

por el electorado de iniciativas relativamente independientes de los que están en el gobierno influye sobre la conducción de los asuntos públicos. El papel del órgano que debate equivale también esencialmente al de juez, en el sentido de que todas las propuestas han de ser sometidas a su aprobación, aun no habiéndose originado en su seno. Por lo tanto, por diversas razones en cada caso, el concepto de someter a juicio es lo que mejor describe el papel asignado a la comunidad, ya sea por el propio pueblo o por sus representantes. El gobierno representativo no es un sistema en el que la comunidad se autogobierna, sino un sistema en el que las políticas y las decisiones públicas son sometidas al veredicto del pueblo.

B. Manin, los Principios del Gobierno Representativo Alianza, Madrid, 1998.

METAMORFOSIS DEL GOBIERNO REPRESENTATIVO

En ocasiones se afirma que en los países occidentales la representación política está experimentando una crisis. Durante muchos años, la representación parecía basada en una poderosa y estable relación de confianza entre votantes y partidos políticos, con una vasta mayoría de votantes identificados y fieles a alguno de los partidos. Actualmente, sin embargo, es cada vez mayor el número de personas que cambian su voto de unas elecciones a otras y las encuestas de opinión muestran un número creciente de personas que se niega a identificarse con ningún partido existente. Otra, las diferencias entre partidos parecen reflejo de las divisiones sociales. En nuestros días, en cambio, da la impresión de que son los partidos los que imponen divisiones a la sociedad, divisiones que los observadores consideran lamentablemente «artificiales». Cada partido solía proponer al electorado un detallado programa de medidas que prometía llevar a cabo si regresaba al poder. Ahora, las estrategias de candidatos y partidos se basan en cambio en la elaboración de imprecisas imágenes con las que, sobre todo, presentan la personalidad de sus dirigentes. El escenario público está cada día más dominado por especialistas en medios, expertos en opinión pública y periodistas en los que cuesta ver el reflejo típico de la sociedad. En general, los políticos alcanzan el poder

gracias a sus capacidades mediáticas, no por ser de extracción social similar a la de su electorado ni por estar próximos a él. Parece que la brecha entre gobierno y sociedad, entre representantes y representados se está ampliando.

Durante los dos últimos siglos, el gobierno representativo ha experimentado múltiples y significativos cambios, sobre todo durante la segunda mitad del XIX. El más obvio de ellos y en el que se centran la mayor parte de los tratados históricos del gobierno representativo atañe al derecho de sufragio: la propiedad y la cultura han dejado de estar representados y el derecho de voto se ha ampliado. Este cambio tuvo lugar a la vez que otro: el auge de los partidos de masas. El gobierno representativo moderno se estableció sin partidos políticos organizados. Es más, los fundadores del gobierno representativo consideraban la división en partidos o «facciones» como una amenaza contra el sistema que estaban fundando¹. A partir de la segunda mitad del XIX, sin embargo, se llegó a considerar la articulación de la expresión del electorado por los partidos políticos como un elemento constitutivo del gobierno representativo. Además y como hemos visto, los padres fundadores habían prohibido los mandatos imperativos y la práctica de «dar instrucciones» a los representantes y está claro que sentían una profunda desconfianza hacia las promesas electorales, incluso hacia las carentes de naturaleza vinculante. Los partidos de masas, en cambio, hacen de su programa político uno de los principales instrumentos de la competición electoral.

El auge de los partidos de masas y de los programas políticos pareció transformar la *representación* misma, entendida como

¹ A veces se considera que, mientras ingleses y americanos siempre tuvieron una disposición más favorable a los partidos políticos, la hostilidad hacia las «facciones» prevaleció más en la cultura política francesa de finales del XVIII. La afirmación es inexacta. Prácticamente la totalidad de los pensadores políticos anglo-americanos de la misma época se oponían al sistema de partidos. Véase Richard Hofstadter (1969): *The Idea of a Party System. The Rise of Legitimate Opposition in the United States 1780-1840*. Berkeley, University of California Press, en especial el capítulo 1. Las alabanzas de Edmund Burke a los partidos son una excepción; además, Burke no tenía en mente partidos análogos a los que llegaron a dominar el escenario político desde la segunda mitad del XIX.

eslabón entre dos términos, es decir, tanto la relación cualitativa entre representantes y representados (en el sentido definido en el Capítulo 4), cuanto la relación entre los deseos de los gobernados y las decisiones de los gobernantes. En primer lugar, en vez de ser extraídos entre las élites de las personas ricas y con talento, como hubieran deseado los padres fundadores, los representantes parecen estar integrados principalmente por ciudadanos corrientes que habían llegado a las cúpulas de sus partidos a fuerza de militancia y devoción a la causa. Por añadidura, como los representantes, una vez electos, segulan bajo el control de los dirigentes y activistas del partido mediante la disciplina interna del partido, pareció que se violaba la autonomía de la que gozaban previamente los representantes durante su mandato. Y los programas políticos parecían una restricción añadida a la libertad de acción de los representantes.

Por eso, una serie de observadores de finales del XIX interpretaban el nuevo papel desempeñado por los partidos y los programas como prueba de la crisis de la representación². El modelo de gobierno representativo fue entonces identificado con el «parlamentarismo» o «parlamentarismo liberal». El sistema inglés tal y como había funcionado hasta 1870, era considerado la forma más perfecta de gobierno representativo³. A inicios del siglo XX, se multiplicaron las reflexiones sobre «la crisis del parlamentarismo»⁴. Pero poco a poco se fue percibiendo que si bien los partidos de masas habían provocado la defunción del «parlamentarismo», el gobierno representativo como tal no había sido destruido en dicho proceso; sus principios constitutivos, entre ellos la autonomía parcial de los representantes, aún estaban vigentes.

² Véase Moise Ostrogorsky (1903): *La Démocratie et l'organisation des partis politiques*, 2 vols., París, Calmann-Lévy, *passim*, especialmente en volumen I, p. 658.

³ El Birmingham Caucus y la National Liberal Federation, consideradas las primeras organizaciones políticas de amplia base, fueron fundadas alrededor de 1870.

⁴ Para mencionar sólo a los más destacados e influyentes, véase Carl Schmitt (1923): *Die politische Geschichte der Lage des heutigen Parlamentarismus* y Gerhard Leibholz (c.o. 1929): *Das Wesen der Repräsentation*, Berlin, Walter de Gruyter, 1966.

Los observadores comenzaron a darse cuenta entonces de que había surgido una forma nueva y viable de representación. Aun no siendo conceptualizada de modo tan claro como lo fuera el parlamentarismo, la señal de que fue identificada como un fenómeno con coherencia interna y de relativa estabilidad fue que se acuñaron nuevos términos: «gobierno de partidos», entre los teóricos anglosajones; «*Parteidemokratie*», entre los autores alemanes. Ambos términos trataban de abarcar en una sola palabra las características que distinguían a la nueva forma de gobierno representativo del parlamentarismo.

Aunque algunos autores inicialmente deploraran la desaparición del parlamentarismo, con el tiempo esta nueva forma de representación llegó a saludarse como un progreso. Al cabo, terminaría siendo aceptada como un avance democrático, no sólo por ampliar el electorado, también por los nuevos vínculos que se establecieron entre representantes y electorado. Los partidos aproximaron a los representantes a sus circunscripciones posibilitando la designación de candidatos con posición social, modo de vida y preocupaciones cercanas a sus bases. Las transformaciones fueron interpretadas como avances hacia una mayor identificación y similitud entre gobernantes y gobernados⁵. Asimismo, dado que los programas electorales permitieron elegir a los votantes la dirección del gobierno y como además las organizaciones del partido ejercían un continuo control sobre sus parlamentarios, se percibía que la «democracia de partidos» incrementaba el papel de la voluntad popular en la conducción de los asuntos públicos⁶. Cuando quedó claro que los partidos de masas no habían socavado las instituciones representativas, los cambios que en un principio fueron considerados como amenazas a la representación fueron reinterpretados para que parecieran más democráticos. El gobierno representativo parecía dirigido hacia una identificación entre representantes y

⁵ Véase los capítulos 3 y 4, dedicados a la importancia de esas nociones de identificación y similitud democrática.

⁶ El término «democracia de partidos» es mío; está acuñado como combinación del inglés «gobierno de partidos» y el alemán «*Parteidemokratie*».

representados y hacia el gobierno popular. Los comentaristas dejaron de preocuparse por la evolución anterior del sistema para fijarse en el futuro. Aunque el gobierno representativo pudiera no haber sido democrático desde sus inicios, ahora parecía que iba a serlo cada vez más. La democracia era el horizonte. El progreso hacia la democracia fue interpretado como una extensión de la historia *whig*, o al modo de Tocqueville, como un paso en el irresistible avance de la igualdad y el gobierno popular, instaurado sólo imperfectamente por el parlamentarismo liberal.

Por lo tanto, surge una curiosa simetría entre la situación actual y la de finales del XIX y comienzos del XX. Ahora, como entonces, se está extendiendo la idea de que la representación está en crisis. Este paralelismo inspira la hipótesis de que quizá, más que a una crisis de la representación, estamos asistiendo a la de una forma concreta de representación, esto es, a la establecida tras los partidos de masas. ¿Cabe la posibilidad de que los distintos fenómenos que afectan ahora a la representación sean un indicio de la aparición de una nueva forma de gobierno representativo, uno que posea tanta coherencia interna como el parlamentarismo y la democracia de partidos?

Es incluso curioso que la supuesta crisis actual de la representación se atribuya por lo común a la erosión de las propias características que diferenciaron a la democracia de partidos del parlamentarismo. Fueron precisamente las características que parecieron acercar más el gobierno representativo al gobierno popular: la identificación de los votantes con partidos concretos y sus representantes en el parlamento, y la elección de representantes a partir de programas. El tipo de representación característico de los gobiernos representativos en sus orígenes parecía haber sido sustituido para siempre. El papel de los partidos de masas y de los programas parecía ser la consecuencia de la ampliación del derecho de sufragio y, como un desafío futuro al sufragio universal parecía imposible, se consideró que la naturaleza de la representación había sido alterada ya de forma irreversible. La evolución reciente sugiere que tal vez el pronóstico fue erróneo. Es posible que los cambios que trajo la

democracia de partidos fueran menos fundamentales de lo que supuso. Debemos, por lo tanto, profundizar en el giro asociado a la democracia de partidos y compararlo con los cambios que se están produciendo. Puede que la historia del gobierno representativo constituya una secuencia de tres formas separadas por dos rupturas.

En este capítulo examinaremos la metamorfosis del gobierno representativo a la luz de los cuatro principios identificados en los capítulos anteriores: la elección de representantes a intervalos regulares, la independencia parcial de los representantes, la libertad de la opinión pública y la toma de decisiones tras el proceso de la discusión. Tales principios no dejaron de actuar en ningún momento. Así que, analicemos y comparemos los modos sucesivos en los que fueron puestos en práctica.

No obstante, antes es necesario dejar clara una cuestión referente al cuarto principio (el proceso por discusión). El estudio de las sucesivas formas de discusión pública durante la historia del gobierno representativo plantea un problema que no se da en el caso de los tres primeros. La elección de representantes a intervalos regulares, la relativa libertad de acción de la que gozan y la libertad de expresión de opiniones políticas son de fácil identificación y definición. La noción de discusión es más escurridiza y el fenómeno que denota es más difícil de definir con exactitud. Aún complicada más el problema el hecho (ya mencionado) de que los primeros partidarios del gobierno representativo, aun haciendo uso de ella, no hicieron mucho por desarrollarla. En sus reflexiones sobre el debate en la asamblea, no parece que se refiriesen a algún tipo de intercambio verbal concreto. Siéyès y Burke, por ejemplo, esperaban que la discusión facilitase el acuerdo e «iluminara» a través del intercambio de «argumentaciones» y «razonamientos». Pero esto sólo reconduce el problema al de las nociones de ideas, argumentos y razonamientos. Así que si deseamos estudiar los cambios experimentados por la discusión pública, no podemos evitar proporcionar una definición.

En las páginas siguientes, entonces, se entenderá por «discusión» un tipo de comunicación en que al menos una de las partes

a) trata de producir un cambio en la posición de la otra parte, y b) lo realiza empleando propuestas que son impersonales o están relacionadas con el futuro a largo plazo.

