Cf. también Siéyès, *Quelques idées de constitution applicables à la ville de Paris* [julio de 1789], Versailles, Baudoin, Imprimeur de l’Assemblée Nationale, 1789, pp.3-4.

Siéyès, *Observations sur le rapport du comité de constitution concernant la nouvelle organisation de la France* [octubre, 1789], Versailles, Baudoin, Imprimeur de l’Assemblée Nationale, 1789, p.35. Sobre el nexo entre el elogio de la representación y el de la división del trabajo y de la “sociedad comerciante” moderna, cf. P. Pasquino, “Emmanuel Siéyès, Benjamin Constant et le ‘Gouvernement des Modernes’ ”, *Revue française de science politique*, vol. 37, 2, abril de 1987, pp.214-228.

4.- Dire de l’Abbé Siéyès sur la question du veto royal, op.cit., pp.16-17. Este punto es tratado específicamente en el capítulo V de *Principes...* (N.de R.). J.Schumpeter, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, París, Patoy, 1951, pp.329-330.

5.- J.Schumpeter, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, op.cit., p.355.

6.- J.Schumpeter, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, op.cit., pp.358-359.

7.- A.Hamilton, discurso del 18 de junio de 1787, en *The Records of the Federal Convention of 1787*, ed. por M.Farrand, Yale University Press, New-Haven, 1966, 4 vol.I, pp.289-292.

Por eso estos tres autores describen el acto de consentimiento por el cual los individuos establecen un gobierno como una “alienación”. Para Grotius, Hobbes y Pufendorf, los individuos que instituyen un soberano enajenan su derecho de gobernarse ellos mismos. En su sentido jurídico y original, la alienación designa la transferencia perpetua de un derecho a alguien. Se dice, por ejemplo, que se aliena una propiedad cuando se la vende y se pierde para siempre todo derecho sobre ella. Si, como es el caso en un sistema de elecciones regulares, los individuos transfieren el derecho de gobernar sólo por un tiempo, no hay alienación en el sentido estricto. La elección a intervalos regulares debe entonces ser considerada como la marca del carácter inalienable de la soberanía. El término alienación ha tomado hoy, en el lenguaje corriente, un sentido mucho más vago

y mucho más débil. Pero a fines del siglo XVIII, aún tenía su sentido estricto de transferencia perpetua de un derecho. Por eso es erróneo considerar, como se lo hace a veces, que cuando los revolucionarios exaltaban el carácter inalienable de la soberanía, expresaban cierta reserva, de inspiración rousseauiana, respecto del gobierno representativo en el que, precisamente, los gobernantes son sometidos a elecciones repetidas. En mi libro *Un voile sur la liberté, la Révolution française du libéralisme à la Terreur*, París, Kayard, 1993, desarrollo más largamente este punto de interpretación histórica.

C.f. capítulo I “Sur le caractère aristocratique des élections”, de *Principes...* (N.de R.) C.f. J.R.Pole, *The Gift of Government. Political responsibility from the English Restoration to the American Independence*, The University of Georgia Press, Athens, 1983, p.103.

8.- “Las promesas son un sustituto [makeshift], a falta de parlamentos más cortos”, escribía un panfletario radical, D.Wakefield (“Pledges defended: a letter to the Lambeth electors”[1832]), citado en N.Gash, *Politics in the Age of Peel* [primera edición 1953] Norton Library, Nueva York, 1971, p.30.

9.- J.Bentham, *Constitutional Code* [1822-1834], edición F.Rosen y J.H.Burns, Oxford, Clarendon Press, 1983, Vol.I, p.26.

10.- Cf. J.P.Reid, *The Concept of Representation in the Age of the American Revolution*, The University of Chicago Press, Chicago, 1989, pp.100-102.

11.- Cf. Debate en House of Representatives (15 de agosto de 1789), [Annals of Congress. The Debates and Proceedings in the Congress of the United States, vol. I], reproducido en P. B. Kurland y R.Lerner (eds.), *The Founders’ Constitution*, 5 vol., The University of Chicago Press, Chicago, 1987, Vol. I, pp.413-418.

12.- J.J.Rousseau, *Considérations sur le Gouvernement de Pologne*, en J.J.Rousseau, *Oeuvres Complètes*, Vol.III, París, Gallimard, 1964, p.980.

13.- Cf. J.R.Pole, *The Gift of Government*, op.cit., pp.87-116.

14.- Cf. J.R.Pole, *The Gift of Government*, op.cit., pp.117-140.

15.- J.Madison, Discurso en la Cámara de Representantes, 15 de agosto de 1789 [Annals of Congress. The Debates and Proceedings in the Congress of the United States, vol. I], reproducido en P.B. Kurland y R.Lerner, *The Founders’ Constitution*, op.cit., p.415.

16.- Cf. T.Hobbes, *Léviathan*, París, Sirey, 1971, capítulos XVI, p.166 y XVIII, passim. El carácter absoluto de la representación en Hobbes está notablemente analizado en H. Pitkin, *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley, 1967, pp.15-27.

17.- Cf. en particular C.Schmitt, *Parlamentarisme et Démocratie* [1923], París, Seuil, 1988, pp.40-64; o también *Verfassungslehre*, Duncker & Humblot, Munich, 1928, § 24, pp.315-316.

