

PODER, LIBERTAD Y RESPONSABILIDAD POLÍTICA EN LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Profesor Dr. Juan Carlos Rey

Abstract: The power of the State maintains an ambiguous relation with human liberty. Although it is certain that it appears frequently as its enemy, other forms can appear as an ally and promoter. Representative democracy is a serious attempt to provide a satisfactory solution to this ambiguity and the contradictions it produces. One of the most notable advantages, in comparison with other forms of government, is that it provides mechanisms to make possible the political responsibility of the state rulers, understood as independent and different from moral or legal responsibilities. Among the reasons that cause the crisis of the representative democracy, a privilege place could be occupied by the crash of political responsibility. As a reaction towards this crisis, some proposals prefer the total elimination of this false formal democracy, and its substitution by a real and substantial democracy, in which, for the sake of obtaining happiness, the formalisms that limit the action of the State and distort the will of the people would be suppressed. With this, despotism would be restored and would probably degenerate in a tyranny. It is possible that the representative democracy would last if it is capable of introducing legal and political reforms, through which the notion of political responsibility could be restored.

INTRODUCCIÓN

Entre el poder del Estado y la libertad humana existen complejas relaciones, en parte antitéticas y en parte complementarias. Mientras algunos han considerado al poder del Estado como una de las más grandes amenazas para la libertad humana, otros ven en él no sólo un promotor sino la condición necesaria de dicha libertad.

Ambas visiones pueden aducir a su favor numerosos ejemplos históricos, pues uno de los más grandes problemas de la política —definida como el conjunto de las acciones de los hombres para controlar el poder del Estado

o, al menos, para influir en sus decisiones— es el estar inmersa, ineludiblemente, en esa situación dual y ambigua.

El Estado bajo la forma que asume en la democracia representativa es, pese a sus indudables insuficiencias, el intento más serio para solucionar esa contradicción, de una manera compatible con la dignidad humana. Pero la democracia representativa sufre, en muchas partes del mundo, de una severa crisis de confianza que lleva a algunos grupos a promover otras formas de organización y de actividad política que pretenden superarla, pero que sólo proporcionan —como argumentaré en lo que sigue— falsas soluciones. Sin embargo, es posible someter a la democracia representativa a ciertas reformas de importancia, que si bien no cabe esperar que vayan a satisfacer a quienes quieren implantar el "Reino de Dios en este mundo" —como aspiran algunos de los más radicales críticos de esa democracia— sí pueden mejorar en forma sustancial la condición terrenal de los hombres.

Este ensayo consta de cuatro partes. En la primera parte, analizaré los conceptos de poder, poder del Estado y libertad humana, en sus relaciones recíprocas. En la segunda parte examinare algunos de los problemas del poder y la libertad en la democracia representativa. En la tercera, someteré a una revisión crítica las principales alternativas que se proponen para sustituir totalmente la democracia representativa. Finalmente, en la cuarta parte, presentaré algunas de las reformas que considero más importantes para superar las deficiencias de tal democracia.

I. PODER, PODER DEL ESTADO Y LIBERTAD HUMANA

1. Sobre el *poder* en general

Antes de examinar los problemas del poder del Estado, es conveniente referirme brevemente al concepto de poder en general¹. La forma más amplia de concebir el poder es identificarlo con la *capacidad general para producir un efecto*, es decir, con la *eficacia causal en general*. Pero se trata de un concepto demasiado amplio, pues puede ser aplicado incluso a las causas y agentes

1 Una bibliografía completa sobre el poder debería incluir a los principales autores clásicos de teoría política pues todos ellos han tratado, implícita o explícitamente, del problema. Varios de esos autores son citados en las páginas que siguen.

naturales (y así podríamos hablar del "poder" del viento, o de un rayo, etc.), sin tener en cuenta que existe una diferencia ontológica radical entre los fenómenos naturales y los que son el resultado de la acción humana intencional.

Pero aunque restrinjamos el campo de nuestro interés al mundo de las acciones humanas, debemos distinguir, todavía, dos formas de poder: por un lado, *poder como control de los hombres sobre la naturaleza*; por otro lado, *poder como dominio de unos hombres sobre otros hombres*. Se trata de dos campos de estudio e investigación radicalmente distintos desde el punto de vista ontológico, metodológico y ético. En este artículo nos vamos a centrar en el *poder entendido como una relación social o política*.

Por último, debemos distinguir entre el *ejercicio efectivo del poder* (de un lado) y el *poder entendido como potencia o posibilidad* (de otro lado). Se ejerce el poder cuando *un sujeto activo (agente)*, individual o colectivo, *modifica o controla efectivamente la conducta de un sujeto pasivo (paciente)*, también individual o colectivo. En cambio, el poder como *potencia o posibilidad* se refiere a la *capacidad de un agente para controlar o modificar la conducta de un paciente, aunque nunca actualice tal potencialidad*².

2. La base del poder

El poder como relación social entre dos sujetos supone la mediación de una *base del poder*. Por *base del poder* hay que entender ciertos *atributos* o *cualidades* del agente, o bien ciertos *instrumentos* o *recursos* controlados por él, que le permiten el ejercicio del poder. Pueden ser atributos o cualidades naturales (como la corpulencia, la belleza, etc.) o socio-culturales (como la *nobleza*, el *carisma*, etc.); puede tratarse de recursos de diversa índole (dinero, información, armas, etc.)³.

Para algunos sociólogos y politólogos sólo existe poder en aquellos casos en que el agente logra que la libertad de respuesta del paciente se anule o se restrinja en forma extrema, como resultado del uso de la fuerza física o de

2 Raymond Aron usa en francés las palabras *puissance* (como traducción del inglés *power*) y *pouvoir* (equivalente al alemán *Macht*) para distinguir, respectivamente, el poder como potencia y el ejercicio efectivo del poder (Aron 1972: 174 ss)

3 Un texto clásico en esta materia, que resulta de lectura imprescindible aún en la actualidad, es el Capítulo 10 del *Leviatán*, de Thomas Hobbes.

algún otro instrumento particularmente efectivo. Nosotros, en cambio, utilizaremos el concepto de poder en todos los casos en que se modifica la conducta del paciente, cualquiera sea el instrumento (dinero, fuerza física, saber, etc.) y el mecanismo (coacción, soborno, argumentación, seducción, simpatía, etc.) que se use para ello. Como señala Hobbes, en principio cualquier atributo personal, natural o adquirido, o cualquier instrumento material o intelectual del que disponga un agente, con el cual pueda controlar el comportamiento de un eventual paciente, constituye una *base de poder*. Es claro que no todos ellos son igualmente efectivos en las distintas épocas y frente a todo tipo de pacientes. Algunos son muy idiosincrásicos, en el sentido de que sólo se muestran efectivos en relación a algún tipo de actores muy específicos y para algún tipo de modificación de conducta restringido (piénsese, por ejemplo, en cualidades o atributos personales como la belleza o la simpatía). Otros, en cambio, son instrumentos o recursos mucho más generales, pues muestran una alto grado de eficacia frente a un gran número y variedad de actores y en relación con muchos ámbitos de modificación del comportamiento (tal es el caso de los recursos económicos o de la coacción física). Es claro que la mayor o menor efectividad de los distintos tipos de recursos varía de una época histórica a otra.

Entre los muchos intentos de clasificar los recursos o instrumento de poder, uno de los más sencillos y populares es el que distingue entre aquellos que consisten en el uso del *poder material* (que abarca tanto los instrumentos para la aplicación de la violencia física como los recursos económicos —y especialmente el dinero), y aquellos otros que se caracterizan por la utilización del *poder espiritual* (que incluye el uso de símbolos, ideas y creencias, conocimientos e informaciones diversas).

La *base del poder* es uno de los aspectos más ostensibles e importantes de su ejercicio, hasta el punto que es común confundirla con el poder mismo, con lo que se produce un fenómeno que podemos llamar de *cosificación* o *reificación del poder* (inspirándonos en el fenómeno que Marx describió a propósito de la mercancías en el mundo capitalista): lo que en realidad es una relación (política o social) entre los hombres, mediada por algún atributo personal o por el uso de algún instrumento, les aparece a éstos como si fuera ese atributo o ese instrumento mismo. De esta forma es común confundir el poder con el dinero o con las armas, o con ciertas cualidades personales, tales como el saber o la fortaleza física, cuando en realidad esos recursos o

atributos personales apenas constituyen un potencial, que adecuadamente movilizado y activado por parte de quien lo posee puede convertirse en una relación de poder. Ese fenómeno de reificación de poder es tan común, que podemos ver tal confusión en los textos antes citados de un autor tan importante como Hobbes.

3. La forma de las relaciones de poder

La relación más simple y elemental de poder es una relación diádica y unidireccional: un solo agente ejerce relaciones de poder sobre un paciente, sin que ocurra una relación semejante en sentido contrario. Pero en la práctica no es fácil que pueda darse una relación tan sencilla. En la vida real resulta difícil de concebir un puro agente ejerciendo poder frente a un puro paciente, pues ello supondría un actor casi omnipotente pues podría ejercer incondicionalmente poder sobre otro, sin ser a su vez, en alguna medida, influido por éste; o supondría, también, un sujeto pasivo tan desprovisto de recursos e influencias que puede ser considerado como un puro objeto de poder. En la vida real la mayoría de las relaciones de poder son bidireccionales, es decir, un actor es a la vez agente en un sentido, pero paciente en otro sentido, aunque normalmente con distinta intensidad en ambos sentidos. Es frecuente que aunque la relación sea bidireccional, de hecho la desigualdad de recursos entre los dos actores es tan grande, que para todos los efectos prácticos podemos considerar a uno de ellos como un puro agente y al otro como un puro paciente: el supuesto de la unidireccionalidad no corresponde a la realidad, pero constituye una aproximación razonable a ella. Otras veces, aunque la relación de poder es efectivamente bidireccional, existe un cierto retardo temporal entre la acción en un sentido y la reacción que se produce en el otro. En tales situaciones es posible considerar separadamente la acción y la reacción como si cada una de ellas fuera una relación de poder puramente unidireccional. Finalmente, hay situaciones en que, si bien no hay un desfase temporal, los medios o instrumentos que usa cada uno de los actores para tratar de influir en la conducta del otro son de naturaleza distinta; y/o también puede ser distinto el ámbito de la conducta del otro que cada uno de ellos trata de modificar. Aquí, de nuevo, es posible descomponer analíticamente la interacción global en dos acciones, cada una de ellas de carácter unidireccional.

Dado que, en una gran cantidad de casos, las relaciones de poder son de carácter transitivo,⁴ si un actor ejerce el poder sobre un segundo actor, y éste a su vez ejerce poder sobre un tercer actor, el primero está ejerciendo poder sobre el tercero. La transitividad de las relaciones permite el ejercicio del poder no ya directamente, sino a través de actores intermedios y a través de largas y complejas cadenas de poder, en las cuales el paciente pierde de vista al sujeto activo último del mismo, que queda oculto, y lo mismo puede ocurrir con muchos de los sujetos intermedios.

Para muchos sociólogos, una relación de poder supone necesariamente que existe una contradicción de intereses entre el agente y el paciente; sin embargo es frecuente usar el poder coactivo aunque haya coincidencia de intereses entre ambos sujetos⁵. Lo cual significa que, aun en una hipotética utopía comunista —en la que al extinguirse las clases sociales desapareciera, con ello, la fuente primordial de conflictos de intereses entre los hombres— el ejercicio del poder político, incluyendo el eventual uso de la violencia, continuaría siendo necesario.

4. El poder del Estado

Es muy importante subrayar que el *poder* no es un monopolio del Estado, ni constituye un fenómeno que exista exclusivamente en el campo de la política. Se da en todos los ámbitos sociales, hasta el punto de que, como ha dicho Bertrand Russell "el concepto fundamental, para quienes estudian la sociedad, es el de *Poder*, en el mismo sentido que en que el de *Energía* es el concepto fundamental en física" (Russell 1960: 9). Con esta afirmación se está rompiendo radicalmente con una importantísima tradición política e intelectual en Occidente, que ha tratado de distinguir tajantemente entre el principio social y el político, y para la cual frente al Estado, definido por la

4 En lógica se dice que una relación cualquiera (r) entre tres términos (A , B y C) es transitiva, cuando si A está en la relación r con B , y B está en la relación r con C , entonces A está en la relación r con C .

5 Frente a la llamada "teoría de los grupos" (Truman 1951, Bentley 1967), que pretendía que la existencia de un interés común entre varios individuos implicaba que éstos constituían un grupo que actuaba cooperativamente para su consecución, Olson (1965) ha mostrado, mediante al análisis de *la lógica de la acción colectiva* que, a menos que el grupo sea muy pequeño, la existencia de tal interés común no garantiza que se produzca una acción cooperativa en prosecución del mismo y que es necesario —para que tal cooperación se produzca— algún incentivo adicional, incluyendo el uso de la coacción.

existencia del poder, estaría la *sociedad civil* que se caracterizaría por la libertad, entendida como ausencia de poder⁶.

Junto a los instrumentos de poder que poseen las personas individuales, en toda sociedad existen organizaciones o aparatos burocráticos diversos, tanto públicos como privados, que se convierten en centros de condensación y concentración de grandes cantidades de recursos de poder de toda índole. Los individuos que logran controlar tales centros consiguen multiplicar enormemente su poder individual. No debe extrañarnos, por tanto, que entorno al aparato del Estado se desarrolle la política como una lucha por tratar de controlarlo o por influir en sus decisiones.

Desarrollando algunas ideas de Herman Heller (1942: 263-64), podemos distinguir tres niveles de poder en relación con el Estado: a) el *poder sobre el Estado*, b) el *poder en el Estado* y c) el *poder del Estado*. El *poder sobre el Estado* se refiere al *titular del poder supremo* o de la soberanía, capaz de decidir sobre el ser y la forma de la Constitución. El *poder en el Estado* se relaciona con la jerarquía de quienes ejercen efectivamente el gobierno, capaces de tomar decisiones día a día. El *poder del Estado* es la capacidad que resulta del uso combinado del conjunto de los recursos que puede movilizar el aparato estatal.

El poder del Estado moderno no tiene comparación con el de ninguna otra organización o conjunto de individualidades. Ante todo, el Estado posee una potestad normativa suprema (soberanía) sobre todos los que viven en su

6 Se trata de una tesis sostenida, entre otros, por Martin Buber en un célebre artículo (Buber 1957). El tema, por sí solo, merecería por lo menos un extenso artículo, pero aquí sólo podemos consagrarle esta breve nota. En general, la distinción entre el principio político y el principio social, entre comunidades estatales (caracterizadas por el poder) y comunidades extra estatales (no dominadas por ningún poder) aparece, desde el siglo XVII, en algunos teóricos del derecho natural racionalista. Pero la clara conciencia de la existencia de la sociedad frente al Estado se debe a los fisiócratas y a la escuela clásica de economía (siglos XVIII y principios del XIX). El campo social que ambos destacan es el económico: según ellos hay un orden social espontáneo, que se expresa en las relaciones de mercado entre sujetos libres e iguales. La victoria del modelo de un mercado de competencia perfecta implica que ninguno de los sujetos de la economía es capaz de afectar, por su sola intervención los parámetros básicos del mercado (precios, demanda, ventas, etc.), y esto es lo que lleva a decir que en tal mercado (y en la sociedad en general) no existe poder (aunque sería mejor decir que el poder se encuentra tan igualmente repartido que puede despreciarse como fenómeno individual). Esta es la visión a partir de la cual se va a desarrollar la principal de las ciencias sociales —la economía— hasta nuestros días, o al menos la economía académica y oficial; y algo análogo ocurrió —cambiando lo cambiante— en las otras ciencias sociales, especialmente en la sociología académica. Los fenómenos de poder no existían o no eran relevantes para la economía ni para las otras ciencias sociales. Sólo existía poder en el ámbito del Estado.

territorio. Es muy conocida la definición de Max Weber, según la cual el Estado (moderno europeo), se caracteriza por su pretensión de mantener con éxito el monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente; lo cual no implica que la coacción física sea el medio único, ni el normal del funcionamiento del Estado, pero sí su medio específico y su *ultima ratio* cuando los otros recursos fracasan (Weber 1964: 43-44). El monopolio legítimo de la violencia física, que a lo largo de la historia ha sido el recurso de poder más efectivo (por su más alta probabilidad de ser obedecido), constituye una prerrogativa única de la que goza el Estado. Pero, además de los aparatos especializados en el manejo de la violencia física (como son las fuerzas armadas, la policía, los tribunales, las cárceles, etc.), también forman parte de los instrumentos de que dispone el Estado importantes fuentes de recursos económicos (dinero, empresas públicas, etc.), así como aparatos ideológicos para la producción y difusión de conocimientos e información (instituciones educativas, medios de comunicación: prensa, radio, televisión; empresas culturales diversas, etc.). En resumen, la base de poder material y espiritual del Estado no tiene paralelo con la de ningún otro actor individual o colectivo⁷.