La primera característica denota el elemento de persuasión que ha de incluir la discusión política si ha de realizar su función esencial de generar un consenso, en particular el de la mayoría. Sólo los discursos persuasivos que traten de cambiar la opinión de los demás son, de hecho, capaces de obtener el consentimiento de la mayoría si, desde el comienzo, no hay más que un gran número de opiniones divergentes. La primera característica distingue la discusión de los tipos de comunicación verbal en los que los interlocutores no tratan de persuadirse mutuamente; por ejemplo, cuando individuos intercambian información o, como ocurre con los abogados en los tribunales, parecen replicarse mutuamente, aunque de hecho estén tratando de persuadir a una tercera parte.

La segunda característica (el empleo de propuestas impersonales o a largo plazo) corresponde a la dimensión racional, argumentativa de la discusión. Esto distingue a la discusión de lo que se puede calificar como regateo, en el que los participantes tratan de cambiar las respectivas posiciones mediante recompensas o amenazas que afecten a los respectivos intereses personales inmediatos⁷. Hablamos de regateo, por ejemplo, y no de discusión, cuando una parte trata de cambiar la opinión de otras ofreciendo a cambio dinero, bienes o servicios.

La distinción entre regateo y discusión nos permite aclarar la naturaleza racional de la discusión sin tener que recurrir a la exigente categoría de la «discusión desinteresada»⁸. Para captar la

⁷ Pese a sus deficiencias, empleo el término «regateo» (*bargaining*) para distinguirlo de lo que aquí significa la noción de «negociar» (*bargaining*) tal y como ha sido elaborada en la «teoría de la negociación» (*bargaining theory*). El concepto estándar de negociación implica el empleo de amenazas y recompensas, pero no hace referencia a su naturaleza individual o a su inmediatez. Sobre la distinción entre discusión y negociación, véase, por ejemplo, J. Elster, «Argumenter et négocier dans deux assemblées constitutives», en *Revue française de Science Politique*, volumen 44, 2, abril de 1994, pp. 187-256.

⁸ En cierto sentido cualquier tipo de comunicación lógica y comprensible necesariamente se apoya en razones, pero cuando los fundadores del gobierno representativo

dimensión argumentativa de la discusión que se considera propia del gobierno representativo, puede tener sentido reservar el término «discusión» para referirse a intercambios totalmente desinteresados en los que los interlocutores tratan de persuadirse mutuamente para adoptar una posición únicamente basada en lo que sea la verdad y sea acorde con las normas éticas. «Discusión desinteresada» es sin duda un concepto apto y fértil desde un punto de vista filosófico general, pero en política sólo constituye una situación extrema. Tratar de convertirla en una categoría fundamental en un análisis del gobierno representativo sería puro *anglisme*.

La noción de regateo es más útil para los fines del análisis político porque permite distinguir entre formas de comunicación interesada, que es lo que constituye la base de la política. Hay una diferencia clara entre regateo, en el que una parte promete a otra que, de adoptar cierta posición, obtendrá una recompensa o incurrirá en una falta, y la discusión, en la que también una parte apela al interés de la otra, pero, en este caso, mostrándole, que de adoptar una posición concreta, resultará alguna ventaja o perjuicio a largo plazo para el grupo al que pertenece o para él mismo.

En el regateo se emplean propuestas dirigidas a la otra parte en tanto que individuo, tal y como es en el momento en el que se le aborda. La discusión, por otro lado, emplea propuestas impersonales y generales concernientes a clases de individuos o proposiciones a largo plazo⁹. Al objeto de formular tales propuestas, el

pensaron acerca de a qué tipo de intercambio había que asignar un papel crucial, tenían obviamente en mente un tipo de comunicación que apelara a la razón de modo preeminente. Es la naturaleza de ese uso preeminente de la razón lo que es preciso definir y hacer operativo con el fin de estudiar las formas sucesivas de discusión en el gobierno representativo.

Por supuesto, las características de la generalidad y la relevancia a largo plazo pueden estar combinadas. Los agentes políticos tratan a menudo de persuadir resaltando los beneficios que a largo plazo gozarán clases o grupos. En la descripción de discusión que aquí se presenta (el empleo de proposiciones impersonales o unas relacionadas a largo plazo), el «o» no es excluyente; sólo sirve para reflejar que es posible emplear proposiciones que estén relacionadas con clases, pero no con el largo plazo. Por ejemplo, puede aducirse que, si se toma una determinada decisión, una clase obtendrá un beneficio inmediato. En el regateo, en cambio, es más raro que estén separadas las características

interlocutor ha de involucrarse en clasificaciones y abstracciones. Ha de asociar a las personas según los rasgos que considere relevantes, en lugar de verlos como individuos concretos. O debe formarse una idea de su identidad profunda, más allá de sus características inmediatas y pasajeras. Paralelamente, la persona a la que se dirige el discurso ha de efectuar un rodeo mental para concebir qué puede ganar; debe verse no como un individuo concreto, con nombre y apellidos (que es la autopercepción inmediata), sino como miembro de una clase. O debe disociarse de su identidad actual para formarse una idea de su identidad futura. En consecuencia, este tipo de comunicación exige a ambas partes que se separen de sus identidades singulares e inmediatas para alcanzar lo general y perdurable. Exige el recurso a la razón.

Es más, en el regateo, la propuesta que indica a la otra parte que obtendrá algún beneficio tiene la condición lingüística específica de una oferta o amenaza. La realización de ese contenido (beneficio o pérdida) es cierta desde el momento en que la propuesta haya sido emitida o, al menos, su realización depende sólo de la voluntad de quienquiera que presente la propuesta. Lo mismo no puede ser verdad (descartando situaciones excepcionales) si las propuestas que anuncian una ganancia o una pérdida a la otra parte son generales o impersonales o están dirigidas a un futuro lejano. Normalmente, una persona no puede ofrecer una recompensa (o efectuar una amenaza) a clases enteras, ya que para hacerlo tendría que tener a su disposición una cantidad desmesurada de recursos, tanto mayor según el tamaño de las clases a las que presente la oferta o la demanda. En este caso, entonces, la propuesta que anuncia una ganancia o una pérdida adquiere por lo menos parcialmente el

de individualidad y de inmediatez. Cuando a alguien se le ofrece personalmente una recompensa por tomar una determinada decisión política, la oferta casi siempre está relacionada con el futuro cercano. Esto se debe a que sólo con grandes dificultades las recompensas a largo plazo pueden hacerse objeto de oferta en el sentido estricto del término (ver más adelante). Esto contribuye a la falta de simetría entre la definición de regateo (empleo de propuestas que son personales y a corto plazo) y la discusión (empleo de propuestas generales o a largo plazo).

carácter de predicción, cuya realización no dependerá solamente de la voluntad de la persona que formula la propuesta sino también de factores externos, como la cooperación de un gran número de otras personas o, más en general, de fuerzas sociales y económicas. El mismo razonamiento es aplicable a las propuestas que anuncian beneficios a largo plazo a la otra parte: cuanto más distante sea el momento al que se refiere la propuesta, tanto más se constituye en mera predicción, ya que el paso del tiempo incrementa las posibilidades de interferencia de otros acontecimientos. Y claramente, esta cualidad predictiva es aún más fuerte si la propuesta atañe a clases y es a largo plazo.

Hacer predicciones sin exponerse a ser refutado por los hechos es, sin embargo, un fuerte incentivo para analizar el mundo y comprender cómo funciona. Nos vemos impelidos a saber, pues no basta con sencillamente descartarlo. Entonces, en ese sentido también la comunicación que emplea propuestas generales o a largo plazo apela al uso de la razón. Aunque, en esta ocasión, se distinga más la razón de la volición que de la percepción inmediata. La dimensión predictiva inherente a la comunicación que anuncia beneficios a largo plazo aumenta su carácter persistente. El orador multiplica sus argumentos para mostrar que el beneficio se materializará, ya que no puede *ofrecer* simplemente el beneficio como tal. Cuando se le ofrece a alguien un objeto a cambio de algo, o bien esa persona acepta la oferta y se acaba la comunicación, o la rechaza y hay que efectuar una oferta diferente. No se acumulan argumentos para obtener el acuerdo del otro. Ambas partes «regatean» hasta llegar a un acuerdo en el precio; no «argumentan».

El ofrecimiento a personas de dinero, bienes o servicios a cambio de acciones políticas está muy extendido, como lo demuestra el familiar fenómeno de la corrupción y el clientelismo. El concepto de regateo que hemos introducido no es, pues, sólo una elucubración intelectual dirigida a clarificar la noción de discusión. La definición de la discusión como una comunicación destinada a producir un cambio mental mediante el uso de propuestas imperpersonales o a largo plazo es sólo un tipo ideal. Es difícil a veces deter-

minar qué situación que en uno u otro lado del límite de la definición. Así, por ejemplo, en ocasiones, se aporta información con la intención de cambiar la opinión de la otra parte y es complicado entonces saber en cada caso si estamos ante una comunicación persuasiva o no. ¿En qué lado de la línea entre regateo y discusión hemos de colocar la situación en la que una persona trata de persuadir a otra ofreciéndole recompensas a los parientes o amigos de ésta? Aplicar la distinción entre plazo corto o largo puede también en ocasiones dar lugar a problemas similares. Aun así, el concepto de discusión conserva cierta utilidad, permitiendo la clasificación de situaciones concretas según su proximidad a la misma.

La definición aquí establecida intenta captar la esencia eterna y universal de la discusión. Lo que se sostiene no es que siempre sea apropiado el uso de la palabra «discusión» tal y como aquí se define. La definición que se ha propuesto es en gran medida estipulativa (de hecho es posible trazar de un modo diferente las fronteras), pero no constituye un obstáculo, ya que lo que aquí buscamos es estudiar la transformación de los fenómenos que abarca nuestra definición.

En las páginas siguientes, se construirán y compararán tres tipos ideales de gobierno representativo: parlamentarismo, democracia de partidos y un tercer tipo que, por diversas razones que el análisis pondrá de manifiesto, denominaré democracia de «audiencia»¹⁰. Estos tipos ideales son deliberadamente esquemáticos; no están previstos para proporcionar una descripción exhaustiva de cada forma de gobierno representativo, sino para permitir la comparación entre las formas asumidas por los cuatro principios claves de la representación en cada caso. Los tres tipos ideales no cubren todas las formas posibles de representación política, ni siquiera las formas que ha tenido en la realidad. Los tipos ideales serán examinados únicamente a la luz del tipo de *representación*, por así decir, el tipo de relación entre representantes y representados que contienen. La extensión del derecho de voto y el tamaño de la población

¹⁰ Véase el cuadro de la p. 287.

representada se dejarán deliberadamente fuera. Puede que en determinados momentos y países, las diversas formas de representación política que aquí se analizan puedan coexistir y fundirse entre sí, pero, dependiendo del momento y lugar, predomina una forma u otra.

Parlamentarismo

Elección de representantes

La elección fue concebida como un medio para situar en el gobierno a personas que gozaban de la confianza de sus conciudadanos. En los orígenes del gobierno representativo, la confianza derivaba de circunstancias particulares: los candidatos con éxito eran individuos que inspiraban la confianza de su electorado como resultado de su red de conexiones locales, su importancia social o la deferencia que provocaban.

En el parlamentarismo, la relación de confianza tiene un carácter esencialmente personal. Es mediante la individualidad como los candidatos inspiran confianza y no a través de sus conexiones con otros representantes o con organizaciones políticas. El representante tiene una relación directa con las circunscripciones; es elegido por las personas con las que mantiene contactos frecuentes. Además, la elección parece ser reflejo y expresión de interacciones no políticas. Esta confianza procede del hecho de que los representantes pertenecen a la misma comunidad social, comunidad definida geográficamente (circunscripción, pueblo o ciudad, condado) o en términos de «intereses» más generales (lo que Burke llama «grandes intereses del reino»: hacendados, comerciales, industriales, etc.). Las relaciones de proximidad y pertenencia local en uno de esos grandes intereses son resultado espontáneo de vínculos e interacciones locales. No son generadas por la competencia política. Constituyen más bien recursos preexistentes que los políticos movilizan en su lucha por el poder político. A la par, los represen-

Autonomía parcial de los representantes

Cada representante electo es libre de votar de acuerdo con su conciencia y juicio personal. No forma parte de su papel transmitir una voluntad política ya formada fuera de los muros del parlamento. No es portavoz de sus electores, sino su «fideicomisario». Este es el concepto de representante que Burke formuló en su famoso «Discurso a los electores de Bristol». A este respecto, su discurso refleja la opinión más ampliamente aceptada de su época¹¹. Y la idea siguió prevaleciendo a lo largo de la primera mitad del XIX. El período que va desde la Primera Ley de Reforma inglesa (1832) a la Segunda (1867) se ha llegado a llamar «la edad de oro del parlamentario privado», en otras palabras, el representante que decide su voto por convicciones privadas y no por compromisos hechos fuera del parlamento¹². Se puede considerar la Cámara de los Comunes del final de las guerras napoleónicas hasta la Segunda Ley de Reforma como el arquetipo del parlamentarismo. La independencia política de cada representante obedece en parte a que su escaño lo obtiene por factores no políticos tal como su propia reputación local.