18.- Schmitt se apoya ante todo en textos de Guizot reunidos en su *Histoire des Origines du Gouvernement Représentatif* (Bruselas, 1851), cf. C. Schmitt, *Parlamentarisme et Démocratie*, op.cit., pp.43-44. Sobre el papel de la discusión y de la “soberanía de la razón” en Guizot, véase P.Rosanvallon, *Le Moment Guizot*, París, Gallimard, pp.55-63, 87-94. Schmitt cita también a Burke, Bentham y James Bryce.

“Si, por razones prácticas y técnicas, personas de confianza deciden en lugar del pueblo, una única persona de confianza puede igualmente decidir en nombre de ese mismo pueblo y, sin cesar de ser democrática, la argumentación podría justificar un cesarismo antiparlamentario”. C. Schmitt, *Parlamentarisme et Démocratie*, op.cit., p.41.

19.- C.Schmitt, *Parlamentarisme et Démocratie*, op.cit., pp.40-64. Esta idea es largamente desarrollada por J.Habermas en *L’espace public* [1962], París, Payot, 1978.

20.- C. Schmitt cree ver en el elogio de la discusión característico de las reflexiones favorables al parlamentarismo un análogo del elogio de la competencia económica y del mercado. “Pues es exactamente lo mismo, escribe, que la verdad proceda del libre conflicto de las opiniones o que la armonía surja por sí misma de la competencia económica”. (*Parlamentarisme et Démocratie*), op.cit., p.45. La idea de que la discusión hace brotar la luz es, en verdad, bastante común, y la tradición filosófica occidental ha dado, desde Platón y Aristóteles, múltiples versiones elaboradas. No se justifica considerarla como una creencia propia del universo de pensamiento del liberalismo entendido en su sentido más estrecho, la adhesión al mercado.

21.- El texto más significativo de Burke sobre esta cuestión es su célebre “Discurso a los electores de Bristol”. En él declara: “Si el gobierno fuera, de una y otra parte, asunto de voluntad, la vuestra debería prevalecer sin ninguna duda. Pero el gobierno y la legislación son asuntos de razón y de juicio, no de deseo; ahora bien, ¿qué clase de razón es esa en la cual la decisión precede a la discusión, en la cual un grupo de hombres delibera y otro decide y en la cual aquellos que forman la conclusión están tal vez a trescientas millas de aquellos que oyen las argumentaciones? [...] El parlamento no es un congreso de embajadores enviados por intereses diferentes y hostiles, intereses que cada uno debería defender, como un delegado y un portavoz, contra otros delegados y otros portavoces, el parlamento es una asamblea deliberativa de una sola nación, con un solo interés, el de todos, y donde está el bien general, determinado por la razón general de todos, que debe servir de guía, y no por los objetivos locales, los prejuicios locales”. E.Burke, “Speech to the Electors of Bristol” (1774), en *Burke’s Politics. Selected Writings and Speeches*, editado por R.J. S.Hoffmann y P.Levack, A.A.Knopf, Nueva York, 1949, p.115.

22.- E.Siéyès, *Vues sur les moyens d’exécution dont les représentants de la France pourront disposer en 1789*, París, sin nombre de editor, 1789, p.92.

No se podría insistir demasiado sobre la importancia de estas frases (subrayadas por mí). Ellas muestran, en efecto, de manera irrecusable que, para Siéyès, 1) la discusión no constituye una actividad desinteresada, orientada únicamente hacia la búsqueda de la verdad, sino un proceso por el cual se busca el interés común al mayor número y que, 2) el interés general no es, contrariamente a la voluntad general rousseauiana, trascendente en relación con los intereses particulares o de otra naturaleza que éstos.

23.- E.Siéyès, Vues sur les moyens d'exécution..., op.cit., pp.93-94.

El texto de Siéyès que se acaba de citar, en el cual éste explica que al término de la discusión las opiniones “terminan por fundirse en una sola opinión”, podría hacer pensar que Siéyès hace de la unanimidad el principio de decisión. En realidad, no es así, como lo muestra otro pasaje de Vues sur les moyens d'exécution... donde escribe: “Pero, para el futuro, exigir que la voluntad común fuera siempre esa suma precisa de todas las voluntades sería renunciar a la posibilidad de querer en común, sería disolver la unión social. Por lo tanto, es absolutamente necesario decidirse a reconocer todos los caracteres de la voluntad común en una pluralidad [i.e., una mayoría] convenida”. (Vues sur les moyens d'exécution... op.cit., p.18). Pero en sus reflexiones sobre la discusión, su objeto principal es otro; por lo tanto, no se toma el trabajo de repetir un razonamiento que ya ha efectuado.

24.- J.Locke, The Second Treatise of Government, cap.VIII, § 96, en J.Locke, Two Treatises of Government, ed. por P.Laslett, Cambridge University Press, 1988, pp.331-332. Los razonamientos de Locke y de Siéyès sobre esta cuestión son, como se ve, muy cercanos. Las formulaciones de Locke son tal vez sólo un poco más incisivas. Por eso son citadas aquí.

25.- J.S.Mill, Considerations on Representative Government [1861] cap.V, en J.S.Mill, Utilitarianism, on Liberty and Considerations on Representative Government, ed. por H.B.Acton, Dent & Sons, Londres, 1972, p.237.

26.-J.S.Mill, Considerations on Representative Government, en J.S.Mill, Utilitarianism..., op.cit., p.240.