5. Libertad y poder estatal

Veamos ahora las ambiguas y complejas relaciones del *poder* (principalmente del *poder Estatal*) con la *libertad*, pues si bien unas veces aparecen como términos antitéticos, otras veces se presentan como estrechamente afines. Para ello nos valdremos de la conocida distinción, introducida por Isaiah Berlin (1969), entre *libertad negativa* y *libertad positiva*.

Si por *libertad negativa* entendemos la *ausencia de obstáculos a las acciones de una persona*, el ejercicio del poder del Estado, en muchas de sus formas, (especialmente en sus formas más primitivas y tradicionales), aparece a los hombres como *negación de su libertad personal*. Esto ocurre, por ejemplo, cuando se manipula al individuo como si fuera un objeto natural, utilizando la fuerza para inmovilizarlos e impedir que ejecute determinada acción; arrastrarlo y desplazarlo de un lugar a otro o, en el límite, destruirlo físicamente y producirle

7 Contra lo que tradicionalmente se ha creído en una versión vulgar del marxismo, tanto para Marx y Engels como para sus más destacados seguidores, la dominación de una clase sobre otra no se reduce al uso de la coacción física sino que implica también el uso de un poder espiritual. Véase mi ensayo, Rey (1969).

la muerte. Con esto desaparece toda libertad y racionalidad en el paciente. Se trata de formas extremas, por lo brutales, cuyos efectos directos son, en general, muy pobres. Su efecto es principalmente negativo: sirven, sobre todo, para impedir que el paciente haga algo, pero difícilmente puede lograr una acción positiva, especialmente si es de una mínima complejidad⁸. Pero también se puede manipular al paciente como organismo biológico, afectando sus funciones mediante drogas, etc. O se puede provocar en el paciente una conducta refleja o semiautomática y no reflexiva mediante un proceso de condicionamiento o aprendizaje ("lavado de cerebro"). Ninguno de los métodos anteriores permite algún grado de libertad para el paciente.

En cuanto a las prohibiciones u órdenes gubernamentales, respaldadas por la amenaza del uso de la fuerza, significan ciertamente una restricción de la libertad del paciente (entendida como libertad negativa). En este caso se trata de modificar la conducta del paciente como actor racional, sin que se destruya totalmente su capacidad de elegir y su libertad, pues lo que se intenta es provocar su respuesta "voluntaria: el paciente es "libre" de elegir, pero tal libertad puede significar que tendrá que pagar un alto precio si decide no obedecer.

Pero el poder del Estado puede ser también usado para eliminar los obstáculos que existen para la libertad individual, por ejemplo, decretando la abolición de la esclavitud, con lo cual la restricción o abolición de la libertad de unos (la de los propietarios de esclavos), significa la eliminación de los obstáculos a la libertad de otros (los esclavos). El problema se complica porque, como veremos enseguida, el poder del Estado no se ejerce sólo a través de órdenes imperativas.

En cuanto a la *libertad positiva*, entendida como la *capacidad de autodeterminación de los individuos* (o como el *poder decidir sus actos y el curso de su vida de una manera autónoma, desarrollando las potencialidades que tiene como ser humano*) el efecto del poder del Estado puede ser favorable o perjudicial. El Estado, sin dar órdenes expresas y directas, puede modificar los parámetros de la acción del individuo, en tanto que actor racional y libre, sin alterar en forma visible su libertad de elección, pero aumentando o disminuyendo de

8 Estamos hablando de la poca efectividad del uso de la fuerza física para obligar a que se haga algo; lo cual no debe ser confundido con la amenaza del uso de la fuerza, que sí puede ser muy eficaz. Para esta distinción fundamental, véase Schelling (1964: 21-22 y 27-28).

hecho su libertad positiva. Para entenderlo vamos a presentar un modelo simplificado de la decisión de un actor racional que debe elegir entre alternativas y que actúa de acuerdo a la "lógica de la situación" (Popper 1962: 97). De dicho actor suponemos varias cuestiones: 1) ante él se abren un conjunto de vías de acción alternativas, y posee información acerca de cuáles son éstas; 2) también tiene información acerca de cuáles serían las consecuencias a las que conducirían cada una de esas vías, en caso de que las eligiese; 3) posee un sistema de valores a partir del cual es capaz de establecer una función de preferencias respecto al conjunto de eventuales consecuencias; y 4) finalmente, suponemos que, como actor racional, elige aquella vía de acción que maximiza su función de preferencias.

Entonces, el Estado puede lograr controlar la conducta del paciente si es capaz de alterar o modificar cualesquiera de estos parámetros. En primer lugar el Estado puede alterar efectivamente las vías de acción de las que dispone el paciente, suprimiéndolas unas o creando otras. Por ejemplo, puede suprimir cosas tales como la prensa en manos de los particulares, la propiedad privada sobre los medios de producción, la venta y consumo de drogas o de pornografía infantil. Con independencia de nuestras valoraciones de tales supresiones, todas ellas restringen la libertad individual. Pero el Estado puede, también, establecer un sistema de educación o de salud pública gratuita, que aunque tal vez disminuyan la libertad de algunos (en la medida, por ejemplo, en que les esté prohibido a los particulares ejercer dichas funciones), favorecerá la libertad positiva de quienes van a tener acceso a dichos servicios. En realidad todo Estado que implanta medidas por las que disminuye la libertad negativa, tratará de alegar que con ellas se está aumentando la libertad positiva.

El segundo lugar, el Estado puede modificar la información que posee el paciente sobre las vías de acción de las que dispone; o sobre las eventuales consecuencias de emprender esas vías de acción. Esta nueva información puede ser verdadera, con lo cual aumentará la libertad y racionalidad de paciente; pero también puede ser falsa, produciendo el efecto contrario.

En tercer lugar, es posible que el Estado intente modificar los valores del actor, utilizando diversas técnicas de persuasión (que incluyen desde la propaganda hasta la educación formal), lo cual, de tener éxito, conduciría a una modificación de su función de preferencia y, consiguientemente, de su eventual elección. Se trata de uno de los campos de ejercicio del poder del

Estado con más peligros para la libertad y cuya legitimidad merece ser especialmente cuestionada.

De lo visto resulta que el sistema por el cual el Estado da ordenes expresas prohibiendo la realización de ciertos actos u obligando a la ejecución de otros, acompañadas con la amenaza de sanciones al infractor, sólo constituye una parte, aunque ciertamente importante, del ejercicio de su poder. Una proporción muy considerable de tal poder se ejerce mediante controles indirectos y contextuales, a través de la manipulación o modificación que realiza el Estado de los parámetros de la acción de los individuos como actores racionales, con ausencia de órdenes expresas y con apariencia de libertad de elección por parte de éstos.

6. Estatismo y antiestatismo en el pensamiento político contemporáneo

Si, como acabamos de ver, las acciones del Estado puede traer consigo tanto la negación como la afirmación de la libertad humana, no es de extrañar que en el pensamiento político se expresen valoraciones contradictorias sobre tales acciones.

Existen importantes corrientes del pensamiento político contemporáneo que desconfían del poder del Estado, pues ven en él una amenaza a la libertad individual o, en el extremo, lo rechazan radicalmente pues lo consideran incompatible con dicha libertad (anarquismo). Como es sabido, la expresión más conocida y perdurable de tal tradición es el liberalismo, muy vivo aún en nuestros días, que trata de reducir al mínimo el poder del Estado por medio de instituciones como las del constitucionalismo (declaraciones de derechos, división de poderes, Estado de Derecho, imperio de la Ley, etc.), y que proclama frente a él la preeminencia de la sociedad civil, como un ámbito en el que no existe poder (mercado de competencia perfecta) y en el que los hombre actúan sin interferencias estatales, produciendo un orden que se caracteriza por la máxima libertad e igualdad.

Pero hay otras corrientes de pensamiento contemporáneo, no menos importantes, para las cuales sólo a través del Estado o mediante su intervención podrán los hombres conquistar la libertad. Expresión paradigmática de tal concepción, en versión propia del pensamiento político de la derecha, ha sido Hegel. Pero también cuenta con expresiones de

izquierda como la de un socialismo estatista, cuya máxima expresión teórica habría que buscarla en autores como Lassalle, pero que fue adoptado por muchos que se decían discípulos de Marx, y que logró su realización práctica con el llamado "socialismo real". Todas estas corrientes de pensamiento tienen en común el rechazar la visión idílica de la sociedad civil, y afirmar, frente a ella, el Estado. En el caso de Hegel se llega literalmente a la divinización del Estado (el Estado es "la marcha de Dios en el mundo", "la Idea Divina tal como existe en la tierra", "el hombre debe, por tanto venerar al Estado como lo divino sobre la tierra", etc.), y aunque tales exageraciones pueden considerarse hoy en día un tanto fuera de moda, existen muchas personas, tanto de derecha como de izquierda, que llegan a propugnar un Estado omnipotente o totalitario.

La democracia representativa contemporánea rechaza las visiones extremas del estatismo y del antiestatismo, y trata de preservar la libertad humana, haciéndola compatible con una intervención del Estado en la vida económica y social. Este es el tema que desarrollaremos en lo que sigue.

II. PODER DEL ESTADO Y LIBERTAD EN LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

7. Forma de Estado y forma de gobierno: posibles incongruencias entre ambas

Antes de considerar los problemas de la democracia representativa, hay que empezar por distinguir la *forma de Estado* (que se refiere a la cuestión de cuál es la autoridad última en la que reside el poder supremo o soberanía) y la forma de gobierno (que tiene que ver con la estructura política especializada encargada de tomar las decisiones colectivas),⁹ y tener en cuenta la posible falta de congruencia entre ambas.

Hasta donde yo sé, el primer autor que marca nítidamente la diferencia entre la forma de Estado y la forma de gobierno es Marsilio de Padua, que en su *Defensor Pacis* (1324) defiende la idea de que la potestad suprema, especialmente el poder de elaborar las leyes y de nombrar al gobierno,

9 En la terminología que proponíamos anteriormente (*supra*, § 4), se trata de la diferencia entre el *poder sobre el Estado* y el *poder en el Estado*.

corresponde al *legislador* al que identifica con la totalidad de los ciudadanos (*universitas civium*) o con su parte prevalente (*valentior pars*) (Parte I, Cap. XII, § 3); pero tal poder supremo ha de actuar a través de algún órgano de gobierno (*pars principans*) que tiene un función meramente instrumental (Parte I, Cap. V, §§ 1-4). A partir de la Edad Moderna, algunos de los más ilustres autores de la teoría de la soberanía, como Hobbes, no aceptan tal distinción: la forma de Estado y de Gobierno son una misma cosa (*Leviatán*, Cap. 19). En cambio para otros, como Bodino, cada forma de Estado es susceptible de diferentes formas de gobierno: así la monarquía puede gobernarse popularmente, si el rey reparte las magistraturas y recompensas entre todos, sin tomar en cuenta la nobleza, la riqueza o la virtud (*Les six Livres de la République* [1576], Lib. II, Cap. II); y algo semejante ocurre con otras formas de Estado, como la aristocracia (Lib. II, Cap. VI) o con el Estado popular (Lib. II, Cap. VII). Pero es sobre todo Rousseau quien precisa la diferencia entre el soberano, constituido por la generalidad del pueblo, y el gobierno, que tiene una existencia particular, y que a diferencia de aquél puede actuar con vigor y celeridad (*Du Contrat Social*, 1762, Lib. III, Cap. I). Para Rousseau la única forma legítima de Estado es la democracia, en la que el soberano es la totalidad del pueblo, al cual corresponde la aprobación de las leyes y el nombramiento del gobierno. Pero el soberano puede optar por cualquiera de las tres posibles formas de gobierno desarrolladas por el pensamiento político clásico (democracia, aristocracia o monarquía), además de una multitud de formas mixtas. (Lib. III, Cap. III). Pero si bien para Rousseau, la única *forma de Estado* legítima es la democracia, en cambio, no es partidario de una *forma de gobierno* democrático, salvo que se tratara de un pueblo de dioses: "un gobierno tan perfecto no es propio de hombres" (Lib. III, Cap. IV).

Pero, aunque la falta de congruencia entre la forma de Estado y la de gobierno no ocurre sólo con las democracias, es sin duda con éstas cuando resulta más peligrosa y tiene consecuencias más graves. Según Rousseau, el mero hecho de la existencia del gobierno como un cuerpo especializado, distinto del soberano, representa un peligro continuo para la soberanía, pues la usurpación de ésta (que se supone que pertenece a la generalidad del pueblo) por parte de unos gobernantes particulares es "el vicio inherente e inevitable" de todo cuerpo político democrático. La razón de ello es muy sencilla: en la forma de Estado democrático no hay una voluntad del soberano como cuerpo, que pueda enfrentarse y resistir permanentemente a la voluntad de los gobernantes (Lib. III, Cap. X), como sí ocurre en cambio cuando el soberano

es un monarca o una aristocracia. En el Estado democrático "el soberano sólo actúa cuando el pueblo está reunido", pero aunque es necesario que existan asambleas periódicas frecuentes que se reúnan con tal fin, es imposible hacer de tales reuniones una actividad continua y permanente (Lib. III, Caps. XII-XIII).

Resulta, por tanto, que un Estado que reconoce al pueblo como titular de la soberanía y del poder constituyente (y que en este sentido podría ser calificado como democrático) puede estar acompañado de formas de gobierno no democráticas. Este hecho que fue reconocido expresamente en numerosas Constituciones del siglo XIX¹⁰; y Carl Schmitt, uno de los más notables — aunque controvertidos— constitucionalistas del siglo XX, ha insistido en que el moderno Estado liberal democrático, aunque proclama la soberanía popular, se caracteriza, en buena medida, por un gobierno mixto, con fuerte presencia de elementos aristocráticos (Schmitt 1982: Caps. 16 y 23). Pero también es posible que en un Estado, en el que el titular de la soberanía sea un rey o una aristocracia, se permitan algunas instituciones de gobierno democráticas (por ejemplo, la elección popular de parte de las cámaras legislativas).

Sin embargo, en la mayoría de las discusiones recientes sobre la democracia se olvida esa distinción fundamental (formas de Estado/formas de gobierno) y tal olvido resulta injustificable. Como ya apuntaba Rousseau, una notoria debilidad del Estado democrático reside en el hecho de que el pueblo, en cuanto sujeto de la soberanía y titular último del poder público, es una entidad puramente abstracta o ideal que, al no estar permanentemente organizado, no puede hacerse presente ni manifestar su voluntad frente al gobierno sino muy ocasionalmente (en las pocas ocasiones extraordinarias en las que se le somete a consulta una nueva Constitución) o de manera intermitente (en las elecciones periódicas). En teoría el pueblo es la fuente última de toda autoridad, pero frecuentemente esto no es sino una mera imputación o ficción jurídica. El poder del pueblo es en gran parte puramente nominal, pues en la práctica no va más allá de aprobar la Constitución y de elegir a los gobernantes,

10 En dichas constituciones, el pueblo, en tanto que titular del poder constituyente, establecía una forma de gobierno monárquica. Tal fue el caso de la Constitución francesa de 1791; de la Constitución belga de 1831; de la Constitución prusiana de 1850; y de la Constitución francesa de 1852, en la que se instaura el imperio hereditario de Napoleón III. (Véase Schmitt 1982: 47)

en tanto que el poder real y efectivo está en manos de estos últimos (y aquí hay que recordar la ironía de Rousseau: "El pueblo inglés cree ser libre, pero se equivoca; sólo lo es durante la elección de los miembros del parlamento; una vez elegidos se convierte en esclavo, no es nada" [Lib. III, Cap. XV]). Resulta así que, a menos que el Estado democrático esté acompañado de formas de gobierno o de instituciones también democráticas, que permitan al pueblo controlar efectivamente a los gobernantes y, en el extremo, desplazarles del poder cuando su conducta sea insatisfactoria, el poder último que se atribuye al pueblo no pasa de ser una ilusión. Eso explica el que la mera idea de un Estado democrático sin gobierno democrático, resulte insatisfactoria; y explica, también, que no pocas veces los enemigos de la democracia estén dispuestos a reconocer la soberanía nominal del pueblo, siempre que ellos conserven el control del gobierno.