¹¹ Véase Edmund Burke (c.o. 1774): «Speech to the Electors of Bristol» en R. J. S. Hoffman y P. Lavack, (eds.), (1949): *Burke's Politics, Selected Writings and Speeches*, Nueva York, A. A. Knopf, pp. 114-16. Sobre el hecho de que Burke reflejaba la opinión generalmente aceptada del papel de los representantes, véase J. R. Pole (1966): *Political Representation in England and the Origins of the American Republic*, Berkeley, University of California Press, p. 441, pero también las pp. 412, 419, 432. Blackstone respalda un punto de vista similar en *Commentaries on the Laws of England* (1765-9), libro 1, capítulo 2 (facsimil de la primera edición, 4 volúmenes, Chicago, University of Chicago Press, 1979) volumen 1, p. 155.

¹² Véase S. Beer (c.o. 1962): *British Modern Politics: Parties and Pressure Groups in the Collectivist Age*, Londres, Faber & Faber, 1982, pp. 37-40.

Libertad de la opinión pública

La primera mitad del siglo XIX contempló una proliferación de movimientos extraparlamentarios (carismo, derechos de los católicos, reforma parlamentaria, abrogación de la ley del grano), que organizaban manifestaciones, peticiones de firmas y campañas de prensa.¹³ Las divisiones que reflejaban esos movimientos no se correspondían, sin embargo, a las líneas que cruzaban entre los partidos. La expresión de la opinión pública difería de la elección de los representantes no sólo en sus fundamentos constitucionales —sólo estos últimos poseían consecuencias legalmente vinculantes— sino también en sus propósitos. Algunas cuestiones, como la libertad de credo, la reforma del parlamento y el libre comercio no fueron planteadas en las campañas electorales ni fueron resueltas por los resultados electorales. Más bien fueron presentadas ante este foro por organizaciones creadas *ad hoc* y solucionadas mediante presiones externas al parlamento. Aunque pudieran existir diferencias entre representantes y representados, las escisiones que dividieron al parlamento no coincidían con las que dividían al país en esas cuestiones.

La diferencia de propósitos que separaba la elección de representantes respecto de la expresión de la opinión pública no sólo se debía a la limitación del derecho de sufragio, sino también al mismo carácter del parlamentarismo, ya que si las elecciones seleccionan a individuos por la confianza personal que inspiran, las opiniones de la ciudadanía sobre políticas y asuntos públicos debían encontrar otra vía para manifestarse. El electorado no siempre tiene esas opiniones; puede ocurrir sólo en situaciones de crisis. El principio de libertad de la opinión pública implica, no obstante, dicha posibilidad. Y la estructura del parlamentarismo comportaba que si el pueblo sostiene esas opiniones, deben ser expresadas fuera de las elecciones.

Por lo tanto, en esta forma de gobierno representativo, la libertad de opinión pública incrementa la posibilidad de que se abra una brecha entre la opinión pública y el parlamento. Se podría decir,

¹³ Véase Beer, *British Modern Politics*, pp. 43-8.

por emplear una metáfora espacial, que existe la posibilidad de escisión horizontal entre la más alta voluntad (la del parlamento como un todo) y la voluntad más baja (la que se expresa en las calles, en peticiones y en las columnas de la prensa). La estructura subyacente a esta configuración se revela con mayor dramatismo cuando la voz de las masas fuera del parlamento expresa preocupaciones no compartidas por nadie de dentro de él. Los observadores más perspicaces han indicado que la posibilidad de un enfrentamiento así entre el parlamento y la voz del pueblo, por muy amenazante que pueda ser para el orden público, es característico del parlamentarismo. En su análisis del funcionamiento del parlamentarismo inglés antes de la formación de partidos de masas, Ostrogorsky escribió:

En tiempos no electorales, cuando actúa formalmente, se supone que la opinión pública proporciona a los parlamentarios y a sus dirigidos una fuente constante de inspiración que a la vez ejerce un control continuo sobre ellos. Al manifestarse con independencia de cualquier senda constitucional, este poder dual se impone y triunfa... Sin embargo, para que este poder de la opinión (que es eminentemente elusivo y fluctuante) logre hacerse sentir, debe ser absolutamente libre de emerger en sus *various forms irregulars e ir directly to the parliament*.¹⁴

Pero cuando las masas están presentes físicamente en las calles, enfrentadas al parlamento, aumenta el riesgo de desórdenes y violencia. Esta forma de gobierno representativo se caracteriza por el hecho de que la libertad de opinión pública parece indisoluble de ciertos riesgos para el orden público.

Juicio mediante la discusión

Como los representantes no están atados por los deseos de los que los eligen, el parlamento puede ser un órgano deliberador en todo su sentido, o sea, un lugar en el que los individuos *forman* su

¹⁴ Ostrogorsky, *La Démocratie*, volumen I p. 573. (La cursiva es mía.)

voluntad mediante la discusión y en el que se llega al consentimiento de la mayoría mediante el intercambio de argumentos. Una discusión puede producir un acuerdo final entre los participantes con opiniones divergentes sólo si son proclives a cambiar sus opiniones durante la discusión. En las circunstancias en las que este cambio no es posible, la discusión no sirve para crear el consentimiento de la mayoría. Y no altera esta situación el que los participantes intercambien comentarios verbales o no: no hay una genuina discusión. La posibilidad de que los participantes cambien de opinión es una condición necesaria (aunque no suficiente) de la discusión persuasiva. Precisamente con el fin de permitir la deliberación significativa en el parlamento es por lo que en el parlamentarismo los representantes no están atados por los deseos de sus circunscripciones. Durante la primera mitad de siglo XIX, la creencia dominante en Inglaterra era que los parlamentarios debían votar según las conclusiones a las que hubieran llegado durante el debate parlamentario, no según las decisiones tomadas con antelación fuera del parlamento. Aun si la práctica no siempre se ajustaba a este modelo, éste era el principio suscrito por la mayor parte de los candidatos y miembros del parlamento. En cualquier caso, la libertad de los representantes electos puede verse en el continuo cambio de divisiones y agrupaciones entre los representantes¹⁵.

Democracia de partidos

Elección de representantes

La ampliación del electorado resultante de la extensión del derecho de voto imposibilita una relación personal con los representantes. Los ciudadanos ya no votan a alguien a quien conocen

¹⁵ Esta característica del parlamentarismo aún sobrevive en nuestros días en el Congreso de los Estados Unidos.

personalmente, sino a alguien que lleva los colores de un partido. Los partidos políticos, con sus burocracias y redes de militantes, fueron creados con el fin de movilizar a un electorado ampliado.

Cuando se formaron los partidos de masas, se creía que iban a llevar a los cargos políticos al «hombre común». El auge de tales partidos no sólo parecía señalar la «desaparición de los notables», sino también el fin del elitismo que había caracterizado al parlamentarismo. En los países en los que los partidos de masas reflejaban la división entre clases, se esperaba que, mediante la mediación del partido socialista o socialdemócrata, las clases trabajadoras estuvieran desde entonces representadas en el parlamento a través de sus propios hombres, trabajadores corrientes. El análisis de Robert Michels del Partido Socialdemócrata alemán, sin embargo, defraudaría en breve esas expectativas¹⁶.

Michels expuso (y denunció con amargura) la brecha existente entre los dirigentes y las bases en un paradigmático partido de masas y de clase. Demostró que aunque los líderes y diputados pudieran tener sus orígenes en la clase trabajadora, en realidad llevaban una vida pequeño burguesa más que proletaria. Michels no solamente sostuvo que los líderes y diputados del partido de la clase trabajadora conseguirían cambiar *una vez* alcanzada su posición, sino que eran ya originariamente diferentes. El partido, según Michels, ofrecía una oportunidad a «los miembros más inteligentes [de la clase trabajadora] para asegurar un ascenso en la jerarquía social» y elevaba a «algunos de los» proletarios «más capacitados y mejor informados»¹⁷. En los albores de la era capitalista, estos trabajadores «más inteligentes y ambiciosos» podían haberse convertido en pequeños empresarios, mientras que ahora se convierten en burócratas del partido¹⁸. El partido es dominado así por las élites «desproletarizadas», marcadamente diferentes de las

¹⁶ Robert Michels (c.o.1911): *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. Nueva York, Free Press, 1962, véase en especial la parte IV, «Social analysis of leadership».

¹⁷ Michels, *Political Parties*, pp. 263-4.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 258-9.

clases trabajadoras. Esas élites, alcanzan el poder, sin embargo, gracias a cualidades y talentos específicos, a saber, activismo y habilidad organizativa.

Dos aspectos del análisis de Michels merecen particular atención. Primero, la vehemencia con la que denuncia por no democrática, «aristocrática» u «oligárquica» la diferencia en cuanto a posición y nivel de vida entre las bases del partido y sus dirigentes revela el duradero atractivo del ideal de similitud y proximidad entre gobernantes y gobernados. Y ello más de un siglo después de la discusión entre los federalistas y los antifederalistas americanos. En los primeros años del siglo XX, la democracia aún se identificaba con una forma de poder en la que los líderes debían parecerse a los gobernados en cuanto a circunstancias y características, incluso aunque la acción colectiva requiriera una diferenciación funcional entre ellos. Además, la adhesión de Michels al ideal de la similitud no era un caso aislado. El atractivo del ideal se puede ver igualmente en un documento aparecido medio siglo antes, que tuvo un papel crucial en la política francesa: El Manifiesto de los Sesenta (*Manifeste des Soixante*), publicado por un grupo de trabajadores parisinos en 1864, crítica la visión de la representación que prevalecía en círculos republicanos. Los Sesenta se quejaban de que no hubiese candidatos de la clase trabajadora. Los republicanos habían asegurado a los trabajadores sus simpatías y les prometieron la defensa de sus intereses, pero los Sesenta replicaron que querían ser representados en el parlamento por «trabajadores como ellos»¹⁹.

Segundo (volviendo a Michels), su estudio demuestra que, cuando el gobierno representativo llega a ser dominado por partidos

¹⁹ P. Rosanvallon (1988): *La question syndicale*, París, Calmann-Lévy, p. 204. Proudhon publicó un extenso comentario del manifiesto en una obra titulada *De la capacité politique des classes ouvrières* (c.o. 1873), París, Marcel Rivière, 1942. El texto del manifiesto figura como apéndice en esa edición del libro de Proudhon. Según Rosanvallon, «el manifiesto marcó un giro en la cultura política y social de Francia. Debe ser considerado uno de los textos políticos más importantes de la Francia del XIX» (*La question syndicale*, p. 204).

de masas, su carácter elitista no desaparece, surge más bien un nuevo tipo de élite. Las cualidades distintivas de los representantes ya no son su posición local y prominencia política, sino el activismo y las dotes organizadoras. Aun admitiendo que los votantes no eligen directamente a sus representantes por estas cualidades, es la máquina del partido la que las selecciona. Pero al votar a los candidatos presentados por el partido, los electores también consienten, además de ratificar, el uso de tales criterios. La democracia de partido es el gobierno del *activista* y del *burócrata del partido*.

En la democracia de partidos, el pueblo vota más por un partido que por una persona. Prueba de ello es el notable fenómeno de la estabilidad electoral. Entre la larga serie de candidatos de partidos, los votantes continúan eligiendo a los del mismo partido. No sólo tienden a votar constantemente por el mismo partido, sino que las preferencias de partidos pasan de generación en generación: los hijos votan como votaban sus padres y los habitantes de determinadas zonas geográficas votan durante décadas al mismo partido. Incontables estudios realizados hasta los años setenta confirman esta estabilidad electoral, un importante descubrimiento de la ciencia política del cambio de siglo²⁰. Sin embargo, la estabilidad electoral elimina uno de los fundamentos del parlamentarismo: una elección ya no es la opción por una persona conocida personalmente por los votantes y que genera confianza. En algunos ámbitos, la desintegración de este vínculo personal fue interpretada como una señal de crisis de la representación política.

La estabilidad electoral es en gran medida resultado de la determinación de las preferencias políticas por factores socioeconómicos. En la democracia de partidos, las divisiones electorales reflejan *divisiones de clases*. Aunque se encuentra la influencia de factores socioeconómicos en todos los países democráticos en la

²⁰ Para mencionar sólo unas cuantas obras destacadas en este campo, véase A. Siegfried (1913): *Tableau politique de la France de l'Ouest sous la III^e République*, París, Armand Colin, 1913; B. Berelson, P. Lazarsfeld y W. McPhee (1954): *Voting*, Chicago, University of Chicago Press; A. Campbell, P. E. Converse, W. E. Miller y D. E. Stokes (1964): *The American Voter*, Nueva York, Wiley.

primera mitad del XX, es especialmente evidente en los países en los que uno de los principales partidos fue formado y considerado como expresión política de la clase trabajadora. Los partidos socialistas y socialdemócratas son considerados generalmente como arquetipos de los partidos con base de masas que se han convertido en el eje de la democracia representativa desde finales del XIX²¹. Por lo tanto, es aquellos países en los que los partidos socialdemócratas son fuertes donde se halla, en su forma más pura, el tipo de representación que genera la estable fidelidad partidista reflejo de la división en clases²².

Durante décadas, votar en Alemania, Inglaterra, Austria y Suecia fue un modo de expresar una identidad de clase. Para la mayor parte de los votantes socialistas o socialdemócratas, el voto que depositaban no era una cuestión de opción, sino de identidad y destino social²³. Los votantes depositaban su confianza en los candidatos presentados por «el partido» porque les veían como miembros de la comunidad a la que ellos también creían pertenecer. La sociedad parecía estar dividida por diferencias culturales y económicas fundamentales en un reducido número de bandos, habitualmente dos: uno conservador, generalmente aglutinado por la religión y los valores tradicionales, y el bando socialista, definido por la posición socioeconómica de sus miembros²⁴. Un votante se podía sentir vinculado por todos sus intereses y creencias en un mismo bando. Cada bando era una comunidad, unida de arriba abajo por poderosos lazos de identificación.

²¹ Esto es particularmente cierto desde el estudio de Michels del Partido Socialdemócrata alemán.

²² Los partidos comunistas en determinados países democráticos (Francia e Italia, por ejemplo) caen en cierto sentido dentro del mismo modelo, pero su lugar en la operación de la democracia representativa es más complejo y problemático, la forma de representación inducida aparece en ese caso menos claramente.

²³ Los análisis de Alessandro Pizzorno sobre la votación como expresión de identidad tienen particular importancia en su relación a la democracia de partido. Véase A. Pizzorno (1985): «On the rationality of democratic choice», *Telos*, volumen 63, primavera, pp. 41-69.

²⁴ En Austria, el término «mentalidad de bandos» (*Lagermentalität*) se empleó para caracterizar la cultura política del país entre las dos guerras mundiales.

En tal situación la representación se convierte principalmente en un reflejo de la estructura social. Originariamente, sólo un componente de la representación, el reflejo de la diversidad social, viene a predominar en esta forma de gobierno representativo. No obstante, la fuerzas sociales que se expresan a través de las elecciones están en *conflicto* entre sí. Como en el parlamentarismo, las elecciones reflejan una realidad social anterior a la política, pero, mientras que las comunidades locales o los «grandes intereses» que se expresaban en el caso del parlamentarismo no estaban necesariamente en conflicto, aquí el conflicto social asume una importancia crítica. Aunque los inventores de la representación habían considerado el carácter plural de los órganos representativos como una de sus virtudes, nunca imaginaron que ese pluralismo pudiera convertirse en el reflejo de un conflicto social fundamental y duradero. Esta metamorfosis de la representación fue producto de la industrialización y de los conflictos que ésta provocara.

En esta forma de representación, un cierto sentido de la pertenencia y de la identidad social determina mucho más las actitudes electorales que la adhesión a los programas de los partidos. Los partidos de masas formados a finales del XIX ciertamente propusieron detallados programas y desarrollaron sus campañas partir de ellos. A este respecto, eran marcadamente diferentes de los partidos anteriores. Pero la mayor parte del electorado no tenía una idea detallada de las medidas propuestas. Incluso cuando los votantes conocían la existencia de tales programas, lo que sobre todo, retenían era vagos lemas que captaban su atención y eran amplificados durante las campañas electorales. Aunque por motivos bastante diferentes, los partidarios de los partidos de masas no sabían mucho más acerca de las políticas precisas por las que abogaban aquellos a los que votaban que lo que lo hacían los electores en el parlamentarismo cuando optaban por una persona en la que depositaban su confianza. Sin duda, el conocimiento sobre las políticas a seguir es mayor que en el parlamentarismo; la existencia de programas ciertamente así lo permitía. Con todo, en la

democracia de partidos la confianza de los votantes no se obtenía por las medidas propuestas, fluía en su lugar por la sensación de pertenencia e identificación. Los programas tenían otro efecto y servían para otro fin: contribuían a movilizar el entusiasmo y energía de los activistas y de los burocratas del partido que sí estaban al tanto de los mismos. En la democracia de partido, como en el parlamentarismo, la elección sigue siendo una expresión de confianza más que una opción de medidas políticas concretas. Lo único que cambia es el objeto de la confianza: ya no son las personas, sino una organización, el partido.

Autonomía parcial de los representantes

El representante, diputado, o miembro del parlamento ya no es libre para votar de acuerdo con su propia conciencia o juicio: está obligado con el partido, al que debe su elección. Como escribiera Karl Kautsky, por ejemplo, uno de los líderes más prestigiosos del Partido Socialdemócrata alemán: «El diputado socialdemócrata no es como tal un individuo libre —por muy duro que pueda sonar—, sino un simple delegado (*Beaufragte*) de su partido».²⁵ El miembro de la clase trabajadora con escaño en el parlamento es un mero portavoz de su partido. Esta visión es trasladada a prácticas efectivas empleadas en todos los países en los que la socialdemocracia es fuerte: estricta disciplina de voto en el parlamento y control de los diputados por el aparato del partido. Hans Kelsen, cuyos escritos políticos reflejan de modo ejemplar el principio de la democracia de partidos, propuso varias medidas destinadas a dar a los partidos el control efectivo de sus representantes electos: que los representantes obligados a dimitir

²⁵ Karl Kautsky (1893): *Der Parlamentarismus, die Volksgesetzgebung und die Sozialdemokratie*, Stuttgart, Dietz Verlag, p. 111. Sobre la materia de la crítica marxista a la representación y su aceptación en una forma reorientada por los dirigentes de los partidos socialdemócratas, véase A. Bergounioux y B. Manin (1979): *La social-démocratie ou le compromis*, Paris, Presses Universitaires de France, capítulos 1 y 3.

abandonen el partido y que los partidos sean capaces de destituir a sus representantes».²⁶

El parlamento se convierte entonces en un instrumento que mide y registra la fuerza relativa de los intereses sociales en conflicto. Merece la pena señalar que, con la excepción de Inglaterra, en los países en los que la socialdemocracia es poderosa (Alemania, Austria, Suecia) se suele practicar la representación proporcional, o sea, un sistema electoral que tiene el efecto de reflejar un preciso equilibrio de fuerzas entre el electorado. Kelsen considera necesaria la representación proporcional «para que quede reflejada eficazmente la situación de los intereses» en la composición del parlamento.²⁷ No obstante, en una sociedad en la que la autoridad política central refleja con mínimas distorsiones el equilibrio de fuerzas entre intereses contrapuestos, cada uno de ellos sólidamente unidos, existen riesgos de enfrentamiento.²⁸ Como los votantes individuales se adhieren a uno de los bandos con todos sus intereses y beneficios, si un bando resulta triunfante, el bando opuesto está sometido a una derrota total que se extiende a todas las áreas de la existencia: podría, consecuentemente, preferir el recurso de las armas. La estabilidad electoral incluso aumenta este riesgo; la minoría tiene pocas esperanzas de que la situación se revierta en un futuro cercano. En este sentido, la democracia de partidos

²⁶ H. Kelsen (c.o. 1929): *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Aalen, Scientia Verlag, 1981, pp. 42-3. Según Kelsen, «es ilusorio o hipócrita sostener que la democracia es posible sin partidos políticos» y «la democracia es necesaria e inevitablemente el gobierno de los partidos políticos» (*Ibid.*, p. 20). Kelsen era considerado próximo al partido socialista austríaco. Tuvo un importante papel en la elaboración de la Constitución de la Primera República, sobre todo en lo referente a la creación del tribunal constitucional. Fue nombrado miembro permanente del tribunal, pero tuvo que abandonar Austria tras las campañas antisemitas. Su pensamiento político y jurídico ejerció una amplia influencia sobre los dirigentes socialdemócratas de Austria y Alemania. Kautsky hace frecuentes referencias de él.

²⁷ *Ibid.*, p. 61.

²⁸ Nótese que, para Kelsen, la polarización en dos «bandos» es condición necesaria para el funcionamiento de la democracia. La oposición central disuelve las posiciones entre cada bando y es, por lo tanto, factor integrador (*Ibid.*, p. 56). Sin embargo, Kelsen concibe la polarización como la característica de la política; para él, derivada del principio del gobierno de la mayoría.

maximiza, en consecuencia, el riesgo de enfrentamiento abierto. Pero el mismo aumento del riesgo crea también un incentivo para que los partidos eviten ese resultado. Es más, dado que el equilibrio de fuerzas sociales queda directamente reflejado en el resultado electoral, ninguno de los protagonistas puede hacerse ilusiones sobre la fuerza del enemigo. En general, cuanto menos sepan los agentes políticos la resistencia que se van a encontrar (habitualmente, tienden a subestimarse), más inclinados estarán a efectuar movimientos arriesgados. La democracia de partidos enfrenta cara a cara a las fuerzas políticas, unas contra otras y con la perspectiva de guerra civil.

Con el fin de evitar el riesgo de enfrentamientos violentos, el bando mayoritario tiene una única solución: llegar a un compromiso con la minoría, o sea, abstenerse de someterla a su voluntad sin posibilidad de marcha atrás. La democracia de partido es una forma viable de gobierno sólo si los intereses contrapuestos aceptan explícitamente el principio del compromiso político, ya que no hay nada que pueda suavizar su oposición en la esfera social. Kelsen hizo del principio del compromiso la piedra angular de su teoría de la democracia, aunque no llegó a explicar por qué los protagonistas están motivados a alcanzar compromisos²⁹. Históricamente, sólo después de aceptar el principio del compromiso, llegaron los partidos socialdemócratas al poder y consiguieron su permanencia en él. En general, dieron señales de tal aceptación de modo simbólico, adoptando una estrategia de coalición cuando accedieron por primera vez al gobierno. Por el hecho de formar una coalición, los partidos se ubican deliberadamente en una posición en la que no son capaces de poder llevar a cabo todos sus planes. Optan desde el principio por dejar espacio a voluntades ajenas³⁰. La representación

²⁹ Véase *ibid.* p. 53-68. El texto de Kelsen sobre la materia da a menudo la impresión de que el compromiso es el resultado de la buena voluntad de los protagonistas.

³⁰ Sobre la democracia social, el principio del compromiso deliberado y la estrategia de la coalición, véase B. Manin, «Démocratie, pluralisme, libéralisme», en A. Bergounioux y B. Manin (1989): *Le régime social-démocrate*, París, Presses Universitaires de France, pp. 23-25.

proporcional, además, fomenta las estrategias de coalición al ser poco frecuente la formación de mayorías parlamentarias absolutas.

Al estar la democracia de partidos basada en el compromiso, los partidos tendrán, sin embargo, la libertad de no llevar a cabo todos planes una vez en el poder. Con el fin de ser capaces de alcanzar compromisos o de formar coaliciones, los partidos deben reservarse espacios de maniobra tras las elecciones. El hecho de que cuando votan, las personas expresan su confianza en un partido y dejan las cosas en sus manos facilita esa libertad de acción. Por supuesto, los partidos están en cierta medida ligados a sus programas, ya que se han comprometido públicamente a seguir determinadas políticas. Por añadidura, los activistas del partido han sido movilizados alrededor de ellas. Por lo tanto, la dirección del partido tiene algún incentivo para actuar siguiendo la orientación general de la plataforma política. Aun así, si el partido ha de llegar a un compromiso con la oposición o con sus aliados (comprometidos también públicamente con programas concretos), el liderazgo del partido debe ser el único juez encargado de decidir en qué medida será llevado a cabo el programa. Debe retener la libertad de no ejecutar *todas* las medidas prometidas en el manifiesto.