Pero tampoco debería ser satisfactorio para la teoría de la democracia, un mero gobierno democrático (en el sentido de que los gobernantes sean seleccionados mediante elecciones competitivas), pero en el que el poder último y supremo —la soberanía— resida en titulares distintos del mismo pueblo (por ejemplo, en una aristocracia u oligarquía, o en el estamento militar, etc.), pues, a diferencia del pueblo, estos otros eventuales sujetos de la soberanía no son entidades ideales o abstractas, sino grupos reales, organizados permanentemente y dotados de poderosos recursos; de modo que en este caso el poder soberano no sería meramente nominal, sino muy real y efectivo.

8. ¿Qué es la democracia representativa?

Teniendo en cuenta las distinciones que hemos desarrollado en la sección anterior, al hablar de la democracia representativa nos estamos refiriendo a una *forma de gobierno*, pero damos por supuesto —al menos según la concepción que de ella tenemos en la época actual— que la misma se produce dentro de una forma de Estado democrático, es decir, en uno que reconoce el principio de la soberanía del pueblo¹¹.

11 Sin embargo esto exige ciertas matizaciones. En primer lugar, vamos a ver más tarde que en sus orígenes las instituciones típicas de la democracia representativa no surgen en Estados democráticos sino en Estados con soberanía monárquica, aristocrática o con una constitución mixta (soberanía compartida). En segundo lugar, en tiempos recientes se ha acostumbrado a calificar como democráticos algunos Estados que, en el transcurso de una transición desde una dictadura hacia la democracia, han introducido mecanismos electivos para la designación del gobierno, pero en los que, en realidad, la soberanía continúa en manos de la anterior oligarquía militar, o a lo sumo está compartida por ésta y por los sectores democráticos.

La democracia representativa contemporánea constituye un intento de conciliación y síntesis de dos corrientes políticas no solo contradictorias sino, en ocasiones, antagónicas: el liberalismo y la democracia¹². Desde el punto de vista institucional, propugna un tipo de gobierno que rechaza tanto los defectos del Estado liberal puro como los del Estado totalitario, y que pretende intervenir en la sociedad para la realización de valores como la justicia y la equidad, pero respetando e impulsando la libertad los individuos y de los grupos.

No se trata de un régimen ideal, más o menos utópico o sólo realizable en un futuro nebuloso e indeterminado, sino un sistema político real que representa una aproximación relativa —pero que se espera que pueda ser satisfactoria para la mayoría— a ciertos valores políticos. En términos de Dahl (1974), se trata de una *poliarquía*.

Para explicar cómo se concibe la democracia representativa en la actualidad, hay que responder a tres preguntas: ¿quién ejerce el poder público?, ¿cómo se ejerce el poder público? y ¿para quién (o en beneficio de quién) se ejerce el poder público?

En la medida que estemos hablando de un Estado democrático (y por tanto, que el titular de la soberanía es el pueblo), la primera pregunta (relativa al ¿quién?) se refiere a la manera en que son seleccionados los gobernantes; y la condición *mínima* para la existencia de tal democracia es que los gobernantes sean seleccionados por el conjunto del pueblo, mediante elecciones libres, sinceras y realmente competitivas.

La segunda pregunta (relativa al ¿cómo?) se refiere al modo en que se ejerce el poder público. Desde esta perspectiva, la democracia representativa exige que el poder no sea absoluto, sino que su ejercicio esté limitado a través de instituciones tales como la división de poderes, el reconocimiento de un conjunto de derechos fundamentales que el gobierno en ningún caso puede violar, el imperio de la ley, el Estado de Derecho, etc. A través de estos mecanismos e instituciones, la democracia representativa se vincula con la idea de *gobierno constitucional* e incorpora los valores de libertad política propios

12 En cuanto se expresa institucionalmente a través del llamado Estado democrático social de derecho, la democracia representativa incorpora otros principios pertenecientes a familias ideológicas muy diferentes, como, por ejemplo, los procedentes del personalismo cristiano, del welfare state o del socialismo democrático.

del pensamiento liberal. Ahora bien, no se puede olvidar que los valores democráticos, por un lado, y los liberales, por otro, son de naturaleza distinta y que en ocasiones pueden entrar en contradicción, de modo que —como examinaré con alguna atención más adelante— lo que caracteriza a las democracias reales es un intento de conciliación o compromiso entre ambos.

Los dos tipos de criterios, que hasta ahora he examinado, suponen que la democracia representativa es definida a partir de una serie de mecanismos, procedimientos e instituciones de naturaleza jurídica y política, que corresponden a lo que algunos llaman despectivamente "democracia formal". Pero los mecanismos e instituciones a los que hasta ahora me he referido, y que sirven para definir la *forma de gobierno*, son condición necesaria pero no suficiente para legitimar a un régimen político. De manera que es necesario contestar una tercera pregunta—*¿para quién?*—, que se refiere a quiénes son los beneficiarios de las políticas y decisiones públicas. Se supone que a través de las formas y de los procedimientos antes definidos, las políticas públicas y las decisiones colectivas que se tomen van a responder, en cuanto a su contenido, a los intereses de la comunidad. En este sentido, la democracia representativa requiere, como condición adicional para su legitimidad, de *un gobierno para el pueblo...*

Con lo dicho, me estoy separando de aquellas concepciones para las cuales existe una contradicción irresoluble entre la democracia formal y la democracia substantiva o material, y que están dispuestas a afirmar unilateralmente una de sus dimensiones, no tomando en cuenta la otra (*vid. infra* § 19). Parto, en cambio, del supuesto de que para caracterizar adecuadamente a la democracia representativa deben tenerse en cuenta tanto sus procedimientos o aspectos *formales* (relativos a la *forma de elegir los gobernantes*, los *procedimientos para tomar decisiones* y los *límites que éstas deben respetar*), como sus aspectos *sustantivos o materiales*, relacionados con *el contenido de tales decisiones*. Ninguno de esos aspectos debe ser separado del otro, y ambos deben complementarse, pues, de no hacerlo, el resultado será alguna forma de negación de la democracia.

A través de la amarga experiencia de las pasadas dictaduras muchos países parecen haber aprendido la lección de que cuestiones tales como la vigencia de las libertades públicas y de los derechos humanos, o como la participación de los ciudadanos en las decisiones gubernamentales (al menos mediante la elección de los responsables de tomarlas), tienen un extraordinario valor, tanto intrínseco como instrumental, pues constituyen los únicos mecanismos

de gobierno compatibles con la dignidad de la persona humana, y el único medio, a la larga eficaz y confiable, para mejorar el bienestar del pueblo. Sólo mediante los mecanismos, instituciones y procedimientos jurídicos y políticos de la democracia representativa —y no mediante una dictadura o un despotismo, por más demofílico que fuese— podría el pueblo realizar sus aspiraciones de libertad, justicia y bienestar (*vid. infra* § 19)

9. Liberalismo *versus* democracia

Que la democracia representativa es un intento por conciliar corrientes políticas distintas, resulta evidente de las respuestas que hemos dado a las preguntas de ¿quién gobierna? y ¿cómo se gobierna? Pues mientras la contestación a la primera es propia del pensamiento democrático, la respuesta a la segunda resulta típicamente liberal. Pero ¿no hay una contradicción entre esos valores?, y en caso afirmativo ¿es posible conciliarlos?

En efecto, entre el liberalismo y la democracia existe una contradicción que la democracia occidental contemporánea ha tratado de conciliar¹³. En lengua castellana fue Ortega y Gasset quien, en 1927, trazó con nitidez insuperable las diferencias y los posibles antagonismos entre ambos conceptos. Según el filósofo español, liberalismo y democracia son dos posibles respuestas a dos cuestiones de Derecho Político completamente diferentes:

"La democracia responde a esta pregunta: ¿Quién debe ejercer el Poder público? La respuesta es: el ejercicio del Poder público corresponde a la colectividad de los ciudadanos.

Pero en esa pregunta no se habla de qué extensión debe tener el Poder público. Se trata sólo de determinar el sujeto a quien el mando compete. La democracia propone que mandemos todos; es decir: que todos intervengamos soberanamente en los hechos sociales.

El liberalismo, en cambio, responde a esta otra pregunta: ejerza quienquiera el Poder público, ¿cuáles deben de ser los límites de éste? La respuesta suena así: el Poder público, ejerzalo un autócrata o el pueblo, no puede ser absoluto, sino las personas

13 En los países de habla hispana, la obra jurídica más importante y ya clásica en el tratamiento de esta materia es el *Derecho Constitucional Comparado* de Manuel García-Pelayo, para el cual "el Estado democrático liberal se basa en la unidad de dos términos, que si durante cierto tiempo se han armonizado, sin embargo representan en sí mismos algo antagónico y de difícil convivencia cuando los principios que los informan obtienen el adecuado despliegue. Tales términos son la democracia y el liberalismo" (1953:198).

tienen derechos previos a toda injerencia del Estado. Es, pues, la tendencia a limitar la intervención del Poder público". (Ortega y Gasset 1950: 572-573)

De tal forma que se puede ser muy liberal y nada demócrata, o viceversa. Como buen liberal, lo que más le preocupaba a Ortega, era el aumento del poder del Estado, y especialmente en su forma de Estado democrático:

"El Poder público tiende siempre y dondequiera a no reconocer límite alguno. Es indiferente que se halle en una sola mano o en las de todos. Sería, pues, el más inocente error creer que a fuerza de democracia esquivamos el absolutismo. Todo lo contrario. No hay autocracia más feroz que la difusa e irresponsable del demos. Por eso, el que es verdaderamente liberal mira con recelo y cautela sus propios fervores democráticos y, por decir así, se limita a sí mismo". (Ibíd.: 573)

Sin embargo, desde el punto de vista liberal, a lo que hay que oponerse es a cualquier teoría —democrática o no— de la soberanía, entendida como poder absoluto e ilimitado, y la desconfianza no se dirige en especial hacia la democracia, sino, en general, hacia toda forma de gobierno que concentre excesivos poderes.

10. Los valores del constitucionalismo

En este sentido el liberalismo defiende la necesidad de un gobierno constitucional. La idea de *gobierno constitucional* se opone, por una parte, al *gobierno de facto*; y, por otra, a la idea de *gobierno absoluto* o *despótico*, pues significa que quienes tienen autoridad para tomar decisiones obligatorias para el conjunto de la sociedad sólo disponen de un poder limitado, política y jurídicamente. Desde esta perspectiva, la constitución es concebida como un instrumento jurídico-político destinado a impedir que se concentre un excesivo poder en manos de los gobernantes y a proteger una esfera de libertad personal libre de interferencias por parte del poder público. De modo que, como se expresa en el Artículo 16 la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789: "Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene Constitución". Así entendido, el constitucionalismo es, en gran parte, la expresión de los valores políticos liberales.

Suele decirse que la democracia es incompatible no sólo con el liberalismo sino con el constitucionalismo, pues ella no admite ninguna posible limitación

a la soberanía popular. Según esta concepción, la democracia, a través del aporte de Rousseau, habría heredado el concepto de soberanía elaborado por los teóricos de la monarquía absoluta (Bodino y Hobbes), conservando todos los caracteres que ellos habían atribuido a la misma, trasladando, simplemente, del rey al pueblo la titularidad de la misma¹⁴. Una democracia así concebida no admite límites a los poderes del Estado y es, desde luego, incompatible con el constitucionalismo. Pero aunque no faltan autores actuales que sostienen la existencia de una contradicción irreductible entre la democracia y el constitucionalismo¹⁵, lo cierto es que tal opinión es el resultado de una teoría acerca del carácter ilimitado de la soberanía, inadmisibles para quien se preocupa por preservar la dignidad humana. Desde este punto de vista, la concepción aceptable es la sostenida hace ya casi doscientos años, por Benjamín Constant: que siempre "la soberanía es limitada y que hay voluntades que ni el pueblo ni sus delegados tienen derecho a tener".

"Ninguna autoridad sobre la tierra es ilimitada, ni la de pueblo, ni la de los hombres que se dicen sus representantes, ni la de los reyes, cualquiera sea el título por el que reinen, ni la de la ley, la cual, no siendo más que la expresión de la voluntad del pueblo o del príncipe, de acuerdo a la forma de gobierno, debe estar circunscrita a los mismos límites que la autoridad de la que emana. Estos límites están trazados por la justicia y los derechos del individuo. La voluntad de todo un pueblo no puede convertir en justo lo que es injusto. Los representantes de una nación no tienen derecho a hacer lo que ni siquiera la nación puede hacer" (Constant 1963: 13-14)

Una concepción actual de la democracia no sólo debe ser compatible con la restricción de sus poderes, sino que *exige ciertas limitaciones* de los mismos. Lo importante es tener en cuenta que no todo tipo de limitación al poder público por vía constitucional, tienen igual significado, pues es posible distinguir al menos tres especies de ellas, de acuerdo a su finalidad.

1) En primer lugar existen ciertas limitaciones a la acción del gobierno que responden a la necesidad de realizar y preservar valores típicamente liberales (como, por ejemplo, el reconocimiento de la libertad de conciencia),

14 Sin embargo, debe tenerse en cuenta que Rousseau no identifica e ningún momento al gobierno con el soberano, como sí lo hace Hobbes.

15 Sobre las tensas relaciones entre constitucionalismo y democracia, consúltense Elster y Slagstad (1988). Véanse, también, los libros de Greenberg, Katz, Oliviero y Wheatley (eds.) (1993); y Mueller (1996).

valores que son distintos, pero no necesariamente contrarios a los estrictamente democráticos.

2) En segundo lugar, algunas limitaciones a la acción del poder público están destinadas a preservar la misma democracia, estableciendo condiciones que aseguren la pulcritud de las elecciones o que eviten que el gobierno abuse de sus funciones y ponga fin a la misma democracia. A esta categoría pertenecen, por ejemplo, el conjunto de garantías destinadas a preservar los derechos de la oposición y la pureza de las elecciones (como las señaladas por Dahl 1974: 12–13). Si bien algunas de ellas pueden haber sido originalmente de inspiración liberal, resultan también imprescindibles para instaurar o preservar un régimen democrático.

3) Finalmente están ciertas limitaciones a la acción del poder de gobierno destinadas a preservar los intereses de grupos minoritarios (frecuentemente poderosos) mediante el reconocimiento de verdaderos privilegios (por ejemplo, conferirles un derecho de veto o una participación privilegiada, de naturaleza corporativa, sobre determinadas decisiones colectivas). En esta categoría pueden incluirse, además de ciertas instituciones características de las llamadas "democracias consociacionales" o "consensuales" (Lijphart 1977, 1984), otros casos de naturaleza claramente oligárquica.

Resulta así que bajo el prestigio de la idea de gobierno constitucional o gobierno limitado, se pueden cobijar valores no sólo democráticos y liberales, sino también antidemocráticos. En particular, cuando tienen lugar procesos de transición democrática a partir de dictaduras, la necesidad de dar a ciertos actores o sectores sociales poderosos pero minoritarios, garantías de que no se verán perjudicados por la nueva situación, lleva al establecimiento de limitaciones constitucionales que implican serias restricciones a los gobiernos democráticos y que pueden llegar a la instauración de formas de gobierno mixto o incluso de un Estado mixto, con soberanía compartida.

11. Los cambios en la democracia representativa: de la democracia restringida y oligárquica a la democracia de masas

La democracia representativa surge en el mundo contemporáneo como una reacción ante la imposibilidad de reinstaurar una democracia participativa y directa, como era la propia de las repúblicas antiguas de Grecia y Roma, y de revivir de esa manera los valores ético-políticos que se atribuían a éstas. Teóricamente, es un intento de algunos pensadores (Madison, Tocqueville,

J. S. Mill, etc.) de preservar el ideal de *interés público* o de *bien común* en las condiciones de la sociedad moderna (Rey 1992: 23-26). Pero tal nacimiento estuvo acompañado originalmente de grandes limitaciones a la participación popular, de modo que lo que se instauró fue una especie de democracia muy restringida y de carácter oligárquico. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que muchas las primeras instituciones democráticas, caracterizadas por la participación del pueblo en la elección parcial de los cuerpos legislativos, fueron apoyadas o, incluso, impulsadas por algunos políticos liberales que no tenían ninguna preferencia por la democracia y con la pervivencia de formas de Estado no democráticas. Esto fue posible porque en situaciones en que existían monarquías y aristocracias hereditarias, dotadas de grandes poderes tanto jurídicos como *de facto*, la introducción de ciertos elementos democráticos podía ser considerada como la instauración de un gobierno mixto, con el cual se evitaría un gobierno despótico¹⁶.