Esto explica que, pese a la importancia que los programas adquieren en este contexto, la democracia de partidos no elimina *de facto* (por no hablar *de jure*) la independencia parcial de los que están en el poder respecto de los deseos de los votantes³¹. No estamos, en este sentido, ante la forma indirecta de gobierno popular. En la forma original del parlamentarismo, es el representante individual el que goza de libertad de juicio y de toma de decisiones. Aun no existiendo

³¹ A pesar de su énfasis sobre el principio del compromiso, Kelsen no menciona que los partidos políticos que llevan a cabo sus campañas sobre diferentes programas hayan de conservar cierta discrecionalidad si se ha de alcanzar un compromiso entre la mayoría y la oposición o entre los miembros de una coalición. Esto se debe a que la precisión de su concepto de compromiso es insuficiente. Kelsen no logra ver que el compromiso supone un desfase entre la intención originalmente formulada y la acción que eventualmente se emprende.

ya esta libertad del representante individual, la independencia parcial de los que gobiernan ha dado un giro en la estructura institucional del gobierno representativo para convertirse en prerrogativa del grupo formado por los representantes (el grupo parlamentario) y la dirección del partido. También asume una forma distinta: ya no es la libertad pura y simple de los representantes para actuar como consideren conveniente, sino la libertad de decidir hasta qué punto poner en práctica un plan ya acordado, elegir dentro de los parámetros de este plan lo que pueda y deba ser conseguido.

Este espacio de maniobra entre límites fijados aparece también en la relación entre el mismo partido y su expresión parlamentaria. Merece ser reseñado cómo, por ejemplo, para regular la relación entre la conferencia anual de partido y el grupo parlamentario, en 1907, el Partido Laborista británico adoptó la siguiente moción: «Que las resoluciones que instruye el grupo parlamentario y sus acciones en la Cámara de los Comunes sean consideradas opiniones de la Conferencia, con el entendimiento de que el momento y método para dar efecto a las instrucciones sea dejado al partido en la Cámara, en conjunción con su Ejecutiva Nacional». En palabras de Keir Hardie, miembro de la dirección del partido, la resolución equivale a dar al grupo parlamentario y a la dirección del partido el poder de decidir «qué cuestiones deben tener prioridad». En vista del hecho de que el partido no permanecería en el poder para siempre, este poder de establecer prioridades dentro de un marco predeterminado daba una autonomía nada despreciable a la dirección del partido.

Libertad de la opinión pública

En la democracia de partidos, los partidos organizan la competencia electoral y la expresión de la opinión pública (manifestaciones,

³² Estas dos citas son reproducidas en Beer, *British Modern Politics*, p. 118. (La cursiva es mía.)

peticiones, campañas de prensa). Todas las expresiones de la opinión pública están estructuradas siguiendo divisiones partidistas. Las diversas asociaciones y la prensa están relacionadas con alguno de los partidos. La existencia de prensa de partido tiene particular importancia. Los ciudadanos bien informados, los más interesados en política y los líderes de opinión obtienen sus informaciones de prensa con orientación política; están poco expuestos a las opiniones de la oposición, lo que refuerza la estabilidad de las opiniones políticas. Como los partidos dominan el escenario electoral y la articulación de las opiniones políticas en momentos no electorales, la división de la opinión pública coincide con las divisiones electorales. La elección de representantes y la expresión de la opinión pública ya no difiere en sus objetivos, como sucedía en el parlamentarismo, sino sólo en su estatus constitucional. Ostrogorsky caracteriza a los partidos de masas como «asociaciones integradas»: una persona que apoya a un partido «se da por completo a él», por así decirlo, adopta todas las posiciones del partido, sea cual sea la cuestión³³. En su análisis de la República de Weimar, Schmitt describe las consecuencias de la tendencia hacia la integridad. Señala que:

La extensión [de la política] a todas las esferas de la vida humana, el fin de las separaciones y la neutralización de diferentes ámbitos como la religión, la economía y la cultura, en una palabra [...] la tendencia hacia la «totalización» es en gran medida realizada por un segmento de la ciudadanía mediante redes de organizaciones sociales. El resultado es que, aunque ciertamente no tenemos un Estado total, tenemos instituciones sociales partidistas que tienden a la totalización y organizan a sus tropas desde la edad más temprana, ofreciendo todas ellas [...] un «programa cultural completo».³⁴

Dado que en cada bando todos los modos de expresión son controlados directa o indirectamente por la dirección del partido, los ciudadanos corrientes no pueden hablar por sí mismos. No tienen otra voz

³³ Véase Ostrogorsky, *La Democracia*, volumen II, p. 621.

³⁴ Carl Schmitt (1931): *Der Hüter der Verfassung*, Tübingen, J. C. B. Mohr, pp. 83-4 [ed. cast.: *La defensa de la Constitución*, Madrid, Tecnos, 1983].

que la del partido y sus organizaciones afiliadas, que también encuentran expresión en el parlamento. Una situación así parece violar el principio del gobierno representativo según el cual la opinión pública se puede expresar fuera del control de los que gobiernan.

Las observaciones de Schmitt, sin embargo, contribuyen a clarificar por qué esto no es el caso. Ciertamente cada bando habla con una única voz; sus voces parlamentaria y extraparlamentaria coinciden exactamente, pero hay más de un bando y no todos participan en el gobierno. La autoridad gobernante ya no es, como en el parlamentarismo, todo el parlamento; lo es el partido o la coalición mayoritaria. La democracia de partidos es la era del gobierno de *partido*. Esto significa, no obstante, que hay algo que el partido en el poder no controla, el partido de la oposición y su voz. Se pueden expresar, por tanto, opiniones diferentes de las de los gobernantes, aunque, tanto en la mayoría como en la oposición, los ciudadanos corrientes no pueden articular opiniones fuera del control de sus dirigentes. En la democracia de partidos, la libertad de la opinión pública adopta la forma de libertad de oposición. En contraste con el parlamentarismo, la libertad de opinión se encuentra, pues, desplazada. Puede afirmarse, volviendo a la metáfora espacial de antes, que la brecha vertical entre mayoría y oposición toma el lugar de la división horizontal entre el parlamento y los que están fuera de él.

Puede objetarse, desde luego, que la República de Weimar no es un modelo de gobierno viable, pero el régimen cayó porque los partidos que sostenían la constitución fracasaron en acordar un compromiso. Si es posible llegar a compromisos, puede ser viable un orden político basado en bandos sólidamente unificados. La Austria de posguerra proporciona el más puro ejemplo de un gobierno representativo de ese tipo.

Juicio mediante la discusión

Las sesiones parlamentarias plenarias dejan de ser el foro de discusiones deliberativas. En cada bando reina una estricta disciplina de

voto. Es más, una vez decidida la posición del partido, los representantes no pueden cambiar de opinión como resultado del intercambio dialéctico en el debate parlamentario. Finalmente, los alineamientos del voto en el parlamento son virtualmente idénticos en todas las cuestiones. Esto viene a sugerir que, en cada ocasión, los representantes no votan a luz de los argumentos intercambiados en el parlamento, sino como resultado de las decisiones tomadas en otros lugares. Como regla, cada grupo parlamentario vota de acuerdo con su actitud frente al gobierno: el bando mayoritario apoya sistemáticamente todas las iniciativas del gobierno y el minoritario se opone a ellas.

Esta ruptura con el parlamentarismo fue objeto de numerosos estudios durante el cambio de siglo. En general se identificó como una señal del fin del gobierno mediante la discusión. En realidad, la discusión estaba desplazándose a otros foros. Es cierto que, una vez fijada la posición del partido, los representantes ya no pueden variar de opinión. También es verdad que las decisiones del partido se toman antes de los debates parlamentarios. Pero en los intercambios en el seno del partido que preceden a los debates parlamentarios, los participantes debaten auténticamente. El liderazgo del partido y los miembros del parlamento debaten entre ellos la posición colectiva a adoptar. Y en el debate, todos los participantes son capaces de cambiar de actitud a lo largo de esas discusiones. Por tanto, en cada bando pueden tener lugar discusiones verdaderamente deliberativas. En efecto, la historia de los partidos socialdemócratas muestran cómo intensas discusiones entre la directiva del partido y los miembros del parlamento preceden a los debates en el parlamento y cómo se cambian las posiciones en el curso de tales discusiones. Por supuesto, en este tipo de discusiones no se abordan las opiniones de otros partidos, pero la democracia de partidos también alienta las discusiones entre los líderes de los diversos partidos. La democracia de partidos, como ya se ha señalado, descansa sobre el principio del compromiso, tanto entre la mayoría y la minoría como entre los miembros de la coalición. Las elecciones no determinan la política a seguir; deter-

minan la fuerza relativa de cada uno de los partidos, cada cual con su propio programa. La relación de fuerzas entre los partidos no indica sobre qué cuestiones en particular puede alcanzarse un compromiso, tampoco marca con precisión cómo se va a determinar la diferencia. El contenido preciso del compromiso es, por lo tanto, un objeto de negociación entre los partidos y sus dirigentes. Antes de tales negociaciones, la posiciones no están fijadas; los participantes pueden cambiar sus opiniones como resultado del intercambio. Por último, los partidos socialdemócratas han institucionalizado a menudo un proceso de consultas y negociaciones con intereses organizados, como las asociaciones sindicales y las patronales. Este fenómeno, llamado «neocorporatismo» ha recibido mucha atención últimamente por parte de la ciencia política³⁵. Las instituciones neocorporativas, cuyo objetivo es el de facilitar el compromiso entre intereses sociales opuestos, también proporcionan foros de discusión. Los términos del compromiso no son fijados antes de la confrontación; surgen como su resultado.

La importancia de la discusión en la democracia de partidos ha sido infravalorada con frecuencia, ya que el lugar crítico del compromiso en esta forma de gobierno no ha sido reconocido adecuadamente. Se creía que los representantes de los diversos bandos estaban sujetos estrictamente a programas detallados y establecidos, en cuyo caso, de hecho, no hubiesen podido tener lugar cambios de posición ni, consecuentemente, discusión deliberadora. En la realidad, sin embargo, cuando la democracia de partidos es una forma estable de gobierno, no funciona a través de la rígida realización de programas políticos.

³⁵ Este término puede ser engañoso si no se tiene en cuenta que el «neocorporativismo» se basa en el reconocimiento de un conflicto entre intereses organizados, mientras que el corporativismo tradicional asume una función complementaria —y por lo tanto armónica— entre las fuerzas sociales. La diferencia no es meramente abstracta o ideológica: en los arreglos neocorporativos, uno de los instrumentos principales del conflicto social, el derecho de huelga, permanece intocable, mientras que el corporativismo tradicional prohíbe las huelgas. Véase Manin, «Démocratie, pluralisme, libéralisme», pp. 51-5.

Democracia de «audiencia»

Elección de representantes

En los últimos años se ha producido un giro notable en el análisis de los resultados electorales. Antes de los años setenta, la mayor parte de los estudios electorales llegaban a la conclusión de que las preferencias políticas eran explicables a partir de las características sociales, económicas y culturales de los votantes. Una serie de obras recientes sobre la materia han venido a demostrar que ya no es así. Los resultados electorales varían significativamente de unas elecciones a otras aun permaneciendo invariable el trasfondo socioeconómico y cultural de los votantes³⁶.

La personalización de la opción electoral

La individualidad de los candidatos parece ser uno de los factores esenciales de estas variaciones: las personas parecen votar de modo distinto de una elección a otra dependiendo de la persona en particular que compita por su voto. Los votantes tienden cada vez más a votar a la persona en vez de al partido o al programa. Este fenómeno supone una desvinción de lo que se consideraba como

³⁶ Uno de los primeros autores en resaltar que las preferencias políticas son en gran medida respuesta a las opciones electorales ofrecidas a los votantes, con bastante independencia de las características socioeconómicas y culturales del electorado, fue V. O. Key; véase especialmente su *Public Opinion and American Democracy*. Nueva York, Knopf, 1963 y *The Responsible Electorate*, Cambridge, MA, Belknap Press of Harvard University Press, 1966. En los setenta, la idea fue tomada y desarrollada en una serie de estudios. Véase, por ejemplo, *Voters' Choice*, Nueva York, Dodd, Mead, o N. H. Nie, S. Verba y G. Pamper (1975); *The Changing American Voter*, Cambridge, MA, Harvard University Press (1976); *The Changing American Voter*, Cambridge, MA, Harvard University Press. En recientes estudios franceses también se resalta el papel determinante de las opciones ofrecidas al electorado. Véase en particular, A. Lantieri (1985): «L'orientation du comportement politique», en J. Léca y M. Grawitz (eds.), *Traité de science politique*, volumen III, Paris, Presses Universitaires de France; D. Gaxie (ed.) (1985): *Explication du vote*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

el comportamiento normal del voto en la democracia representativa, generando la impresión de que estamos ante una crisis de la representación. Como, hemos visto, sin embargo, el papel predominante de las etiquetas de los partidos en las elecciones es sólo la característica de un tipo particular de representación, la democracia de partidos. Es igual de posible considerar la actual transformación como un retorno a un rasgo del parlamentarismo: la naturaleza personal de la relación representativa.