Carecemos de espacio para analizar en detalle las ideas e instituciones propias de estas primeras formas de democracia representativa (pero puede consultarse, Rey 1992: 26-30), sin embargo deben recordarse, así sea muy esquemáticamente, algunas de sus características. Se trata de una forma de participación popular en la que tanto el sufragio activo como el pasivo están severamente restringidos (el segundo mucho más que el primero), por razones económicas o de educación, de modo que sólo eran ciudadanos políticamente activos una minoría de propietarios y hombres ilustrados. Las organizaciones para la actividad política eran *partidos de notables*, de los que sólo formaban parte algunos hombres distinguidos que se caracterizaban por su poder económico y/o social. Se trataba de *partidos de opinión* que no reconocían obedecer a intereses particulares o sectoriales, sino que proclamaban diferenciarse por los distintos puntos de vista que sostenían sobre el bien común o el interés público. Los representantes no estaban sujetos a la disciplina del partido, ni se consideraban obligados por las opiniones de quienes lo habían elegido (prohibición del mandato imperativo y de la revocación o *recall*), de modo que al emitir sus votos en el parlamento eran libres para actuar de acuerdo a su mejor opinión sobre cuál era el interés

16 A lo largo de la historia del pensamiento político, la constitución de un gobierno mixto siempre se ha visto como la mejor manera de evitar el despotismo. Pues se ha sostenido que todo gobierno simple (así se trate de una monarquía, de una aristocracia o de una democracia) tiende a concentrar los poderes y convertirse en un despotismo. Sólo han estado contra tal tipo de gobierno los teóricos de la soberanía, que la considera un poder indivisible, como Hobbes (Sobre Bodino y Rousseau y el gobierno mixto, *vid. infra* § 7)

general y el bien público. A todo esto hay que añadir que se trataba de un Estado liberal, no interventor, en el que se creía que el orden social espontáneo era el mejor y más justo, de modo que las decisiones públicas se reducían a un mínimo considerado imprescindible, excluyéndose expresamente de tal posibilidad un gran número de materias.

La existencia de este conjunto de condiciones explica que las personas políticamente activas (de hecho una minoría) pudieran considerar las decisiones tomadas por el parlamento como la expresión de la "voluntad general" (que es el nuevo nombre que la teoría democrática de inspiración russoniana va a dar a la noción tradicional de *interés público* o de *bien común*). Naturalmente, siempre hubo críticos que consideraron tal visión como una fantástica ideología, tras la cual se ocultaban los intereses de la clase dominante, y que lucharon por una democracia más real, para la cual era esencial el reconocimiento del sufragio universal.

El sufragio universal, con la instauración de una democracia de masas y nuevos partidos de masas, significó la irrupción de nuevos actores políticos y representó un cambio radical en la base de la legitimidad democrática. Los nuevos actores ya no consideraban que el orden social espontáneo era satisfactorio o justo, de modo que lejos de esperar la abstención del Estado solicitaron su activa intervención para una completa reordenación social, que iba a incluir funciones de redistribución de acuerdo a criterios de justicia.

Por otra parte, los nuevos partidos de masas declararon expresamente que representaban intereses sociales sectoriales de clase o corporativos, específicos¹⁷; y sometieron a la disciplina partidista a sus representantes en el parlamento, que estaban obligados a votar en el mismo de acuerdo a la línea que imponía la dirección del partido.

Dadas estas nuevas condiciones, la mayoría de los actores políticos no van a estar dispuestos a aceptar el resultado de las decisiones que el parlamento

17 Sería injusto afirmar que la idea tradicional de *interés público* o la más moderna de *voluntad general* van a ser abandonadas totalmente por los nuevos partidos de masas. Más bien, éstos tienden a afirmar que el interés de la clase o de la corporación sectorial que ellos defienden y representan, coincide con el interés de toda la sociedad o, incluso, de toda la humanidad. De este modo, el partido en cuestión pretenderá que a través suyo, mediante su voz, se expresa la *voluntad general*. En todo caso, es evidente que esto no iba a ser aceptado por los partidos rivales, que sólo veían en él la expresión de un interés particular y sectario, en suma, una facción (así sea mayoritaria), que estaba tratando de imponer su voluntad arbitraria.

tome por mayoría, como si fuera la expresión de la "voluntad general". Pero si la política deja de ser concebida como la expresión de la voluntad general y la búsqueda un interés público, la única forma que puede legitimarse la democracia es mediante algún tipo de acuerdo utilitario. Para hacer posible que las decisiones de la mayoría fueran aceptadas, tanto por los actores sociales tradicionales, como por los nuevos actores, se requeriría algún tipo de transacción o compromiso entre ambas posiciones, y esto no fue fácil.

Debe recordarse que durante mucho tiempo los sectores sociales más conservadores consideraron que la extensión del sufragio a las masas sería incompatible con la conservación de la democracia, pues éstas, movidas por intereses puramente de clase, promoverían una legislación igualitaria e instaurarían una tiranía de la mayoría. Por su parte, ciertos sectores revolucionarios pensaron, en forma semejante, que la instauración del sufragio universal, pondría en las manos de los trabajadores el instrumento que llevaría a la abolición del capitalismo y a la instauración del socialismo

12. Los compromisos que hicieron viable la democracia de masas y los problemas de la regla de la mayoría

Sin embargo, la transacción o compromiso fue posible, en muchos casos, mediante la instauración del Estado de bienestar keynesiano, capaz de promover simultáneamente el crecimiento y la redistribución, y a través de la instauración del llamado "Estado social"¹⁸. Este último significa, entre otras cosas, que, junto a los derechos individuales clásicos, que implican fundamentalmente un deber de abstención por parte del Estado, se reconocen otros derechos de naturaleza económica y social en favor de ciertos sectores sociales menos favorecidos, que lejos de estar satisfechos con la no intervención, requieren de ciertas prestaciones positivas por parte de las autoridades públicas (derecho a la seguridad social, a la educación, a la salud, etc.).

Por otro lado, el Estado social implica, también, que la constitución admite la posibilidad de que, por vía legislativa, se establezcan ciertos condicionamientos o limitaciones al ejercicio de algunos derechos fundamentales tradicionales, que antes eran considerados como absolutos (por ejemplo: limitaciones al derecho de propiedad por razones de interés social; o limitaciones a la libertad de contratación, derivadas del desarrollo del Derecho del trabajo).

18 Sobre el moderno Estado social, véase García-Pelayo (1977), especialmente Cap. I.

El compromiso o transacción consiste, básicamente, en abrir, a nivel constitucional, la posibilidad de que se creen nuevos derechos de naturaleza económica y social, o de que se limiten los tradicionales, pero en diferir o trasladar la decisión concreta sobre tales cuestiones al nivel de la legislación ordinaria. Lo cual nos lleva ahora a considerar cuál es la regla que se adoptará en la constitución para la toma de las decisiones ordinarias obligatorias para el conjunto de la sociedad.

Si se analiza el problema a lo largo de la historia, resulta impresionante la casi unanimidad con la que los más destacados pensadores políticos y sociales ha considerado que decidir por mayoría es el procedimiento "natural" para tomar decisiones colectivas. Sin embargo, las reglas que de hecho han adoptado las distintas organizaciones políticas son varias, y van desde el establecimiento de un dictador (cuando una sola persona tiene autoridad para tomar las decisiones que se impondrán a toda la comunidad) hasta la unanimidad (cuando para tomar las decisiones se requiere el acuerdo de todos los individuos afectados, de modo que cualquiera de ellos puede vetarla). En momentos más recientes, en que los ideales propiamente democráticos son frecuentemente atacados desde una perspectiva liberal, se ha sostenido que la regla de la mayoría no tiene ninguna virtud especial, ni debería ser privilegiada, de modo que si bien puede ser aceptable para algunas decisiones no lo es para muchas otras (Buchanan y Tullock 1962: 63-91. Discuto el problema en: Rey 1992: 38-40).

Ahora bien, si no fuera posible atribuir a la regla de la mayoría virtudes normativas especiales,¹⁹ entonces la única justificación que quedaría para aplicarla es de tipo utilitario y consistiría en explorar y evaluar los posibles

19 Mi opinión es que sí es posible, pero solo podré aludir brevemente a este importante punto, más tarde: *vid. infra*. Por otra parte, hay que señalar que uno de los desarrollos más importantes de la moderna teoría de la elección social consiste, precisamente, en establecer axiomáticamente un conjunto de propiedades normativas que se consideran necesarias para una adecuada regla de elección colectiva, para, a partir de ellas, determinar qué reglas cumplen con esos atributos. Así, por ejemplo, se puede postular que una regla de elección social debe tener las siguientes propiedades: 1) *Neutralidad*: quiere decir que todas las alternativas que se presentan para la elección son tratados en forma igual, de forma que el sistema de elección social no está sesgado en favor de ninguna de ellas; 2) *Anonimidad* (o indiferenciación): significa que todos los votantes sean tratados en forma igual; 3) *Independencia de alternativas irrelevantes*: es decir, la elección social entre alternativas factibles debe depender sólo de las preferencias de los votantes entre ellas; 4) *Respuesta positiva* (o *monotonía*): significa que el procedimiento de elección social debe reflejar positivamente las preferencias de los votantes. May (1952) ha demostrado que la regla de la mayoría, indisolublemente asociada a la idea de democracia, es la única regla de elección social que cumple con todas esas propiedades.

resultados de las decisiones, en caso de que adopten reglas alternativas. Así, vemos que la aceptación de la regla de la mayoría suele producirse en aquellas situaciones en las que cada actor calcula que, con motivo de las decisiones colectivas que habrá que tomar en el futuro, todas las coaliciones de votantes son igualmente posibles y que todos los actores tienen igual probabilidad de formar parte de la coalición ganadora (mayoritaria). Pero si existen coaliciones poderosas y permanentes de votantes, de modo que la aplicación de la regla de la mayoría significa convertir a algunos individuos en perpetuos ganadores y a otros en eternos perdedores, estos últimos se mostrarán reacios a aceptar tal regla.

La idea se puede generalizar para afirmar que en sociedades caracterizadas por marcadas fragmentaciones étnicas, socioeconómicas o culturales, en las que se pueda prever que a partir de las mismas se formarán coaliciones políticas permanentes mayoritarias, las minorías no estarán dispuestas a aceptar la regla de la mayoría (caso de las democracias *consociacionales* o *consensuales* de Lijphart [1977, 1984]). Y lo mismo ocurrirá cuando exista un gran partido dominante o hegemónico que agrega de manera permanente a una mayoría formada por una suma de diversos intereses especiales. En cambio, en principio sería posible la aceptación de tal regla, cuando las diversas fragmentaciones sociales existentes no dan lugar a coaliciones políticas permanentes, y los partidos existentes representan un alto nivel de agregación de intereses heterogéneos, o tratan de expresar intereses generales (Rey 1992: 39-40). Por tanto es fácil entender las reservas o el rechazo de los sectores minoritarios poderosos a la aplicación de la regla de la mayoría (e incluso a la misma democracia), en situaciones en que existen grandes partidos de masas representantes de intereses de clase. En cambio, cuando la competencia entre partidos y la necesidad de ganar mayorías, hace que esas organizaciones se conviertan en *catch-all parties* —de modo que renuncian a representar intereses parciales o sectoriales y están dispuestos a agregar intereses diversos y heterogéneos—, la democracia basada en la regla de la mayoría se hace viable.

En aquellos casos en que los sectores minoritarios pero poderosos, temen que sus intereses pueden verse gravemente perjudicados por la adopción de la regla de la mayoría, una posible solución consiste en la instauración de una forma de gobierno mixto, de manera que junto a la regla de la mayoría para cierto tipo de decisiones, se adopta parcialmente la regla de la unanimidad

en favor de esos sectores minoritarios, reconociéndoseles un derecho de veto sobre aquellas decisiones que afectan sus intereses vitales .

De esta manera el gobierno mixto va a ser un posible recurso cuando la democracia representativa de masas se vuelve inviable, pero el prestigio adquirido por la palabra democracia hace que se trate de ocultar que, en verdad, la nueva realidad política ya no es una democracia simple. Aunque en teoría se sigue proclamando que la soberanía reside en el pueblo, se debilitan los componentes democráticos del gobierno, lo cual es una de las razones de la crisis de la democracia representativa.

En todo caso, la viabilidad de la democracia representativa en la nueva situación planteada por una democracia de masas, tuvo que depender de la capacidad de los mecanismos electorales para satisfacer las aspiraciones del electorado.

13. Representatividad y responsabilidad democrática

El análisis del funcionamiento de la democracia representativa, requiere dilucidar el concepto de representación. La primera dificultad consiste en que se trata de un concepto que la mayoría de las veces está mal definido y que ha adquirido significados no sólo distintos sino contradictorios:

Puede ser empleado [el concepto de representación] para denotar cualquier relación entre los gobernantes y los gobernados o puede significar [cosas tan diversas como] respuesta (responsiveness), autorización, legitimación o responsabilidad (accountability). Puede ser usada tan ampliamente que cualquier institución política realizada funciones representativas, o tan estrechamente que sólo las legislaturas electas pueden hacerlo (Loewenger 1972: 12)

Si nos remontamos en la historia del pensamiento político, decir de un gobierno que es *representativo* no significa que haya sido *electo* o que sea *democrático*, sino que actúa de acuerdo al *bien común* o a los *intereses generales* del pueblo. El concepto de gobierno representativo se opone al de gobierno tiránico, faccioso o, en general, al que gobierna atendiendo sólo a su interés privado o particular. De modo que de acuerdo a teoría clásica de las formas de gobierno, todo gobierno *legítimo* o *puro* (con independencia del número de los gobernantes) es —a diferencia de los *impuros* o *corruptos*— un gobierno representativo, en el sentido de que actúa en interés común (Rey 1965); y así, por ejemplo, el rey podía considerarse como el genuino representante de

toda la comunidad del reino. Puede decirse que "todos los gobiernos legítimos son representativos" (Pennock 1968: 7)

Pero incluso, en los tiempos más recientes, cuando la representación se identifica con un gobierno electo, las diferentes teorías elaboradas sobre la misma, no consiguen ponerse de acuerdo sobre la forma de concebirla, pues cada una de ellas tiende a señalar sólo alguno de sus aspectos parciales. Para unos la representación debe ser entendida como una autorización que dan los electores, por la cual el representante tiene la autoridad y los derechos necesarios para gobernar, pero sin obligaciones ni controles. Otros, en cambio, la conciben como una forma de control o de responsabilidad, insistiendo en que su característica fundamental es que el representante, al terminar sus funciones, debe dar cuenta de su actuación a quienes le eligieron. Y, finalmente, hay quienes insisten en resaltar la obligación que tiene el representante, durante el ejercicio de sus funciones, de actuar de cierta manera²⁰.

En todo caso, la idea de *representación política* implica un deber y una responsabilidad. La ventaja decisiva de la democracia representativa, sobre cualquier otra forma de gobierno que no ha sido el producto de unas elecciones, es que mediante éstas, se puede hacer efectiva la *responsabilidad política* de los elegidos, que es muy distinta a la responsabilidad moral o a la responsabilidad jurídica, con las que frecuentemente es confundida. La virtud de la democracia representativa no consiste en que mediante ella vaya a mejorar las cualidades personales (morales y técnicas) de los gobernantes, sino a que gracias al funcionamiento de los mecanismos que le son propios (principalmente, gracias a la elección y reelección periódica de los gobernantes, y al sistema de controles sobre los poderes de los que gobiernan), la responsabilidad política de quienes han sido elegidos puede hacerse realidad.

14. Las distintas especies de responsabilidad

Vamos a examinar qué es la responsabilidad política y en qué se diferencia de otros tipos de responsabilidad.

En un sentido general, responsabilidad significa la obligación de comportarse de determinada manera y de estar sometido a ciertas sanciones

20 Una obra indispensable sobre las teorías de la representación es la de Pitkin (1967)

en caso de que se viole tal obligación. Desde un punto de vista sociológico, la noción de obligación surge siempre que exista un oficio o rol social, en el cual quien lo ocupa desempeña una función específica que exige normas determinadas de conducta. Existen diversos tipos de deberes, que implican distintas especies de responsabilidades, que se diferencian entre sí por la clase de normas de las que derivan y por la naturaleza de las sanciones a que da lugar su incumplimiento. Los sistemas normativos pueden ser jurídicos, religiosos, etc. A nosotros nos interesa especialmente la responsabilidad política, que debe ser distinguida de la responsabilidad moral y de la responsabilidad jurídica (y, dentro de ésta, especialmente de la responsabilidad penal), con las que frecuentemente se confunden y a las cuales suele superponerse²¹.

A lo largo de la historia, todos los gobernantes, salvo los tiranos, se han sentido obligados a cumplir con los deberes de su cargo, pero a veces las normas que los imponen eran vagas o de difícil interpretación y no existía una instancia capaz de imponer alguna sanción en caso de su violación. Durante toda la Edad Media y la Moderna, por ejemplo, los monarcas reconocían que estaban obligados en el ejercicio de sus funciones, por normas morales y religiosas, pero el hacer efectiva tal obligación resultaba difícil, porque era frecuente que los reyes sólo se considerasen responsables por su eventual incumplimiento ante Dios y en la otra vida²². En la medida que los sentimientos religiosos de la comunidad y del propio monarca fueron vigorosos, la conciencia real y la fuerza de la reprobación públicas sobre el monarca que hubiera violado sus deberes morales, podían ser sanciones nada despreciables, pero lo cierto es que cuando que tales sentimientos se debilitaron, la responsabilidad moral se convirtió en algo muy poco confiable como para hacer depender de ella el buen comportamiento de los gobernantes.

En cuanto a la responsabilidad penal, ella es el resultado de una acción u omisión definida como delito por la ley, y sancionada por una pena de carácter

21 Para distinguir las diferentes formas de responsabilidad y, especialmente, para diferenciar la responsabilidad penal de los gobernantes de su responsabilidad política, me ha sido de gran utilidad el libro Díez-Picazo (1996). Sobre la responsabilidad política, se consultará el libro de Rescigno (1967).

22 Pretensión que, evidentemente, se enfrentaba con la de la Iglesia que aspiraba a actuar como juez del cumplimiento de dichas obligaciones y de imponer, en caso de su violación, sanciones severas como la excomunión, que significaba el cese de la obligación de obediencia por parte de sus súbditos, y la imposibilidad de que el monarca siguiera ejerciendo su cargo.

retributivo, que consiste en un castigo corporal o en la pérdida de la libertad o de otro importante bien social. A partir de la segunda mitad del siglo XVIII, en todos los países occidentales se fue estatuyendo, como condiciones necesarias para poder hacer efectiva la responsabilidad penal, dos requisitos: la prueba de la culpabilidad del acusado (lo cual suponía que el hecho que se le imputaba era el resultado de su acción, y que había obrado con entendimiento y voluntad); y el principio de la legalidad y tipicidad, según el cual no hay delito ni pena si no existe una ley que de antemano defina los primeros y fije las segundas, con suficientemente precisión. El exigir unas condiciones tan estrictas y rigurosas, se justifica cuando se trata de aplicar penas severas por actos que la comunidad considera especialmente condenables. Pero no es razonable requerir condiciones semejantes para poder exigir responsabilidad por ciertos comportamientos políticos, que si bien son considerados reprobables por la mayoría, no se estiman tan graves como para tipificarlos como delitos, y cuya sanción no va más allá de la censura pública de su autor y su eventual remoción del cargo político que ocupa.

15. Autonomía de la responsabilidad política

Actualmente la responsabilidad política puede ser definida como la imposición de una sanción a los gobernantes electos, que normalmente consiste en la remoción del cargo, por haber faltado a sus obligaciones en el ejercicio del poder político. Pero durante siglos en el mundo occidental no se concebía una responsabilidad política autónoma, distinta y separada de la responsabilidad moral o de la penal. Sin embargo, como resultado de un largo proceso histórico, la responsabilidad política se va a diferenciar y hacerse autónoma, de modo que va a ser el resultado de determinados actos de mal gobierno, sin que los mismos tengan que ser penalmente ilícitos ni moralmente reprochables. La diferenciación de las tres clases distintas de responsabilidad que hemos venido considerando constituye un gran progreso, no sólo político, sino también jurídico y moral²³. Como producto de ese proceso, los tres tipos de responsabilidad ni se implican ni se excluyen. No se implican, porque puede darse, por ejemplo, responsabilidad política, sin que haya responsabilidad moral ni penal; no se excluyen porque un mismo hecho puede comprometer a la vez la responsabilidad política, moral y penal de su autor.

23 Diez-Picazo (1996: 61) insiste, con toda razón, en la importancia de la contribución inglesa a la separación de la responsabilidad política de la jurídica, pero no hay que pasar por alto la aportación de otros países (Véase, Rescigno 1967: 153-196)

Sin embargo, lo cierto es que en la vida política real, la responsabilidad penal y la política "van a menudo confundidas, con el perverso resultado de que una tiende a anular a la otra". La responsabilidad política absorbe a la penal "cuando se estima que lo políticamente reprochable es, en sí mismo, constitutivo de delito" (Díez-Picazo 1996:80), lo cual es monstruoso, pues existe una incompatibilidad de la idea de justicia política y el principio básico del Estado de derecho (que no es otro que el principio de la legalidad), pues la responsabilidad penal se va a basar en criterios meramente políticos, con la consecuencia de la impunidad de quienes están apoyados por las mayorías y la condenación de las minorías disidentes.

La absoluta necesidad de mantener la distinción entre la responsabilidad política, la penal y la moral, se basa en varias razones, además de las ya señaladas. La responsabilidad política no exige una culpabilidad personal, basada en acciones conscientes y voluntarias del presunto responsable, pues puede ser una responsabilidad objetiva, fundamentada en que el imputado era titular de una función pública, lo cual basta para atribuirle los resultados y consecuencia de un hecho (o de la acción de terceros) que se produjo mientras que ejercía dichas funciones, aunque su conducta fuese totalmente lícita y no pueda ser considerada como inmoral. Por otra parte, a diferencia de la responsabilidad penal, la responsabilidad política no requiere la tipicidad o legalidad de las conductas que se consideran reprochables. Sólo los procedimientos para exigir la responsabilidad política (interpelaciones parlamentarias, moción de censura, etc.) pueden estar jurídicamente regulados:

"Los hechos reprochables, la magnitud e intensidad de la sanción e, incluso, la decisión de poner en marcha los mecanismos de exigencia de la responsabilidad política dependen, por definición de un juicio de conveniencia u oportunidad política; y este es fundamentalmente subjetivo, ya que esta es una función de las convicciones y de los intereses de cada uno. Por ello, lo que es razonable esperar y exigir de los gobernantes depende de las prácticas políticas o, si se prefiere, de las convenciones constitucionales imperantes en cada país" (Díez-Picazo 1996: 79-80).

Se puede ser responsable de un mal gobierno, hasta el punto de que la mayoría estime que merece ser removido, sin haber cometido ningún delito ni haber realizado actos que puedan ser considerados inmorales. Lamentablemente, en muchos países, como es el caso de Venezuela, la responsabilidad política no se ha desarrollado como institución autónoma,

de modo que la única forma de hacerla valer es bajo la apariencia de responsabilidad penal, produciéndose una judicialización de la política, que desvirtúa y pervierte la función de los tribunales (caso del juicio y remoción de Carlos Andrés Pérez, en su segunda presidencia).

16. Peculiaridades de la responsabilidad política

Uno de los aparentes problemas de la responsabilidad política es que no están claras cuáles son las reglas que regulan los deberes políticos; y aunque algunos opinan que sería ideal que tales reglas pudieran codificarse y clarificarse (de la misma manera que lo están los delitos en el Código Penal), de manera que los políticos y lo particulares sepan a que atenerse y se disipe la incertidumbre, lo cierto es que cuando se trata de definir el tipo de hechos susceptibles de responsabilidad política, se tiene que acudir inevitablemente a ambigüedades, pues se habla de abuso de poder, violación de la confianza pública, etc.

La sanción típica para la responsabilidad política es la remoción del gobernante, y el instrumento obvio para hacerla efectiva es la celebración de nuevas elecciones. Las elecciones periódicas son una de las herramientas básicas para hacer efectiva tal tipo de responsabilidad. Como ya antes se indicó las elecciones no garantizan que los representantes electos sean especialmente sabios ni virtuosos. La ventaja fundamental de los gobiernos que son el producto de elecciones periódicas es que lleva a los representantes, no por sus virtudes, sino por su propio interés de conservar el cargo público y de ser reelegidos, a cumplir con sus obligaciones y, ante todo, a cumplir con sus promesas electorales, pero para ello se quieren al menos dos condiciones: elecciones libres y partidos responsables (*vid. infra* §§ 17 y 25)

Existe una responsabilidad política difusa, inseparable del concepto de democracia, que consiste en un posible juicio negativo de la opinión pública, que en el caso de los cargos electivos puede traducirse en un comportamiento electoral que lleve a la no reelección del representante cuestionado. Pero junto a ella existe una responsabilidad política más específica e institucional, cuando existe un órgano con poderes para reprobador la conducta que juzgue inadecuada del representante, con la consecuencia de su inmediata remoción, como ocurre en los sistemas parlamentarios a través de los votos de censura al gobierno y la consiguiente disolución del parlamento, que lleva a elecciones inmediatas. Más complicada es la cuestión de la responsabilidad política en

los sistemas presidencialistas, donde las elecciones sólo se producen al cumplirse determinados lapsos fijos. Si además, en estos sistemas (como ha ocurrido en Venezuela hasta 1988), el Presidente al ser elegido es liberado de la disciplina partidista y no le está permitida la reelección, desaparece todo mecanismo para hacer efectiva la responsabilidad política del jefe de Estado, de modo que podría decir, a la manera de los déspotas, que sólo responde ante Dios, ante la historia y ante su conciencia; o, lo que es lo mismo, en la práctica es irresponsable²⁴. Pero si se cierran todas las otras vías para hacer efectiva la responsabilidad política, sólo quedará un recurso extremo, no institucional: la revolución.

17. Responsabilidad política colectiva de los partidos

Una de las características peculiares de la responsabilidad política (y que la diferencia de la responsabilidad moral y jurídica) consiste en que puede ser una responsabilidad colectiva. Más allá de las responsabilidades de los políticos individuales, son los partidos políticos los que como colectividades son responsables ante los electores.

La teoría de un *gobierno de partidos responsables*, debe mucho a los aportes de Schattschneider (1947, 1950) y de Ranney (1962), e incluye también la responsabilidad que corresponde a los partidos de oposición, mediante la sanción de la opinión política que, naturalmente, en este caso no consiste en removerlo del gobierno, sino en castigarlo mediante una disminución de sus votos y de los puestos electivos que obtiene en las elecciones. El esquema, tal como lo presenta Ranney para un gobierno parlamentario como el británico, funciona básicamente así: en la campaña electoral cada partido trata de convencer a la mayoría del pueblo que su programa es el mejor. En la elección cada elector vota por un candidato en su distrito, por el candidato que es miembro del partido que quiere llevar al poder (sólo secundariamente toma en cuenta las cualidades individuales de ese candidato sobre otro). El partido que asegura una mayoría de candidatos electos se apodera del poder del gobierno y a él le corresponde la responsabilidad total por lo que el gobierno hace. En la siguiente elección el pueblo decide si aprueba la dirección general del

24 Además de las elecciones periódicas o de aquellas que son resultado de las crisis parlamentarias, en las democracias modernas existen otros dos mecanismos principales para hacer efectiva la responsabilidad política: el *impeachment* norteamericano (que no debe ser confundido con un *juicio penal*, pues es un *juicio político*) y el referéndum revocatorio o *recall*.

partido en el gobierno y lo mantiene, o lo desaprueba y lo desplaza del gobierno.

Para también se puede aplicar, como lo hace Schattschneider, a un gobierno presidencialista como el de Estados Unidos. La responsabilidad es definida de una manera muy amplia e incluye la responsabilidad objetiva:

"El partido en el poder tiene una responsabilidad, ampliamente definida, por la administración general del gobierno, por la forma de obtener los resultados, por los resultados que obtuvo, por las consecuencias tanto de su inacción como de su acción, por las consecuencias tanto intencionales como no deliberadas de su conducción de los asuntos públicos, por todo lo que planea hacer, por todo lo que debería haber previsto, por el liderazgo que proporciona, por los actos de todos sus agentes y por lo que se dice así como por lo que se hace.

La responsabilidad partidista incluye la responsabilidad del partido de la oposición, también definida ampliamente, por la conducta de la oposición, por la forma de la discusión pública, por el desarrollo de políticas y programas alternativos, por las políticas bipartidistas que apoya, por sus fallas y éxitos al desarrollar los problemas de la política pública y por su liderazgo sobre la opinión pública." (Schattschneider et al.: 1952: 22).

Frente a la común creencia del carácter corruptor de los partidos, Schattschneider ha subrayado que gracias a ellos los representantes pueden liberarse de las presiones e interferencias ilegítimas que pretender ejercer sobre los políticos los intereses económicos privados:

"Algunas personas ingenuas han creído que el miembro del Congreso liberado de la disciplina partidista es capaz de sentarse en un vacío político tomando sus decisiones por razones puramente filosóficas y morales. Sin embargo, en la vida real a menudo el congresista debe desear la seguridad de una fuerte disciplina partidista, pues cuando escapa a la autoridad del partido sólo lo hace para ser presa de los intereses especiales organizados. No es inteligente comparar los males del partidismo con una condición idealizada de distanciamiento olímpico poblada de congresistas aislado de la pasión y de la avaricia. La elección real es entre un fuerte sistema de partidos, de un lado, y un sistema político en que los congresistas son sometidos a presiones de las minorías. Lo que suponemos es que el gobierno de partido es mejor que el gobierno de minorías organizadas e intereses especiales irresponsables. Los partidos son superiores porque deben considerar los problemas del gobierno ampliamente, someten su destino a una elección y son responsables frente al público. De acuerdo a todos los principios democráticos, los partidos, como movilizadores de las mayorías, tienen pretensiones frente al público más válidas y superiores a las de los grupos

de interés que sólo movilizan minorías. El gobierno de los grupos de presión que nunca tratan con éxito las mayorías y nunca se someten al juicio público en una elección es no democrático y peligroso". (Schattschneider 1942: 192-193)

Pero para que funcione correctamente un *gobierno de partidos responsables* es necesario que exista un potente sistema de partidos, organizados, coherentes, disciplinados e ideológicos.

Las ideas que acabamos de exponer parecen, en los momentos actuales, ir a contracorriente, pues lo que esta de moda en la mayoría de los países es una actitud totalmente hostil hacia los partidos. Se achaca a éstos y a los políticos profesionales, que preocupados exclusivamente por ganar las elecciones y por las ventajas personales que ello les depara, hacen muchas ofertas cuando están en campaña electoral, pero una vez que llegan al poder de desentienden de sus promesas y de los deseos y preferencias de la mayoría. Según esa opinión, las fallas más notables en la democracia representativa se reducen a un problema de falta de virtudes personales, que puede ser resuelto prescindiendo de los partidos y de los políticos profesionales, y confiando la dirección del Estado a notabilidades procedentes de mundos distintos a la política.

Pero tales ideas parten de una total incomprensión de los mecanismos que hacen de la democracia representativa una forma de gobierno preferible a otras, que no consisten en promover las virtudes personales de los gobernantes. Uno de los aspectos más importantes de la democracia representativa es que su buen funcionamiento no requiere de virtudes extraordinarias o especiales por parte de los partidos y candidatos, sino únicamente que conozcan cual es su propio interés y actúen conforme a él. No se exige, por ejemplo, que los candidatos y los políticos profesionales sean personas virtuosas y altruistas, movidos por el deseo de hacer el bien o llevar la felicidad al prójimo (aunque, desde luego, no hay ningún inconveniente en que los sean), pues basta que tengan un interés personal en ser elegidos, sea por amor a la gloria, por vanidad, por las ventajas personales que el poder trae consigo o por cualquier otra razón (sin excluir las razones altruistas). Resulta que para ser elegidos los candidatos tienen que ser capaces de conquistar el apoyo la mayoría para su programa electoral; y, para mantenerse en el poder, necesitan satisfacer mediante su actuación las aspiraciones de esa mayoría. De manera que es el interés propio personal del candidato o del político profesional y no necesariamente sus virtudes altruistas

las que le obligan a satisfacer los intereses de la mayoría como condición para el éxito electoral.