Aunque la creciente importancia de factores personales puede detectarse también en la relación entre cada representante y su circunscripción, donde es más perceptible es a nivel nacional, en la relación entre el ejecutivo y el electorado³⁷. Los analistas llevan tiempo observando que en los países democráticos hay una tendencia a la personalización del poder. En los países en los que el jefe del ejecutivo se elige directamente, las presidenciales tienden a convertirse en la elección más importante y da forma al conjunto de la vida política. En las naciones en las que el jefe del ejecutivo es también líder de la mayoría en el parlamento, las campañas legislativas y las elecciones se centran en la persona del líder. Los partidos siguen desempeñando un papel fundamental. Proporcionan recursos cruciales tales como las redes de contactos e influencias, la capacidad para la recolección de fondos y el trabajo voluntario de los militantes, pero tienden a convertirse en instrumentos al servicio del líder. En oposición al parlamentarismo, el jefe del gobierno, más que el parlamentario, es considerado el representante *par excellence*. Sin embargo, como en el parlamentarismo, el vínculo entre el representante así definido y sus electores tiene un carácter esencialmente personal.

La situación actual parece obedecer a dos causas. Primera, los canales de la comunicación política afectan a la naturaleza de la relación representativa: mediante la radio y la televisión, los candidatos pueden, de nuevo, volverse a comunicar directamente con

³⁷ Sobre el papel de la personalidad en las elecciones al Congreso, véase B. Cain, J. Ferejohn y M. Fiorina (1987): *The Personal Vote, Constituency Service and Electoral Independence*, Cambridge, MA, Harvard University Press.

sus circunscripciones sin la mediación de la red del partido. Ha pasado la época del activista y del hombre de partido. Además, la televisión otorga especial realce y fuerza a la individualidad de los candidatos. Los medios de masas, no obstante, favorecen determinadas cualidades personales: los candidatos exitosos no son los notables locales, sino lo que calificáramos de «personajes mediáticos», personas que tienen un mejor dominio de las técnicas de la comunicación mediática que otras. Lo que estamos percibiendo hoy no es una desviación de los principios del gobierno representativo, sino un cambio en los tipos de élites seleccionadas. Las elecciones siguen otorgando cargos a individuos con características distintivas; conservan el carácter elitista que siempre tuvieron. No obstante, una nueva élite de expertos en comunicación ha reemplazado al activista político y al burócrata del partido. La demostración de audiencias es el gobierno de los *expertos en medios*.

Segunda, el creciente papel de las personalidades a costa de los programas es una respuesta a las nuevas condiciones en las que los cargos electos ejercen su poder. Durante los últimos siglos, ha aumentado sustancialmente el ámbito de actividad gubernamental. El gobierno ya no regula simplemente el marco general de la existencia social; ahora, interviene en toda una serie de áreas (especialmente de la esfera económica), tomando decisiones detalladas. A los candidatos les resulta más difícil efectuar promesas detalladas: los programas que así lo intentarían se convertirían en torpes e incomprensibles. Lo que es más importante, desde la Segunda Guerra Mundial el entorno en el que actúan los gobiernos se ha vuelto mucho más complejo. Como consecuencia de la creciente interdependencia económica, el entorno al que ha de enfrentarse cada gobierno es el resultado de las decisiones tomadas por un creciente número de agentes. Esto significa, a su vez, que los problemas que han de afrontar los políticos una vez en el cargo se vuelven cada vez más impredecibles. Cuando se presentan a un cargo, los políticos saben que tendrán que enfrentarse a lo imprevisto; así que no están inclinados a atarse las manos comprometiéndose con programas detallados.

La naturaleza y el entorno de la actividad gubernamental moderna exige, por lo tanto, poderes discrecionales, cuya estructura formal puede ser comparada a la antigua noción del poder de «prerrogativa». Locke definió la prerrogativa como el poder de tomar decisiones en ausencia de leyes preexistentes. En el *Segundo Tratado*, afirma que la necesidad de un tal poder está justificada por el hecho de que el gobierno puede llegar a afrontar lo imprevisible, mientras que las leyes son normas fijas promulgadas con anterioridad³⁸. Por analogía, se puede afirmar que los gobiernos contemporáneos precisan poderes discrecionales respecto de los programas políticos, ya que aumenta la dificultad de prever todos los acontecimientos a los que el gobierno ha de dar respuesta. Si las circunstancias actuales exigen cierta forma de poder discrecional, es lógico que los candidatos presenten sus cualidades personales y sus aptitudes para tomar buenas decisiones más que atarse las manos con promesas concretas. Los votantes saben igualmente que el gobierno ha de tratar acontecimientos impredecibles. Desde su punto de vista, entonces, la *confianza* personal que inspiran los candidatos es un criterio más adecuado para la selección que la evaluación de planes de acción futuros. La confianza, tan importante en los orígenes del gobierno representativo, vuelve a asumir un papel central³⁹.

En consecuencia, los votantes contemporáneos han de conceder a sus representantes una cierta discrecionalidad respecto de los programas políticos. En realidad, éste siempre ha sido el caso desde que se tomara la decisión de prohibir los mandatos imperativos. La situación actual sólo hace más visible una característica permanente de la representación política. Sin embargo, poder

³⁸ «Hay muchas cosas que las leyes no pueden en modo alguno estipular y esas hay que dejarlas necesariamente a la discreción de quien tiene el poder ejecutivo en sus manos, para que sean ordenadas por él a medida en que el bien y la ventaja pública lo requieran» (Locke, *Segundo tratado sobre el gobierno*, capítulo 14, § 159; véase también todo el Capítulo 14).

³⁹ Sobre la noción de la confianza y su continua importancia en cuanto a la acción política desde Locke a nuestros días, véase John Dunn (1991): *Interpreting Political Responsibility*, Oxford, Polity Press, especialmente el ensayo «Trust and political agency».

discrecional no significa poder irresponsable. Los votantes contemporáneos siguen conservando el poder decisivo que siempre tuvieron en los gobiernos representativos, el poder de despedir a los representantes cuyo historial encuentren insatisfactorio. Es probable que haya pasado la época de votar los programas de los candidatos, pero puede estar comenzando la era de votar el historial de los gobernantes.

El papel de la opción electoral en general

Aparte de la individualidad de los candidatos, los estudios electorales actuales resaltan cómo el comportamiento de los votantes varía según los términos de la opción electoral. Por ejemplo, los ciudadanos votan por partidos diferentes en las elecciones presidenciales, legislativas y locales. Esto sugiere que la decisión del voto depende de las percepciones que se tengan sobre lo que está en juego en cada elección, más que de características socioeconómicas y culturales. Similarmente, las decisiones de los votantes parecen ser sensibles a las cuestiones formuladas en las campañas electorales. Los resultados electorales varían significativamente, aun entre breves lapsos temporales, dependiendo de qué temas figuren destacadamente en las campañas⁴⁰. Los votantes parecen *responder* (a términos particulares ofrecidos en cada elección), más que *expresar* (sus identidades social o cultural). A este respecto, la situación actual marca una desviación respecto de la formación de las preferencias políticas en la democracia de partidos. Ahora, predomina la dimensión reactiva del voto.

⁴⁰ Véase, por ejemplo, Nie, Verba y Petrocik, *The Changing American Voter*, pp. 319, 349. «A lo largo de este libro corre un simple pero importante tema: el público responde a los estímulos políticos que se le ofrecen. El comportamiento político del electorado no está determinado sólo por fuerzas psicológicas y sociales, sino también por los asuntos del día y por el modo en que son presentados por los candidatos» (p. 319, la cursiva es mía).

Una elección siempre comporta un elemento de división y diferenciación entre votantes. Por un lado, una elección necesariamente separa a los que apoyan a un candidato de los que no lo hacen. Además, los individuos se movilizan y unen con mayor eficacia cuando tienen adversarios y perciben diferencias entre ellos y los demás. Un candidato, por lo tanto, no tiene sólo que definirse a sí mismo, ha de definir también al adversario. No sólo se presenta a sí mismo, presenta una diferencia. En todas las formas de gobierno representativo, los políticos necesitan diferencias que puedan resaltar para movilizar a los seguidores. Las divisiones sociales, que fuera de las elecciones dividen a la masa de la ciudadanía, son un recurso esencial.

En las sociedades en las que una división es duradera y especialmente sobresaliente, los políticos saben antes de la elección qué fracturas explotar. Pueden enmarcar los principios diferenciadores a partir de tales datos. En esas situaciones, los términos de la opción ofrecida por los políticos parecen una transposición de la división preexistente. Esta es la dinámica esencial de la democracia de partidos. Sin embargo, la situación actual en una serie de sociedades occidentales es diferente. Ninguna división socioeconómica o cultural es evidentemente más importante o estable que otras. Evidentemente, los ciudadanos no constituyen una masa homogénea que pueda ser dividida de cualquier manera por las opciones que se ofrecen, pero las líneas divisorias sociales y culturales son numerosas, se entrecruzan y cambian con rapidez. Un electorado así es *susceptible* de ser escindido en una serie de divisiones. Los políticos han de decidir cuál de esas divisiones será más eficaz y ventajosa para ellos. Pueden activar una u otra. En consecuencia, los que establecen los términos de las opciones tienen un grado de autonomía en la selección de la fractura que deseen explotar.

En una situación así, la *iniciativa* de los términos de la opción electoral compete al político no al electorado, lo que explica por qué la decisión del voto tiene hoy ante todo un carácter reactivo. En realidad, en todas las formas de gobierno representativo, el voto constituye, en parte, una reacción del electorado ante los

términos propuestos. No obstante, cuando los propios términos son reflejo de una realidad social independiente de las acciones de los políticos, el electorado aparece como el origen de los términos con los que responde en las elecciones. El carácter reactivo del voto queda eclipsado por su dimensión expresiva. Cuando, por el contrario, los términos resultan en gran parte de las acciones relativamente independientes de los políticos, el voto es todavía una expresión del electorado, pero su dimensión reactiva adquiere mayor importancia y es más visible: Por tanto, el electorado aparece, sobre todo, como una *audiencia* que responde a los términos que se le presentan en el escenario político. Por eso aquí llamamos a esta forma de gobierno representativo «democracia de audiencia».

Los políticos, sin embargo, tienen sólo una cierta autonomía en su selección de las cuestiones divisorias: no pueden inventar con libertad absoluta las líneas de fractura. No todas las divisiones son posibles porque antes de las decisiones de los candidatos existen ya las diferencias sociales, económicas y culturales. Además, los políticos no pueden siquiera elegir como les plazca entre las divisiones ya existentes. Saben que no toda división posible es de la misma utilidad: si un candidato promueve una línea divisoria que no moviliza efectivamente a los votantes, o una que eventualmente actúe en su contra, perderá las elecciones. Los políticos pueden tomar la iniciativa y proponer un principio de división u otro, pero las elecciones arrastrarán su propia sanción a su iniciativa autónoma. Los candidatos no saben por adelantado qué principio divisorio será el más eficaz, pero tienen interés en buscarlo. En comparación con la democracia de partidos, aumenta la autonomía de los políticos, pero al mismo tiempo tienen que estar identificando constantemente qué divisiones apropiadas han de explotar. Pero como las divisiones más eficaces políticamente son las que se corresponden con las preocupaciones del electorado, el proceso tiende a producir una *convergencia* entre los términos de la opción electoral y las divisiones entre el público. En la democracia de partidos, en cambio, puede haber una correspondencia

inmediata entre las dos series, ya que los políticos saben por adelantado y con una certeza razonable cuál es la división fundamental del electorado. En la democracia de audiencia, la convergencia se establece por sí misma y con el tiempo a través de un proceso de prueba y error: el candidato toma la iniciativa de proponer una línea de división o bien durante la campaña o —con menor riesgo— guiándose por los sondeos de opinión. La audiencia responde después a la línea de división propuesta y, finalmente, el político corrige o mantiene la propuesta inicial dependiendo de la respuesta del público.

Se puede observar además que la opción final ofrecida a los votantes no es el resultado de un plan consciente o deliberado. Cada candidato propone la cuestión o término que cree que dividirá al electorado del modo más eficaz y beneficioso. Pero la opción que es finalmente presentada y la división que activa resultan de la combinación de los términos ofrecidos por todos los candidatos. La configuración final de la opción es el producto de una pluralidad de acciones no coordinadas.