Por otra parte, es muy común en pensadores de raigambre intelectual liberal y antidemócrata, rechazar la idea de responsabilidad colectiva de los partidos, para afirmar su creencia en una exclusiva responsabilidad de tipo individual. Así William Graham Sumner ha dicho:

"No puedo confiar en un partido; sólo puedo confiar en un hombre. No puedo considerar a un partido responsable; puedo considerar responsable a un hombre. No puedo obtener la expresión de una opinión que es simple y única de un partido; sólo puedo obtenerla de un hombre. Un partido no puede tener carácter ni conciencia ni reputación; no puede arrepentirse ni sufrir penas o ignominias. Se muy bien que acostumbramos a predicar tales cosas de un partido, pero pienso que nuestra experiencia ha ofrecido la más completa prueba de que no podemos predicar adecuadamente ninguna de tales cosas de un partidos, sino en un sentido amplio y semimetafórico, bajo el cual toda la exactitud y eficiencia necesaria para la política práctica se pierde". (Citado por Ranney, 1962: 14)

Pero esto, de nuevo, es no entender en qué consiste la responsabilidad política que es confundida con la responsabilidad moral o la penal. Ahora bien, tratándose de la responsabilidad política la responsabilidad colectiva es mucho más segura y efectiva, que la individual. En el caso de un político individual, la única forma para poder hacer efectiva su responsabilidad política es que la persona en cuestión esté interesada en continuar en la vida política y en participar en las próximas elecciones, es decir, depende de su decisión personal. En el caso de un partido, su continuidad como institución permanente, más allá de la vida y de las circunstancias personales de sus candidatos, proporciona unas condiciones ideales para hacer posible una responsabilidad política institucional y colectiva permanente, o al menos mientras la organización exista, siempre que el partido sea capaz de imponer su disciplina a sus militantes, incluidos sus candidatos.

Un aspecto particularmente importante de la responsabilidad consiste en las obligaciones que tiene el partido de gobierno en relación con las ofertas promesas electorales que hizo durante la campaña²⁵, que como luego veremos (*infra* § 18) es una de las debilidades fundamentales de la democracia representativa, fundamentalmente en América Latina.

25 Lo que sigue es, en lo esencial, un resumen de las ideas desarrolladas por Emy (1997).

El haber ganado las elecciones significa que el partido que obtiene la mayoría está autorizado a gobernar y a implementar las políticas que previamente anunció. Pero, por otra parte, el público tiene el derecho a esperar que el nuevo gobierno cumpla con los términos de su mandato, es decir, en la medida de lo posible debe honrar sus promesas y compromisos. El gobierno tiene el derecho a gobernar y legislar de acuerdo a las políticas que anunció previamente, durante la campaña electoral, pero el ciudadano también tiene derecho a esperar que el gobierno actúe de acuerdo con las intenciones y promesas que proclamó. El derecho a gobernar está controlado por el derecho de los electores a esperar alguna coherencia entre lo que han ofrecido antes de las elecciones y sus actuaciones después de ellas. Si no existiera una presunción a favor de esta coherencia, no quedaría ninguna racionalidad en el acto de votar, ni en la misma democracia.

La lógica del partido de gobierno responsable puede resumirse en la autorización que recibe del pueblo, que puede ser concebida así:

"Nosotros, el pueblo, te autorizamos a ti, gobierno, a gobernar a nuestro favor y de acuerdo a nuestros mejores intereses. Sin embargo, esperamos que gobiernes de acuerdo a las promesas y políticas que anunciaste durante la campaña electoral. Reconocemos que puedes poseer una autoridad residual para alterar las políticas de acuerdo a las circunstancias, pero en tal caso esperamos que expliques plenamente lo que estás haciendo y sus razones. También esperamos que toda política sea coherente con los principios hechos públicos por su partido. Naturalmente te haremos responsable por los resultados de tu mandato". (Emy 1997)

18. La fallas en la responsabilidad de los partidos políticos

En toda democracia —o, al menos, en todas las que yo conozco— existe una falta de correspondencia, más o menos marcada, entre las políticas que ofrecieron realizar los candidatos que participaron en las elecciones, en caso de ganar, y las que efectivamente realizan cuando llegan al poder. Es sabido que los políticos exageran en sus ofertas electorales (como los vendedores cuando ponderan sus productos), prometiendo más de lo que podrán dar, pero hay una diferencia notable entre estas simples exageraciones y los engaños que ocurren cuando los candidatos ofrecen algo, para atraer el voto de los ciudadanos, y lo que llevan a cabo al llegar al poder es exactamente lo contrario. Cuando, además, en el momento en que hacía sus promesas electorales, el candidato ya sabía que lo que iba a ejecutar era todo lo contrario,

el hecho constituye una verdadera estafa. En la historia de todas o de la mayoría de las democracias se podrían citar casos aislados de tales engaños, pero cuando ese tipo de fraude se generaliza, hay que creer que algo muy malo está pasando en los mecanismos de la democracia, que no están funcionando como se debería esperar.

Si nos centramos en América Latina, vemos que desde principio de los años 80, una serie de presidentes de la república, que fueron electos con programas en los que se prometían políticas de intervención social en beneficio de las clases más desfavorecidas, lo que hicieron una vez en el poder fue ejecutar política de carácter totalmente neoliberal²⁶. Se ha tratado de utilizar, como justificación de tales cambios, la excusa de que las promesas que hicieron siendo candidatos se basaban en un desconocimiento de la real situación económica y financiera del país; pero que una vez en el poder y conocida dicha situación, la gravedad de la misma obligó a un cambio en los planes originales. Esto puede ser verdad en algún caso, pero no es la regla general para la mayoría de ellos. Resulta difícil de creer que candidatos ganadores que pertenecían a un partido que estaba en el gobierno (como era el caso de Carlos Andrés Pérez), pudieran alegar tal desconocimiento que, en caso de efectivamente existir, mostraría una escandalosa falta de responsabilidad política. Por otra parte, algunos de los ganadores eran plenamente conscientes, durante la campaña, que la política que iban a ejecutar en el caso de triunfar, sería exactamente la contraria a la que estaban ofreciendo al electorado (el caso de Menem está particularmente bien documentado en el libro de Stokes); pues sabían de que esa política era altamente impopular y que, en caso de ser anunciada de antemano, probablemente llevaría a su derrota electoral, de modo que decidieron conscientemente engañar al pueblo, en la creencia que tal engaño quedaría justificado *a posteriori* por el éxito que tendría la implementación de la política neoliberal no anunciada.

En general, se ha señalado que en América Latina existe una seria falla en la representación política democrática, que se expresa en la falta de

26 Véase, Stokes (2001). Según esa autora, en las 42 elecciones presidenciales celebradas en América Latina entre 1982 y 1995, un considerable porcentaje (el 28.5% de los casos) el candidato ganador llevó a cabo políticas neoliberales contrarias a su ofertas electorales de corte "populista", y en el 7.1% de los casos sus promesas electorales fueron ambiguas. Entre los casos más notables de "traición" de sus ofrecimientos como candidatos están los de Menem (Argentina), en 1989; Fujimori (Perú), en 1990; y Carlos Andrés Pérez y Caldera (Venezuela), en 1988 y 1993, respectivamente.

correspondencia entre las ofertas electorales y las políticas que realizan los que resultan ganadores. O'Donnell cree que algunas recientes democracias de América Latina no son *democracias representativas*, sino que debe llamarse *democracias delegativas*, pues en ellas se delega todo el poder en el presidente electo, sin que él tenga que tener en cuenta en sus políticas la preferencia de los votantes:

"Las democracias delegativas descansan en la premisa que cualquiera que gana las elecciones a la presidencia está autorizado por ello a gobernar como le parezca adecuado, sólo limitado por los duros hechos de las relaciones de poder y por un término de la función constitucionalmente limitado. Se considera que el presidente es la personificación de la nación y el principal custodio y definidor de sus intereses. Las políticas de su gobierno no necesitan asemejarse a las promesas de su campaña pues el presidente ha sido autorizado a gobernar como mejor le parezca". (O'Donnell 1994: 59-60)

Esto significa que la idea de representación se reduce a que el elegido recibe mediante el voto plenos poderes para gobernar a su antojo, sin verse limitado por eventuales promesas electorales. Algún autor (Domínguez 1998: 70-84), considera que no es grave que los gobernantes no cumplan las promesas electorales. Reconoce que "la democracia funciona mal cuando los políticos mienten", pero cree que lo importante es que el elector, al terminar el mandato y celebrarse unas nuevas elecciones, pueda juzgar globalmente los méritos o las insuficiencias de la gestión gubernamental. De acuerdo a esta concepción lo esencial de la representación, además de la autorización a gobernar que el representante recibe mediante la elección, es el hecho de que tenga que rendir cuentas al terminar las funciones, pero sin que haya una obligación de comportarse de cierta manera durante éstas.

Se trata de una concepción de la representación que no es exclusiva de América Latina, pues se refleja en la idea de la democracia que Max Weber expuso, en una conversación con el mariscal Ludendorff, poco después de acabarse la primera guerra mundial. Para Weber la democracia no era la "cochinada" (*Schweineerei*) que se había implantado en Alemania con la República de Weimar, pues:

"En una democracia, el pueblo elige un jefe en quien confía. Entonces el elegido dice: "Ahora, cierren la boca y obedézcanme". El pueblo y los partidos ya no son libres de intervenir en los asuntos del jefe [...] Luego, el pueblo juzgará. Si el dirigente ha cometido errores... ¡al patíbulo! [...]" (Marianne Weber 1995: 593-594)

Entre los muchos problemas que esta concepción pasa por alto, el más peligroso y elemental es que cuando se dan plenos poderes al gobernante, existe el gran peligro de que éste los use para eliminar a la oposición y para suprimir o hacer inefectivas las futuras elecciones.

III. LAS PROPUESTAS PARA LA SUSTITUCIÓN TOTAL DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

19. Una democracia material frente a la falsa democracia formal

Ante las insuficiencias o debilidades de la democracia representativa, una reacción radical de algunos es su rechazo total, acusándola de ser una falsa democracia, para ser sustituida por otra forma de organización política que pretende ser una democracia real.

¿Qué significa y a qué se debe este rechazo de la *democracia representativa*? La fuente más evidente de ese rechazo es el pensamiento de origen marxista que contrapone a la democracia representativa, a la que despectivamente califica de *democracia formal* y con la que se engaña al pueblo, una *democracia real, material o substancial*. Mientras la primera se define a partir de una serie de mecanismos y procedimientos jurídicos e institucionales, como son los que regulan el modo de elegir a los gobernantes y la manera de controlar o limitar sus poderes, la segunda se caracterizaría por el contenido de las políticas públicas, que estarían dirigidas a asegurar beneficios económicos y sociales a la mayoría de la población. Es, sin duda por inspiración marxista, que durante mucho tiempo fue común en diversos círculos académicos y políticos de América Latina, una actitud displicente hacia los procedimientos de la democracia formal para afirmar que lo único importante era el contenido de las políticas gubernamentales²⁷.

27 En un trabajo presentado en 1971 en un Seminario del Center for Inter-American Affairs de New York, uno de los más prominentes científicos sociales latinoamericanos, F. H. Cardoso, defendía la necesidad de reorientar los temas que había sido el tema central del análisis político tradicional; de modo que, para captar la *diferencia política básica* entre los regimenes de la región, consideraba que era preciso analizar los objetivos de sus decisiones, desde el punto de vista de "quiénes son los beneficiarios" de las políticas puestas en práctica (Cardoso 1972: 22-24). Más en concreto, proponía:

"trasladar del ángulo de la preocupación dominante por la «élites del poder» («gobiernos militares», «élites nacional-desarrollistas», etc., o no) o por las formas de acceso al poder (elecciones,

Pero, si bien es cierto que esta pregunta es muy relevante, con ella se está sustituyendo el problema de las *formas de gobierno* (qué se refiere a ¿quién y cómo se gobierna?) por otro, bien distinto, aunque, sin duda, muy importante: el del *contenido de las políticas públicas*. Con esto se desvirtúan los conceptos, se está confundiendo la *democracia* con la *demofilia*,²⁸ y se puede calificar como demócrata a cualquier despotismo (inclusive militar), siempre que se le considere benéfico e ilustrado.

Como anteriormente se aclaró (*supra* § 8), me separo totalmente de aquellas concepciones para las cuales existe una contradicción irresoluble entre la democracia formal y la democracia substantiva o material, y que están dispuestas a afirmar unilateralmente uno de esos aspectos, desentendiéndose del otro. Pero lo cierto es que a medida en que se va perdiendo el contenido material que debe tener la democracia, reaparece la peligrosa y falsa ilusión de que, con el fin de realizar los valores de justicia y bienestar, se puede —y aún se debe— prescindir de las formas e instituciones políticas y jurídicas que limitan de alguna manera los poderes del gobierno, necesarias para preservar la libertad. El peligro aumenta cuando mayores son las exigencias y/o las esperanzas del pueblo, y cuando se cree que la misión del gobierno es instaurar "el Reino de Dios en la tierra", los poderes a los que va aspirar y los sacrificios que puede exigir de la población no tiene límites y el camino al totalitarismo está despejado.

20. Las falsas ilusiones en los gobiernos despóticos

Un gobernante dotado de poderes absolutos, podría ser encomiable siempre que a tales poderes uniera la perfección tanto de sus virtudes como de su sabiduría. La omnipotencia sólo es loable en un ser infinitamente sabio y

golpes de Estado, revoluciones, etc.) y de los mecanismos de su ejercicio (partido único, abierto o encubierto; pluripartidismo, democracia plebiscitaria; las Fuerzas Armadas como «partido burocrático», etc.), hacia cuestiones de base, tendientes a saber qué grupos o clases sociales se beneficiaron con las decisiones que se tomaron (o por el contrario, con las no decisiones que refuerzan el status anterior de dominación), qué perfiles de distribución de la renta es compatible (independientemente de las declaraciones del gobierno) con el patrón de desarrollo que se está implementando, y así sucesivamente" (Cardoso 1972: 26)

Cardoso, quien más tarde se dedicó a la política activa, para llegar a ocupar (tras cambiar totalmente sus anteriores ideas políticas) la presidencia de Brasil, fue durante cerca de dos décadas el autor latinoamericano que, probablemente, influyó más (y no siempre para bien) en las Ciencias Sociales de la región.

28 Sobre la diferencia entre *democracia* y *demofilia*, véase Sartori (1988): 573 ss.

bondadoso, como Dios, pero los gobernantes humanos, sometidos a toda clase de pasiones e imperfecciones, han de tener sus poderes limitados. Esto estaba claro ya desde Platón, que si bien en *La República* desarrolla su ideal del filósofo rey, que gobierna sin ninguna limitación a sus poderes, en obras como *El Político* y *Las Leyes*, en las cuales va a tratar de los gobiernos reales, es consciente del inconveniente de tales poderes y de la necesidad de que los gobernantes que no poseen "la verdadera ciencia" estén sometidos a controles y limitaciones, especialmente por medio de las leyes. Frente a la pretensión del tirano que "obra sin atender a las leyes ni a las costumbres", pretextando que no tiene más remedio que actuar así, sin atender a las normas y demás limitaciones a su gobierno, para poder hacer lo que más conviene a la comunidad, Platón denuncia que, en realidad, tal acción "va guiada por pasión e ignorancia" (*El Político* 301 b-c).

En la historia de la teoría política occidental siempre se vio con sospecha la concentración de poderes en uno o en unos pocos gobernantes, que permitiría el ejercicio de un poder sin frenos, y se alabó el gobierno mixto como la mejor forma de evitarlo. Pero durante mucho tiempo se trató de distinguir el despotismo (definido como un poder absoluto e ilimitado), de la tiranía, que además de tener ese mismo tipo de poder, se caracteriza por ejercerlo en beneficio propio y sin ninguna eticidad. Así, se pudo concebir la idea del déspota como un poder paternal, como el que ejerce el padre o el del tutor en beneficio del menor o del enfermo mental que no están capacitados para regirse a sí mismos. Bajo esta imagen fue posible justificar la idea de un déspota benévolo e ilustrado (despotismo ilustrado), de modo que un autor como Montesquieu, que consideraba al despotismo como una corrupción total, sin embargo justificaba el gobierno de un déspota para los pueblos bárbaros e incapaces de autogobierno. Sin embargo, ya desde el siglo XVII, el concepto de despotismo tiende a confundirse con el de tiranía y a hacerse tan odioso como éste. En efecto si los ciudadanos ordinarios en vez de ser concebidos como menores o incapaces, pasan a ser considerados adultos capaces, el gobierno despótico se convierte en una aberración, incompatible con la condición de hombre libre, ante la cual sólo quienes son esclavos por naturaleza no se rebelan. El pretender que el gobernante, dotado de poderes absolutos, decida lo que es bueno para el pueblo, supone dos cuestiones que se vuelven inadmisibles: que el gobernante es un sumo de virtud y de sabiduría, y que el conjunto de los ciudadanos son menores o incapaces.

No podemos dejar de señalar que pese a la pertinencia de muchas de las observaciones de Platón contra el absolutismo gubernamental, sus críticas son insuficientes en cuanto no tienen en cuenta una característica esencial de la actividad política. Hay que recordar que Platón partía del supuesto de que existe una ciencia teórica rigurosa ("la verdadera ciencia), capaz de proporcionar un conocimiento demostrativo, dotado de una garantía absoluta de certeza, acerca del orden político justo y acerca de los valores últimos que deben orientar la vida política. Platón creía que lo ideal sería que las decisiones del gobierno se basaran en tal tipo de conocimiento. No tenía en cuenta que gran parte de las más importantes decisiones políticas (y por supuesto de las decisiones gubernamentales) no son de naturaleza puramente técnica, de modo que se puedan apoyar en una ciencia rigurosa como la que creía Platón, sino que son más bien de un carácter ético-práctico (muy semejante a como lo pensaba Aristóteles), por lo cual suponen la necesidad de combinar y conciliar actitudes y opiniones diferentes (frecuentemente en conflicto) de diversos actores que son personas libres y racionales, acerca de los objetivos deseables, acerca de los riesgos implícitos en las diversas vías de acción y acerca de los costos de todo tipo (incluyendo costos de oportunidad) que están dispuestos a pagar al elegir una vía, todo lo cual exige una decisión colectiva democrática.

21. Los remedios contra la falsa representación

Pero también se suele contraponer la democracia representativa, considerada como una manera imperfecta, limitada y distorsionada de manifestar los deseos populares, con una democracia directa que pretende ser más completa y auténtica, en la que se eliminan los intermediarios que mediatizan y distorsionan la genuina voluntad del pueblo. Frente a los mecanismos electorales existentes, a los que de nuevo se acusa de ser formales e inauténticos, se propone otra participación popular más "espontánea" en la que el pueblo pueda estar en contacto directo con su líder. La voluntad del pueblo no se manifiesta mediante "artificios" o "procedimientos formales", como la emisión del voto, sino de alguna manera más "substancial", como por ejemplo, a través de "aclamaciones" fervorosas de las masas, por supuesto, convenientemente manipuladas y movilizadas. Los ejemplos que inmediatamente se asocian con estos procedimientos son las movilizaciones de las masas bajo las dictaduras de Mussolini y Hitler, en la Europa anterior

a la Segunda Guerra Mundial; o más recientemente, en América Latina, los casos de Perón en la Argentina, o Fidel Castro en Cuba.

Aunque suele ser frecuente que estas formas de participación se presenten como un "democracia directa", en realidad aquí no se suprime para nada la función de la representación, que va ser esencial y en la cual el líder va a jugar un papel fundamental. Lo que suprimen son los procedimientos formales y racionales para la misma, que fueron el producto de una larga acumulación de experiencias y aprendizajes políticos y sociales, y pretenden sustituirlos por procedimientos primitivos, como la "aclamación", lo cual significa una clara involución política. La representación formal es menospreciada y en su lugar se afirma que la auténtica representación política se manifiesta por medio de una relación de adhesión personal, emotiva y carismática del pueblo con el caudillo.

Esencial para esa nueva concepción es la relación directa, sin mediaciones (a esto se reduce la supuesta democracia directa), mediante el contacto público, directo y emocional, entre una multitud que se reúne para aclamar al líder y éste. En esto consiste la verdadera representación política. Así, Carl Schmitt ha distinguido la representación mediante elecciones (*Vertretung*), que se expresa a través de la emisión de un voto secreto y privado, y a la que consideraba una representación política inauténtica, pues era una simple representación de intereses; y la *Repräsentation* o *representación espiritual* que se manifiesta por la identificación del pueblo con su líder mediante la *aclamación* y el *asentimiento* en forma pública, que es un fenómeno de carácter existencial y que no admite procedimientos formales. Mediante este procedimiento, el líder representa al pueblo, pero en ningún caso es un delegado de la voluntad de éste. La voluntad del pueblo, antes de ser unificada por obra del líder, no existe, pues únicamente hay una pluralidad de voluntades antagónicas. El líder *encarna*, mediante esta representación, lo que hay de homogéneo en los representados, dando vida a la voluntad popular unitaria que sólo puede expresarse gracias a él, y que es el único capaz de *identificarla*²⁹.

El plebiscito es la forma típica de participación del pueblo en las decisiones estatales, en este tipo de regímenes. Con el plebiscito desaparece toda deliberación para ser sustituida por la aclamación, pues no se discuten las razones a favor o en contra de la medida propuesta, y el voto expresa

29 Sobre esta idea de "representación", véase Aragón (1990): XVIII-XIX

exclusivamente el apoyo o el rechazo al líder. En este sentido, podría parecer que el plebiscito es un mecanismo adecuado para hacer efectiva la responsabilidad política, pero esto constituye una falsa impresión. Dejando a un lado los problemas (sin duda muy graves) que consisten en la manipulación, coacción y, en general, en la falta de libertad, que han acompañado a la mayoría de los plebiscitos, una dificultad central consiste en el hecho de que no proporcionan al votante una alternativa viable, para el caso de un voto de rechazo. Ninguno de los plebiscitos que conozco, le da la posibilidad al votante de elegir a otro gobernante en caso de que decida rechazar al actual. Además, de producirse una mayoría de votos de rechazo, nada obliga al gobernante que ha propuesto su aprobación a renunciar (todo el mundo recuerda el caso de De Gaulle, por constituir a esta respecto una excepción única). En resumen, votar en contra en un plebiscito sólo constituye una sanción moral, y esto en el supuesto más favorable de que los resultados del mismo no puedan ser alterados por el gobernante.

Se trata de un tipo de régimen cuyo funcionamiento se basa en un liderazgo carismático, una ideología con fuertes componentes emocionales y un sistema de intensa y extensa movilización, que en el extremo desemboca en un sistema totalitario. Gracias a esos recursos, tales regímenes pueden, durante cierto periodo, presentar una falsa imagen de unidad y fortaleza, en la que toda la población coopera libremente para el logro de los objetivos comunes. Sin embargo es esencial el papel que juega en tales sistemas el control de la información, la manipulación y la coacción, con respecto a una parte considerable de la población, con lo cual la cooperación libre y voluntaria sólo es cierta para el número de fieles que creen en el régimen, mientras que para los otros lo que opera es la represión. En todo caso, como lo muestran los ejemplos históricos, aun para los fieles es difícil mantener en forma permanente una movilización fervorosa; y, si el régimen perdura, parece inevitable que desaparezca el entusiasmo original y que sufra un proceso de burocratización, teniendo que confiar cada vez más en la represión.

22. Las posibilidades de una democracia directa deliberativa

Merecen una mención los intentos de sustituir la democracia representativa por una democracia directa, en la que el pueblo reunido delibera y vota. La historia proporciona un rico material a quienes busquen modelos de tal tipo de democracia directa, cualesquiera que sean sus preferencias ideológicas. Así, tenemos la democracia de las comunas suizas y la de los municipios de

Nueva Inglaterra; la Comuna de París de 1871; los Soviets rusos de 1905 y 1917; sin hablar del mítico *cabildo abierto* hispánico³⁰.

Pero cualquier sistema de democracia participativa, de un nivel superior al de un modesto pueblo o al barrio de una gran ciudad, necesita establecer un sistema de representación, pues no es posible la democracia inmediata.

Sin embargo, se puede obtener algo que se aproxima a la democracia directa si se cumplen ciertas condiciones. En términos muy generales el modelo podría consistir en un sistema piramidal, con la democracia directa en la base, en la que habría una verdadera deliberación, y en la cual, tras los debates, se tomarían las decisiones por mayoría y se elegirían representantes, que formarían un consejo al nivel superior inmediato, y así sucesivamente hasta llegar al nivel nacional. Junto a esto, se establecería un sistema de elecciones y rotaciones muy frecuentes de todos los cargos, en el que los representantes estarían obligados a seguir las instrucciones de sus electores (mandato imperativo) y éstos podrían revocar en cualquier momento a los titulares de dichos cargos. Un sistema semejante a éste, inspirado en la Comuna de París, fue el que Marx sugirió implantar con el triunfo de la revolución socialista. Con él se destruiría desde el primer momento el aparato burocrático del Estado y se iría preparando su desaparición total y el advenimiento de la sociedad autoadministrada, que se producirá al llegar el comunismo. Lenin creyó hasta poco antes de producirse la revolución (véase su obra *El Estado y la Revolución*, escrita desde Suiza en 1917), que tan pronto como ésta se produjese y el proletariado conquistase el poder, sería posible que el pueblo se encargase directamente de la administración, destruyendo el aparato burocrático del Estado burgués. Partía del supuesto, que la historia demostró ser falso, que la administración en el Estado moderno había llegado a tal grado de división del trabajo, que se podría reducir a funciones muy simples de registro y de contabilidad, para las que no se requerían conocimientos especiales, y que podían

30 La popularidad que en los últimos tiempos ha adquirido en América Latina el *cabildo abierto* hispánico, se debe a que sus apologistas han conseguido hacer pasar por realidad una imagen distorsionada del mismo, como si fuera un modelo insuperable y aun vigente de democracia. No puedo detenerme en este punto, pero me limitaré a las recordar lo siguiente. En general, los *cabildos abiertos* indios no se reunían regularmente, sino sólo cuando los convocan las autoridades municipales. En principio sólo tenían derecho a participar en ellos los vecinos, que en su mayoría eran una aristocracia, formada en muchos casos por los descendientes de los antiguos conquistadores. El pueblo menudo sólo participaba si era especialmente convocado por las autoridades. Por último las decisiones que se tomaban en tales *cabildos* no obligaban a todos.

ser llevadas a cabo por cualquier ciudadano que supiera leer y escribir. Pero en vez de desarrollar un sistema de Soviets, que se aproximaran a la imagen de Marx, desarrollo una poderosa burocracia estatal y un sistema en el que las decisiones políticas y los recursos de poder se concentraron en la cumbre en grado sumo. No son mejores las experiencias de otros países en los que se han implantado modelos que dicen inspirarse en Marx.

En suma, los únicos modelos exitosos de una verdadera democracia directa, realmente deliberativa, los encontramos a nivel municipal.

IV. ALGUNAS REFORMAS PARA MEJORAR LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA EN LAS DEMOCRACIAS REPRESENTATIVAS

De acuerdo a las ideas que se han expuesto a lo largo de este ensayo, si se quiere mejorar el funcionamiento de la democracia representativa, parece necesario introducir una serie de reformas de ingeniería política y constitucional, que van en dos sentidos. Por un lado, complementar (no sustituir) la democracia representativa con instituciones de democracia directa, como los referendums de todo tiempo, incluyendo los revocatorios. Por otro lado, mantener los controles constitucionales sobre el Estado, pero teniendo en cuenta que los poderes que le otorguemos y le reconozcamos tienen que estar en proporción de lo que esperemos de él. Es evidente que sería absurdo mantener un Estado impotente y paralizado cuando al mismo tiempo se espera de él que solucione grandes problemas económicos y sociales.

En materia de controles constitucionales hay que tratar de eliminar todos las limitaciones al poder público que no se justifican por la necesidad de salvar los valores del liberalismo o de la democracia (*vid. supra* § 10), pues, en la medida en que la Constitución deja de ser un medio para garantizar la expresión de estos valores, y pasa a ser un instrumento para garantizar los privilegios de grupos minoritarios poderosos, desaparece todo compromiso normativo con respeto a ella.

Pero sobre todo debemos insistir en mejorar la efectividad de los mecanismos de los que depende la responsabilidad política democrática, y a este problema quiero dedicarle las reflexiones finales.

23. Efectividad de los mecanismos electorales

He partido de la idea de que una de las características de un gobierno democrático es de tratar de satisfacer los deseos efectivos de sus electores, o dar respuestas positivas a las demandas de quienes lo han elegido. He supuesto, además, que la competición electoral entre partidos es un mecanismo adecuado para asegurar la satisfacción de tales deseos. Pero para que ello sea posible es preciso que el sistema funcione de acuerdo a un modelo, que en forma simplificada se caracteriza por los siguientes componentes (Rey 1991: 103-104)

1) Todos los electores conocen cuáles son sus intereses y tienen una información aproximadamente igual y razonablemente adecuada (no necesariamente completa, ni perfecta) acerca de las alternativas electorales disponibles y acerca de lo que significa cada una de ellas y las consecuencias de su elección.

2) Existe una amplia libertad para organizar partidos y presentar candidaturas, que tienen oportunidades razonablemente iguales para ofrecer sus diversas opciones a fin de conquistar el favor del electorado.

3) Se selecciona al gobernante mediante una votación universal en la que todos los votos tienen igual peso, resultando ganador aquel candidato que obtenga mayor número de votos.

4) Una vez elegidos, los partidos o candidatos ganadores cuentan con los recursos institucionales que les permitan cumplir sus programas y el propio interés y la disciplina partidista le proporciona incentivos para ello.

Dados estos supuestos, las elecciones sucesivas y la alternabilidad de gobiernos que de ellas puede resultar se convierten en el mecanismo que premia el cumplimiento y castiga el incumplimiento de las ofertas electorales, y hace efectiva, de esta manera, la responsabilidad política del elegido frente al elector. Si los partidos existentes defraudan sucesivamente al electorado surgirán partidos nuevos que conquistarán el favor de éste y desplazarán a los antiguos, de tal manera que se asegurará un equilibrio, al menos a largo plazo, en el que se satisfarán las preferencias de los votantes.

En todo caso, el que los mecanismos electorales puedan ser efectivos para la satisfacción de las preferencias de los electores depende de que se

cumplan dos condiciones básicas: elecciones libres y realmente competitivas, por un lado, y partidos disciplinados, democráticos y responsables, por otro. En la media en que faltan algunos de estos elementos, la democracia representativa no funcionara de acuerdo al modelo antes presentado. Veámoslo:

24. DECLINACIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES PARTIDISTAS

Todo partido, con independencia de que se encuentre en el gobierno o en la oposición, se propone diversos objetivos. Para nuestros propósitos vamos a concentrarnos en dos de ellos³¹. En primer lugar, están los objetivos de poder, que consisten, básicamente, en aumentar la probabilidad de que el partido conquiste el poder (mediante elecciones, en el caso de un partido democrático) y, una vez conquistado, lo conserve a través de elecciones sucesivas. En segundo lugar, están los objetivos ideológico-programáticos, que consisten en aumentar la probabilidad de que los programas del partido sean llevados a la práctica mediante políticas públicas. En general, todo partido persigue, en mayor o menor medida, ambos tipos de objetivos, combinándolos de alguna manera, y lo que varía de uno a otro es la importancia que les atribuye y la manera de resolver los conflictos que pueden presentarse entre ellos. En atención a tales características, podemos decir que un partido tiene una orientación predominante hacia poder, cuando en caso de conflicto entre ambos tipos de objetivos está dispuesto a sacrificar la realización de sus objetivos ideológico-programáticos, a cambio de conquistar el poder. Por el contrario, el partido tiene una orientación predominante ideológico-programática si está dispuesto a afirmar su programa y sus principios ideológicos, aun a riesgo de no conquistar el poder, o de perderlo una vez conquistado.

Para analizar el comportamiento de los partidos, la Ciencia Política ha desarrollado modelos de estrategias puras de poder (Downs 1957), de estrategias puramente programáticas (Wittmann 1973) y de estrategias mixtas, en las que se combinan las dos anteriores (Attali 1981).