Como demuestra el frecuente uso de la expresión «el mercado electoral», la metáfora económica del mercado ha llegado a dominar el estudio de las elecciones. Por definición, toda metáfora es parcialmente inadecuada para el objeto al que se aplica. La metáfora del mercado, sin embargo, presenta dificultades particulares o provoca un malentendido crucial. Es, desde luego, justificable describir a los políticos como empresarios en competencia por los votos y maximizadores de sus beneficios —las recompensas materiales y simbólicas del poder. Pero es mucho menos apropiado caracterizar a los votantes como consumidores. Un consumidor que entra en el mercado económico sabe lo que quiere: sus preferencias son independientes de los productos ofrecidos. La teoría económica presupone que las preferencias de los consumidores son exógenas. En política, sin embargo, tal presuposición es irreal y contraria a la experiencia. Cuando un ciudadano entra en lo que se puede llamar el mercado político, sus preferencias no están todavía formadas; se desarrollan mediante el seguimiento de debates

públicos. En política, la demanda no es exógena; en general, las preferencias no existen antes de las acciones de los políticos⁴¹.

No se ha apreciado lo suficiente que el propio autor generalmente considerado como el fundador de las teorías económicas de la democracia, Joseph Schumpeter, reconociera que en política no hay una demanda independiente de la oferta. Schumpeter insiste en que en el campo de los «asuntos nacionales e internacionales» no está justificado suponer que los individuos tengan voliciones bien definidas e independientes de las propuestas políticas. Tales voliciones existen en materias de importancia inmediata para el individuo y de las que tiene conocimiento directo: «Las cosas que le atañen directamente, o a su familia su ciudad o su barrio, su clase, su iglesia, su sindicato o cualquier otro grupo del que sea miembro activo»⁴². Dentro de este «estrecho campo», la experiencia directa de la realidad permite la formación de preferencias definidas e independientes. No obstante, «cuando nos alejamos de las preocupaciones privadas de la familia y de los negocios hacia las regiones de los asuntos nacionales e internacionales falta un vínculo directo e inconfundible con tales preocupaciones privadas», la sensación de realidad se debilita⁴³. Schumpeter escribe lo que sigue:

Esta sensación reducida de la realidad no sólo produce una limitada sensación de responsabilidad, sino también la *ausencia de volición efectiva*. Uno tiene sus frases, por supuesto, y sus deseos y ensañaciones y sus quejas; uno tiene especialmente personas que le gustan y personas que no. Sin embargo, por lo común no alcanzan hasta formar lo que llamamos *voluntad*, la contraparte psíquica de la acción responsable decidida.⁴⁴

⁴¹ Para una argumentación más detallada sobre este punto, véase Manin, «On legitimacy and political deliberation», en *Political Theory*, volumen 15, 3, agosto de 1987, pp. 338-68.

⁴² Joseph Schumpeter (c.o. 1942): *Capitalism, Socialism and Democracy*, tercera edición, Nueva York, Harper & Row, 1975, p. 258.

⁴³ *Ibid.*, p. 261.

⁴⁴ *Ibid.* (La curiosa es nla.)

Es notable que en este pasaje Schumpeter niegue no sólo el carácter responsable o racional de la voluntad individual más allá del estrecho círculo de las preocupaciones privadas, sino también la propia existencia de la volición. Más adelante Schumpeter observa que los votantes no tienen una voluntad política independiente de la influencia de los políticos. «En el análisis de los procesos políticos nos vemos en gran medida ante una voluntad manufacturada, no genuina.»⁴⁵

Si la demanda exógena no existe realmente en la política, la analogía entre opción electoral y mercado se vuelve especialmente problemática, oscureciendo una de las características fundamentales de la esfera política. Tampoco la acción de los que establecen los términos de la opción puede ser conceptualizada como oferta si lo que ha de enfrentar no es una demanda en el sentido empleado por la teoría económica. El único elemento válido en la metáfora del mercado es la noción de que el inicio de los términos de la opción compete a agentes que son distintos y relativamente independientes de los que finalmente acaban eligiendo. Por lo tanto, aunque imperfecta, la metáfora del escenario y la audiencia es más adecuada para representar esta realidad. Únicamente expresa las ideas de distinción e independencia entre los que proponen los términos de la opción y quienes optan. Es este, en cualquier caso, el sentido que tiene aquí.

Lo que estamos viendo surgir en la actualidad es una nueva forma de representación. Los representantes son personas que toman la iniciativa a la hora de proponer una línea de división. Tratan de identificar divisiones en el electorado y trasladar algunas de ellas al escenario público. Presentan al conocimiento público esta u otra división social, llamando la atención sobre una fractura social que antes no era aparente. Los representantes ya no son, consecuentemente, portavoces; la personalización de la opción electoral les ha convertido, en cierta medida, en fideicomisarios. Pero son también *actores* seleccionando y exponiendo divisiones.

⁴⁵ *Ibid.*, 263.

Autonomía parcial de los representantes

Generalmente se reconoce que los representantes actuales son elegidos por su «imagen», tanto la imagen personal del candidato como la de la organización o partido a la que pertenecen. El término «imagen», sin embargo, puede dar lugar a confusiones. A menudo se emplea oponiéndolo a «sustancia» para denotar percepciones vagas y superficiales desprovistas de contenido político. Votar a partir de la imagen se suele contrastar con votar sobre la base de propuestas políticas detalladas, habitualmente como prelude para deplorar cómo aquellas prácticas están ganando el terreno a éstas. Una concepción así de la imagen política fomenta la sensación de crisis de la representación. De hecho, los estudios de opinión muestran que las imágenes que se forman los votantes no están libres de contenido político. Es cierto, por tomar un sólo ejemplo, que en 1981, en las elecciones francesas ganadas por los socialistas, el electorado no tenía ideas ni preferencias claras sobre la política económica propuesta por los socialistas (nacionalizaciones, fomento de la demanda interna). Los votantes franceses no llevaron al poder a los socialistas a partir de un programa concreto. Aun así, se ha demostrado que la victoria socialista fue en gran parte resultado de una percepción que, aun vaga, incluía cierto contenido: la idea de que la crisis económica fue consecuencia de la política seguida por los que estaban en el poder y que era posible restablecer el crecimiento económico y el pleno empleo.⁴⁶

Una campaña electoral, hay que señalarlo, es un proceso *de* *carro*, contraponen varias imágenes. Tomadas aisladamente, cada imagen puede significar casi cualquier cosa, pero el error estriba precisamente en considerarlas aisladas. A los votantes se les presentan una variedad de imágenes en competencia. Incluso aunque cada una de ellas sea bastante difusa, no son completamente indeterminadas o sin límites, ya que una campaña electoral crea un

⁴⁶ Véase Elie Cohen (1986): «Les Socialistes et l'économie: de l'âge des mythes au déclinage», en Gérard Grunberg y Elisabeth Dupontier (eds.), *La droite de déclin de la Gauche*, París, Presses Universitaires de France, pp. 78-80.

sistema de diferencias: hay una cosa al menos que la imagen de un candidato no puede determinar, la imagen de su competidor. Las campañas electorales se pueden comparar con el lenguaje tal y como lo caracteriza el fundador de la lingüística, Ferdinand de Saussure: el significado de cada término es el resultado de la coexistencia de varios términos que se diferencian unos de otros.

Estas imágenes son, en realidad, representaciones mentales muy simplificadas y esquematizadas. La importancia de las representaciones esquemáticas se debe, por supuesto, al hecho de que gran número de votantes no son lo suficientemente competentes para captar los detalles técnicos de las medidas propuestas y de las razones que las justifican. Pero el uso de representaciones simplificadas es también un método para resolver el problema de los costes de información. Hace tiempo que se ha señalado que uno de los mayores problemas con los que se enfrentan los ciudadanos en las grandes democracias es la desproporción entre los costes de la información política y la influencia que esperan ejercer sobre el resultado electoral. En la democracia de partidos, este problema no se da realmente porque las decisiones de los votantes están dirigidas por una sensación de identidad de clase. Puede aducirse que la identificación con el partido es la solución al problema de los costes de información en las democracias de partidos. Pero, en cualquier caso, cuando la identidad social o la identificación con el partido pierde su importancia como determinante del voto, surge una necesidad de buscar atajos alternativos en la costosa búsqueda de información política.

Al ser elegidos los representantes a partir de estas imágenes esquemáticas, tienen cierta libertad de acción una vez en el cargo. Lo que conduce a su elección es un compromiso relativamente difuso que se presta necesariamente a varias interpretaciones. En lo que aquí denominamos «democracia de audiencia», la independencia parcial de los representantes, que siempre caracterizó a la representación, está reforzada por el hecho de que las promesas electorales adoptan la forma de imágenes relativamente nebulosas.

Libertad de la opinión pública

El hecho crucial es que, en la democracia de audiencia, los canales de la comunicación pública (periódicos, televisión, etc.) son en su mayor parte políticamente neutrales, es decir, no partidistas. Esto no significa por supuesto que estos canales de información ofrezcan un reflejo no distorsionado de la realidad. Introdúcen sus propias distorsiones y prejuicios. Pueden tener incluso sus propias preferencias políticas, pero no están vinculados *estructuralmente* con los partidos que compiten por los votos. Razones tecnológicas y económicas han conducido al declive de la prensa partidista. Ahora los partidos políticos no suelen tener sus propias publicaciones de amplia circulación. Además, la radio y la televisión están establecidos sobre base no partidista. El auge de los medios populares no partidistas tiene una importante consecuencia: sean cuales sean sus preferencias políticas, todo individuo recibe la misma información sobre un determinado asunto que cualquier otro. Por supuesto, las personas siguen formándose opiniones divergentes sobre cuestiones políticas, pero su percepción de la propia cuestión tiende a ser independiente de las inclinaciones partidistas individuales. Esto no significa que los temas y los hechos —como algo distinto de los juicios— sean percibidos de modo objetivo, sin distorsión por parte del medio de comunicación, sino sencillamente que son percibidos de un modo relativamente uniforme a lo largo del espectro de las preferencias políticas. Por el contrario, cuando la prensa se encuentra en gran parte en manos de los partidos políticos (como en la democracia de partidos), la fuente de información de cualquiera es seleccionada según sus inclinaciones partidistas; los hechos y los temas son considerados tal y como los presenta el partido al que se vota.

El paralelismo entre la crisis del Watergate y el asunto Dreyfus, dos situaciones en las que la opinión pública tuvo un papel crucial, puede servir para ilustrar este punto. Se ha mostrado que durante la crisis del Watergate, los americanos en su conjunto tuvieron la misma percepción de los hechos, independientemente

de sus preferencias partidistas y de sus juicios. En el caso Dreyfus, en cambio, parece que la percepción de los mismos hechos difería según los sectores de opinión: cada segmento de la población francesa percibía los hechos a través de órganos de prensa que reflejaban sus inclinaciones partidistas⁴⁷. De modo similar se ha demostrado que una de las características destacadas de las recientes elecciones francesas es la homogeneización de las imágenes de los partidos en el electorado. Parece, por ejemplo, que en las elecciones parlamentarias de 1986, los votantes tenían aproximadamente la misma percepción de los programas de los partidos. Por supuesto, se formaban juicios divergentes sobre los partidos y se votaban en consonancia, pero los temas que juzgaban eran percibidos casi idénticamente por todos, fuese cual fuese el partido por el que votasen⁴⁸.

Parece, entonces, que la percepción actual de los asuntos y temas públicos (como algo distinto, repetimos, de los juicios que se forman sobre ellos) es menos homogénea o menos dependiente de las preferencias partidistas de lo que era el caso en la democracia de partidos. Las personas, no obstante, pueden adoptar posiciones divergentes sobre un determinado tema. La opinión pública se divide entonces sobre el asunto en cuestión. Pero la resultante división de la opinión pública no reproduce ni coincide necesariamente con las fracturas electorales: el público puede estar dividido a lo largo de algunas líneas en las elecciones y a lo largo de otras en asuntos concretos. Vuelve así un rasgo desaparecido con la democracia de partidos: las expresiones electorales y no electorales del pueblo sobre las cuestiones del día pueden no coincidir.

Esta posible falta de coincidencia obedece en gran parte a la neutralización de los canales de comunicación a través de los cuales se forma la opinión pública, pero es también la consecuencia

⁴⁷ Véase G. E. Lang y K. Lang (1983): *The Battle for Public Opinion: The President, the Press and the Polls during Watergate*, Nueva York, Columbia University Press, pp. 289-291.

⁴⁸ Véase G. Grunberg, F. Haegel y B. Roy, «La bataille pour la crédibilité: partis et opinion», en Grunberg y Dupoirier, *La drôle de défaite de la Gauche*, pp. 125-7.

del carácter no partidista de nuevas instituciones que desempeñan un papel crucial en las expresiones de la opinión pública: las instituciones de los sondeos de opinión.

Hay que subrayar cómo los estudios de opinión operan según la estructura formal que caracteriza a esta nueva forma de gobierno representativo: escenario y audiencia, iniciativa y reacción. Quienes redactan los cuestionarios de los sondeos no conocen por adelantado qué preguntas van a obtener las respuestas más significativas y van a sacar a la luz las divisiones más importantes de la población. Por lo tanto, toman la iniciativa de un modo relativamente autónomo. Como hemos visto, los sondeos de opinión no son ciertamente expresiones espontáneas de la voluntad popular. Más bien son artificios, pero a las instituciones que tengan algún valor resaca proporcionar a sus clientes resultados que tengan algún valor predictivo y que saquen a la luz líneas divisorias significativas. Al igual que los políticos, proceden mediante prueba y error.

El factor más importante, sin embargo, es que la mayor parte de las organizaciones demoscópicas, como ocurre con los medios, son independientes de los partidos políticos. Esto no significa que no introduzcan distorsiones, ni que no tengan preferencias políticas, sólo que no están conectadas estructuralmente a las organizaciones que compiten por los votos. Y operan según principios comerciales, no políticos. Mientras los partidos tienen interés en sacar a relucir la división que consideran como la fractura decisiva en todos los campos, las organizaciones demoscópicas pueden, sin molestia, sacar a la luz líneas de división que no son las explotadas por los candidatos. Por tanto, los estudios de opinión contribuyen a disociar las expresiones electorales y no electorales de la voluntad popular. Debe señalarse también que, en contraste con la democracia de partidos, las expresiones de la opinión pública son solicitadas aquí por un grupo diferente de personas. Los activistas y burocratas de los partidos eran quienes convocaban a los ciudadanos a manifestarse o a firmar peticiones. Quienes ahora invitan a la expresión de opiniones son personas con formación en ciencias sociales y empleados en empresas comerciales.

En cierto sentido, encontramos en la democracia de audiencia una configuración que se asemeja al parlamentarismo, con la diferencia de que las encuestas de opinión confieren un carácter bastante específico a la manifestación no electoral del pueblo. Primero, las encuestas de opinión reducen los costes de la expresión política individual. Participar en manifestaciones acarrea grandes costes de tiempo y energía y firmar peticiones a veces comporta riesgos. Por el contrario, responder anónimamente a cuestionarios sólo impone costes mínimos. En oposición al parlamentarismo, donde los grandes costes de las manifestaciones y peticiones tendían a reservar las expresiones políticas no electorales a los ciudadanos muy motivados, las encuestas de opinión dan voz a ciudadanos «apáticos» o no interesados. Segundo, los sondeos de opinión facilitan la expresión de opiniones políticas porque son pacíficos, mientras que las manifestaciones van acompañadas a menudo del riesgo de violencia, especialmente cuando las opiniones están altamente polarizadas. Como consecuencia de ello, la expresión del pueblo «a las puertas del parlamento» está más regularmente presente que en el parlamentarismo: el pueblo no hace sentir su presencia sólo en situaciones excepcionales. La voz extraparlamentaria del pueblo se hace más pacífica y se convierte en habitual.

Juicio mediante la discusión

Con la notable excepción del Congreso de los Estados Unidos, los parlamentos no son foros de discusión pública. Cada partido se agrupa alrededor de una figura dirigente y cada grupo parlamentario vota de modo disciplinado en apoyo de su líder. Individualmente, sin embargo, los representantes se reúnen y consultan con grupos de interés y asociaciones de ciudadanos. En esas reuniones, las posiciones no están rígidamente fijadas y hay, en consecuencia, algunas discusiones deliberativas.

Lo auténticamente novedoso de este tercer tipo de representación está en otro lugar. Durante las últimas décadas, los estudios

electorales han resaltado la importancia de la inestabilidad electoral. Aumenta el número de votantes flotantes que no depositan su voto sobre la base de una estable identificación partidista. Un creciente segmento del electorado tiende a votar según los problemas planteados en cada elección. En realidad, siempre existió un electorado inestable, pero éste se componía predominantemente de ciudadanos poco interesados en política y de escasa formación educativa. Lo nuevo del votante flotante de hoy en día es que está bien informado, interesado en política y bastante bien instruido. El nuevo fenómeno se debe en gran parte a la neutralización de los medios de información y de opinión: los votantes interesados en política y que buscan información están expuestos a opiniones encontradas, mientras que en la democracia de partidos los ciudadanos más activos e interesados veían reforzadas sus opiniones por sus fuentes de información. La existencia de un electorado informado e interesado, que puede inclinarse hacia un lado u otro, crea un incentivo para que los políticos presenten las propuestas políticas directamente al público. El consentimiento de una mayoría en torno a medidas políticas puede construirse dentro del mismo electorado. La discusión de temas concretos ya no se limita al parlamento (como en el parlamentarismo) o a comités consultivos entre los partidos (como en la democracia de partidos); tienen lugar dentro del mismo público. La forma de gobierno representativo que ahora está emergiendo se caracteriza, por lo tanto, por tener un nuevo protagonista en la discusión pública, el votante flotante, y un nuevo foro, los medios de comunicación.

Lo que hoy se interpreta como una crisis de la representación política aparece bajo una nueva luz si recordamos que el gobierno representativo fue concebido en oposición explícita al gobierno del pueblo y que sus instituciones centrales han permanecido sin variación. Es cierto que los que hoy dominan (o lo hacen cada vez más) el escenario público no son fiel reflejo de la sociedad. Los políticos y los profesionales de los medios de comunicación constituyen una élite dotada de características valoradas positivamente, que les distingue del resto de la población. Esta valoración positiva

no resulta solamente del juicio explícito del electorado. Pero tampoco los notables y burócratas que dominaron, respectivamente, en el parlamentarismo y la democracia de partidos debían su preeminencia exclusivamente a la opción deliberada de sus conciudadanos. Responsable de su ascendente fue, al menos en parte, la preeminencia social, en un caso, y en el otro las restricciones de la organización. Los gobiernos representativos siguen siendo lo que fueron desde su fundación, un gobierno de élites distinguidas del grueso de la ciudadanía por su posición social, modo de vida y educación. A lo que estamos asistiendo hoy no es más que *al auge de una nueva élite y el declive de otra*.

La impresión de malestar en la representación se debe sobre todo a la percepción de que, con el auge de esta nueva élite, la historia está dando un giro inesperado. Cuando los activistas y los burócratas ocuparon el lugar de los notables, las historias parecían reducir la brecha entre élites gobernantes y ciudadanos corrientes. Ciertamente los análisis de Michels mostraron que los partidos de masas estaban dominados por élites diferentes de la base, pero era razonable pensar que la distancia entre burócratas de partidos y ciudadanos corrientes era menor que la que separaba a los notables del resto de la población. Además, fuese cual fuese la verdadera distancia entre los modos de vida de los líderes y de los votantes corrientes, los partidos de masas lograron crear una identificación entre éstos y aquéllos. El hecho es que los trabajadores se reconocían a sí mismos en los dirigentes de los partidos socialdemócratas y los veían como «a sí mismos». La sustitución de los notables por funcionarios de partido significó, en efecto, un paso hacia la identidad (real o imaginada) entre élites gobernantes y los gobernados. Es imposible tener ahora esa impresión. El desfase social y cultural entre la élite y la masa del pueblo es algo difícil de precisar, pero no hay razones para pensar que las actuales élites políticas y mediáticas estén más cerca del pueblo de lo que estuvieron los burócratas de partidos. Tampoco hay signos de que las élites estén en situación de inspirar sentimientos de identificación entre los votantes. Más que la sustitución de una élite por otra, lo que ha provocado

la sensación de crisis es la persistencia, posiblemente incluso la agravación, de la brecha entre gobernados y la élite gobernante. Los actuales acontecimientos desmienten la idea de que la representación estaba destinada a avanzar cada vez más hacia una identidad entre gobernantes y gobernados.

De modo similar, cuando el pueblo votaba por un partido con un programa, gozaba de una mayor capacidad para establecer la política futura que cuando elegía a un notable que inspiraba personalmente su confianza. La llegada de la democracia de partidos facilitó al pueblo el voto prospectivo. Los cambios habidos en nuestra época frustran, aquí también, las expectativas de que las oportunidades de votación con orientación futura seguirían creciendo. Cuando hoy se elige a un candidato por su imagen y trata de persuadir a los votantes de que está mejor preparado que el resto para afrontar el futuro, los votantes tienen menos capacidad para determinar lo que va a hacer que cuando un partido presentaba una lista de medidas que trataba de llevar a cabo. En este sentido también el gobierno representativo parece haber detenido su progreso hacia el autogobierno popular.

La impresión de crisis que hoy prevalece refleja la frustración de expectativas anteriores sobre el rumbo de la historia. Al expandir enormemente su base, indudablemente el gobierno representativo se ha vuelto más democrático de lo que nunca lo haya sido desde su establecimiento. Esta tendencia no se ha revertido; la historia ha confirmado lo que se creía. No obstante, la democratización de la representación, el estrechamiento de la brecha entre representantes y representados y la creciente influencia de los deseos de los gobernados sobre las decisiones de los gobernantes, han resultado ser, como se ha visto, menos duraderas de lo esperado. Aunque se pueda afirmar con certeza que la democracia se ha ampliado, no se puede decir con igual certeza que sea más profunda.

Hemos de recordar, no obstante, que en el arreglo originario, el elemento democrático en la relación entre gobernantes y gobernados nunca aspiró a la semejanza entre ellos, ni tampoco que aquéllos debían cumplir las instrucciones de éstos. La instituciones

representativas estaban destinadas a someter a los que gobiernan al veredicto de los gobernados. Es el rendimiento de cuentas lo que ha constituido desde el principio el componente democrático de la representación. Y la representación actual aún contiene ese momento supremo en el que el electorado somete a juicio las acciones pasadas de los que están en el gobierno.

Esto no quiere decir, sin embargo, que el gobierno representativo haya seguido siendo el mismo durante la historia o que los cambios hayan sido meramente superficiales. La democracia de partidos fue, desde luego, profundamente distinta del parlamentarismo. La representación, un sistema concebido por aristócratas ingleses, terratenientes americanos y abogados franceses, fue transformada cien años después en un mecanismo que permitió aliviar el conflicto industrial al integrar a la clase trabajadora. Los padres fundadores no hablaban, desde luego, anticipado ese resultado. El arreglo que se diseñó hacia finales del siglo XVIII resultó ser asombrosamente flexible. Mostró una capacidad, probablemente insospechada al principio, para adoptar diferentes formas que encajaran en diversas circunstancias. Ni las diferencias en sus formas ni la persistencia de la estructura captan la verdad de la representación. Del mismo modo que el gobierno representativo presenta a la vez aspectos democráticos y no democráticos, siendo estos últimos no menos esenciales que los otros, es capaz también de adoptar a lo largo del tiempo formas distintas y seguir permaneciendo igual.

CUADRO 1. PRINCIPIOS Y VARIACIONES EN EL GOBIERNO REPRESENTATIVO

	<i>Parlamentarismo</i>	<i>Democracia de partidos</i>	<i>Democracia de «audiencia»</i>
<i>Elección de representantes</i>	Elección de una persona de confianza. Expresión de vínculos locales. Notables.	Lealtad a un único partido. Expresión de pertenencia a una clase. Activista/burócrata de partido.	Elección de una persona de confianza. Respuesta a los términos de oferta electoral. Experto en medios de comunicación.
<i>Grado de autonomía de los representantes</i>	Los miembros electos votan como les dicta su conciencia.	El liderazgo del partido tiene libertad de dictar las prioridades dentro del programa.	Elección inducida por indígenas.
<i>Libertad de opinión pública</i>	Opinión pública y expresión electoral no coinciden. La voz del pueblo ante las «puertas del parlamento».	Coincidencia entre opinión pública y expresión electoral. Oposición.	Opinión pública y expresión electoral no coinciden. Encuestas de opinión.
<i>Juicio mediante la discusión</i>	Parlamento.	Debate dentro del partido. Negociaciones entre partidos. Neocorporativismo.	Negociaciones entre gobierno y grupos de interés. Debate en los medios/votante flotante.