En general, uno de los defectos generales de las democracias representativas, es la conversión de la conquista del poder en el fin de los

31 He desarrollado más ampliamente las ideas que siguen, aplicándolas al sistema político venezolano, en Rey (1991): 105-108

partidos. Cuando esto ocurre, los partidos se comportan siguiendo el modelo de Downs, según el cual en vez de estar interesados en ganar las elecciones para realizar sus programas, lo que les interesa es elaborar programas para ganar las elecciones. Como consecuencia de esta creciente pragmatización, los partidos políticos ya no se oponen en función de diferencias ideológicas que se expresarían en programas de gobierno también diferenciados, sino que se limitan a una pura competencia por el éxito electoral. Cuando esto ocurre, el éxito o el fracaso del partido no se mide por el grado de realización de su programa, sino por la conquista y conservación del poder, y el programa y las ofertas electorales que se presentan a la consideración del electorado están destinados a maximizar los votos del partido. Así, por un lado, en aquellos temas generales en que la distribución de las preferencias de los electores es estadísticamente normal, las ofertas electorales de los partidos convergen hacia el centro, buscando la atracción del votante medio; por otro lado, en aquellas otras cuestiones en que existe incertidumbre sobre la distribución de las preferencias, las ofertas son generales y abstractas o vagas. Y junto a todo ello se presenta un agregado de ofertas concretas y específicas para satisfacer los más diversos intereses sectoriales. De esta manera se logra una amplia y heterogénea coalición de intereses diversos que proporciona el éxito electoral. Pero una vez que se ha conquistado el poder resulta difícil satisfacer esos diversos intereses (y cuanto más amplia y heterogénea es la alianza que llevó al triunfo la dificultad es mayor) de modo que paulatinamente se van produciendo crecientes descontentos y rupturas en la coalición inicial. Si además los recursos gubernamentales escasean, el deterioro es más rápido y amplio. El resultado es que el ejercicio de la función gubernamental lleva necesariamente a un desgaste o deterioro del caudal electoral con el que se llegó al poder. Bajo estas condiciones la función del principal partido de oposición parece muy sencilla: oponerse sistemáticamente a las políticas del Gobierno, no para modificarlas o para proporcionar otras alternativas viables, sino con el fin de capitalizar su fracaso, formando una coalición ganadora que incorpore a todos los descontentos o desencantados con esas políticas. Si el deterioro del Gobierno es suficientemente profundo funciona "el péndulo" y el principal partido de oposición logra sustituirlo en las siguientes elecciones. De esta manera los dos principales partidos se turnan periódicamente en el ejercicio de las funciones gubernamentales. Pero, ni que decir tiene, que una situación como la descrita es a largo plazo insostenible, aun para los tiempos normales, y en circunstancias de crisis se convierte en suicida.

Esa actitud supone la abdicación de las responsabilidades políticas de los partidos en una democracia, y una desnaturalización o perversión de sus funciones. Los partidos renuncian a sus funciones de conducción y liderazgo y se convierten en receptáculos vacíos, sin preferencias ni opiniones propias, que se limitan a registrar los resultados que les proporcionan las encuestas de opinión pública, para acomodar sus ofertas a las que parecen ser las preferencias mayoritarias. Ciertamente, en una democracia los partidos políticos deben expresar los deseos y aspiraciones populares, pero han de ser igualmente responsables de la formación de tales deseos y aspiraciones. La democracia no supone una visión irreal del pueblo que conduzca a su deificación ("Vox populi, Vox Dei", "el pueblo nunca se equivoca", etc.); supone que aunque se reconozca que gran parte del pueblo puede, de hecho, en un momento determinado, no estar adecuadamente informado o no ser consciente de sus verdaderos intereses, es capaz de superar esta situación, a condición de que se discutan seriamente con él los problemas y las alternativas. Esta función no sólo corresponde a los medios de comunicación, sino muy especialmente a las élites, los líderes y los partidos políticos responsables.

Cuando el partido, sin atender a sus principios y programas, se orienta exclusivamente hacia el poder, éste ya no es un mero medio para la realización del programa, sino que se convierte en su fin fundamental, puesto que constituye la fuente de recompensas y satisfacciones personales para los militantes; y si el gran peligro que acecha a los partidos ideológicos es la aparición de corrientes o tendencias doctrinarias que pueden provocar cismas, la gran amenaza para los partidos programáticos es la "faccionalización": la división en grupos de escasa duración y ninguna estructura, que se limitan a expresar conflictos personales y representan luchas mezquinas e interesadas por puestos y emolumentos. La unidad formal del partido se mantiene, pero no pasa de ser una laxa federación de "facciones", cuya vinculación se limita a la necesidad de asegurar el mínimo de coordinación que permita la conquista del poder y el consiguiente reparto del botín.

25. Competencia oligopólica entre partidos y ausencia de democracia

Otra condición fundamental para que las elecciones sean un instrumento efectivo para la satisfacción de las preferencias del votante, es que se trate de elecciones realmente competitivas y de que exista democracia interna en el partido. Hirschman (1970) ha estudiado el paralelismo entre la competencia oligopólica en el mundo económico y la que se lleva a cabo entre partidos

políticos y ha mostrado cómo los intereses de los consumidores, en el primer caso, y de los electores, en el segundo, pueden verse perjudicados. En un mercado de competencia perfecta o cercano a ella, la respuesta típica del consumidor ante un desmejoramiento de la calidad o precio de un bien o servicio es la "salida", es decir, dejar de comprar al productor o proveedor habitual y hacerlo a otro; y este solo mecanismo basta para que los productores se vean obligados a vigilar la calidad y el precio de sus productos. Pero, bajo condiciones de monopolio, en cambio, no existe esa posibilidad, por lo que el único recurso del que dispone el consumidor es utilizar lo que Hirschman llama la "voz", es decir, la acción de protesta, eventualmente mediante la organización de los consumidores, tendiente a presionar al productor. Algo análogo ocurre en el campo de la política: bajo un sistema de libre elección y competencia entre partidos, la respuesta típica del elector descontento es votar, en las siguientes elecciones, por un partido distinto³² pero si existe un monopolio bajo la forma de partido único, el sólo recurso es tratar de utilizar la "voz" para mediante una acción interna de presión tratar de modificar su orientación. Pero, como Hirschman señala, en condiciones de oligopolio — y muy especialmente de duopolio— los recursos de que dispone el consumidor o el votante pueden ser más débiles que los existentes en el monopolio y su indefensión ante una un desmejoramiento en el producto o de las políticas públicas puede ser mayor. En efecto, en el oligopolio el incentivo para utilizar la "voz" está limitado por la existencia de la posibilidad de "salida", y ésta no es efectiva para mantener la calidad del producto pues las pérdidas que cada oligopolista sufre como consecuencia de ella (y que representan ganancias para los otros) están compensadas por las pérdidas que sufren los otros por las mismas razones (y que representan ganancias propias), de modo que las "salidas" que se producen quedan equilibradas por un número de entradas aproximadamente iguales. Bajo el oligopolio puede no haber incentivo para las empresas para competir a través de mejoras en la calidad de los productos o de bajas de los precios, pues a diferencia del competidor perfecto, que es capaz de vender a corto plazo todo lo que puede producir, el oligopolista

32 Esto ocurriría en el supuesto de que los electores tuvieran una orientación puramente instrumental y utilitaria hacia el voto y los partidos. Pero si el elector tiene un apego de carácter normativo o de otra naturaleza a un partido y ha desarrollado lo que Hirschman llama "lealtad" hacia el mismo, será capaz de soportar deterioros en la calidad del producto que recibe, sin que por ello se produzca su "salida", al menos en forma inmediata, pues tratará, más bien, de utilizar la "voz". El problema consiste en determinar, en cada caso, el grado de "lealtad" existente y hasta qué punto ésta permitirá evitar la "salida"

sólo puede vender a corto plazo una parte o porción relativamente fija del mercado. Si un oligopolista redujera el precio de sus mercancías ello provocaría una guerra de precios con sus competidores, con lo cual ninguno de ellos aumentaría substancialmente su cuota del mercado y los beneficios de todos disminuirían, amenazando con la ruina, de manera que tarde o temprano se producirá la colusión, es decir, el acuerdo para repartirse cuotas fijas de mercado. Por todo ello la forma típica de la competencia entre los oligopolistas no es en torno a la calidad o a los precios, sino una competición por la diferenciación del producto a través de la propaganda, tendiente a producir una desinformación que imposibilite la comparación.

Varios de los rasgos indeseables de la competencia oligopólica señalados por Hirschman, se dan en las competencias entre partidos de las democracias representativas. El hecho de que las campañas electorales tiendan a revestir la forma de diferenciación del producto a través de la publicidad, utilizando las técnicas y modalidades de la propaganda comercial; los frecuentes acuerdos tácitos entre los dos partidos (equivalentes a la "colusión") no sólo para limitar la competencia interpartidista y evitar formas de "guerra sucia" (equivalentes a la "guerra de precios"), sino para sustraer temas de extraordinaria importancia del debate político; la poca efectividad, a la larga, de los mecanismos de "salida", pues las pérdidas que sufre el partido de gobierno y que lo llevan a perder las siguientes elecciones, se ven compensadas por las que también sufre el antiguo partido de oposición al llegar al gobierno, con lo cual, a la larga, unas y otras se compensan, pues se establece la alternabilidad entre los dos grandes partidos duopolistas. Y, para hacer la situación más preocupante, el hecho de que la poca efectividad de los mecanismos de "salida" no esté compensada por adecuados mecanismos de "voz", por las limitaciones de la democracia interna de los partidos. Ni que decir tiene que el gran peligro de una situación de este tipo es que a largo plazo se produzca una frustración del electorado, y una pérdida de confianza en la capacidad de los mecanismos electorales para satisfacer sus aspiraciones.

Un factor de primera importancia para el reforzamiento de la concentración oligopólica de los partidos, es la utilización de los modernos *mass media* y, en especial la televisión, en las campañas electorales, que ha hecho del dinero un recurso imprescindible para el éxito electoral. En efecto, antes de la utilización de los modernos sistemas de comunicación de masas y de la publicidad de tipo comercial en gran escala, el dinero era un recurso

importante, pero no decisivo pues, por un lado, su falta podía ser en gran parte compensada por el trabajo abnegado y entusiasta de los militantes y simpatizantes y, por otro lado, dados los recursos financieros relativamente limitados que exigía una campaña, éstos podían ser reunidos mediante pequeñas contribuciones de un gran número de militantes o amigos de escasas posibilidades económicas (este fue, precisamente, el origen histórico de los modernos partidos de masas europeos). Pero cuando la campaña electoral se basa en la utilización masiva de los medios de comunicación e información social, como la televisión, el dinero, que proporciona acceso a tales medios, se convierte en un recurso imprescindible y fundamental, hasta el punto de que, como lo han demostrado ciertos candidatos en algunas campañas electorales venezolanas, se puede llevar a cabo íntegramente una campaña sin ninguna organización partidista, utilizando como recurso principal grandes cantidades de dinero.

Resulta así, que en las democracias representativas *el disponer de esos recursos puede ser una condición necesaria para tal éxito*, pues no puede participar con probabilidades de éxito en la competencia electoral quien no disponga de los ingentes recursos en dinero que se requieren para su financiamiento. La posesión de tales recursos se convierte en una "barrera de entrada" decisiva que fortalece la concentración oligopólica.

Hay que tener en cuenta que la presencia de partidos políticos organizados implica siempre un elemento oligopólico en la vida política (sobre los partidos como oligopolistas consúltese, también: Ware 1979: 37–52). No propugno, por tanto, que se trate de eliminar la competencia oligopólica para sustituirla por una competencia perfecta, que resultaría imposible y, en el caso de los partidos, indeseable. En efecto para ello habría que destruir a los partidos, que son un factor indispensable para la moderna democracia de masas; y, si ellos perdieran el papel central que hoy ocupan, éste sería desempeñado por poderosas organizaciones de intereses privados, y los dirigentes partidistas serían reemplazados por demagogos o líderes carismáticos irresponsables. Lo que habría que tratar, más bien, es de asegurar una competencia oligopólica imperfecta, pero satisfactoria, capaz de proporcionar incentivos suficientes a los partidos para satisfacer los deseos e intereses del electorado. Se trataría, fundamentalmente, por un lado, de bajar esa "barrera de entrada", no para colocar a todos los partidos en situación de igualdad, sino para permitir un mínimo satisfactorio de competencia efectiva. Por otro lado, habría que

eliminar las distorsiones que introduce el sistema de financiamiento privado, a cargo de los económicamente poderosos.

Junto a ello sería necesario aumentar la democracia interna de los partidos para hacerlos más responsables ante sus militantes de base y su electorado. La democratización de los partidos, tanto de sus procesos de organización y decisión interna, como de los procesos de nominación de sus candidatos a los diferentes cargos públicos, mediante elecciones internas primarias, es esencial para el funcionamiento de los mecanismos que Hirschman llama "voz" y que permiten corregir sus fallas e insuficiencias.

26. ¿Subsistirá la democracia representativa?

Hemos visto (*supra* § 11), que una vez que el sufragio universal y los partidos de masas irrumpieron en la vida política, quedó claro que las elecciones no podían seguir siendo concebidas *sólo o predominantemente*, como un procedimiento para expresar una "voluntad general" de carácter ético, sino que tenían que ser consideradas como un mecanismo utilitario que, a través de la competencia electoral entre los partidos, era capaz de satisfacer las preferencias de los electores. Pero esta visión está sufriendo una severa crisis en todo el mundo (los casos de América Latina que hemos examinado en § 18, son un dramático ejemplo) y las bases que quedaban a la legitimidad de la democracia amenazan con desmoronarse.

Si, por una lado, la democracia representativa no es considerada ya como un procedimiento a través del cual se puede llegar a decisiones de carácter ético sobre el *bien común* y el *interés general*; y si, por otro lado, tampoco es un mecanismo efectivo para satisfacer los intereses utilitarios de los ciudadanos ¿para qué sirve entonces?

Una respuesta nos la da un politólogo de gran prestigio, Riker (1982), que partiendo de ciertos resultados de la moderna teoría de la *elección social*, llega a la conclusión de que es técnicamente imposible y políticamente indeseable la concepción que ve en la democracia un mecanismo para hacer que las políticas de los gobiernos respondan a las preferencias de las mayorías, y concluye que para lo único que sirve la democracia es para proporcionarnos un *control limitado y puramente negativo sobre el contenido de las decisiones gubernamentales*. La democracia puede hacer posible —aunque no lo

garantiza— que un gobernante electo que durante su actuación ofenda o irrite a un número suficientemente grande de electores, sea castigado por éstos y sufra una derrota en las próximas elecciones, siendo desplazado del poder. Se trata de un control mínimo y puramente negativo, dirigido a evitar los peligros de la tiranía y con el que —según Riker— debería bastar para justificar la democracia. Ideas como éstas están muy difundidas y son componentes importantes del pensamiento neoliberal.

Pero, si la democracia queda reducida a esto, debemos ser muy pesimistas sobre su futuro, particularmente en América Latina, pues difícilmente podrá contar con el apoyo popular que es una condición básica para su mantenimiento. El pueblo *no sólo estima los valores asociados a la democracia representativa, sino que ha visto en la misma un instrumento para la realización de sus aspiraciones de libertad, justicia y bienestar*; y su apoyo a ella se basa en su confianza en el funcionamiento de sus mecanismos e instituciones como medios para satisfacer esas aspiraciones. Esa confianza se convierte en lealtad que, a corto o mediano plazo, permite amortiguar posibles fallas en la satisfacción de las aspiraciones. Pero no se mantendrá si el funcionamiento de la democracia defrauda sistemáticamente sus expectativas. Cuando llegamos a tal situación, no debe extrañarnos que se agote el crédito que hasta entonces el pueblo concedió al sistema y que la acumulación de frustraciones de lugar, no ya simplemente a una derrota electoral del gobierno de turno, sino a un rechazo de la democracia y a su colapso.

Las posibilidades de subsistencia de la democracia representativa van a depender de que logre superar esta situación, recuperando su contenido ético o asegurando una responsabilidad política efectiva.

Es posible que por medio de reformas como las que se sugieren en este ensayo, se consiga rescatar la responsabilidad política democrática, pese a su serio deterioro. En cambio, confieso que soy muy pesimista, sobre la posibilidad de recuperar, al menos en un horizonte temporal visible, conceptos tradicionales como el de *interés público, bien común*, o aun la noción de "voluntad general", si queremos dar a esta expresión, más allá de un significado puramente numérico, un contenido ético.

REFERENCIAS

- Aragón, M. (1990). "Estudio Preliminar". En: Schmitt (1990): IX-XXXVI
- Aristóteles (1970). *Política*. 2ª ed. Edición bilingüe y trad. de J. Marías y M. Araújo. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
- Aron, R. (1972). "Macht, Power, Puissance, Prose Démocratique ou Poésie Démoniaque?". *Études Politiques*. Paris: Gallimard
- Attali, J. (1981). *Analyse Économique de la Vie Politique*. París: Presses Universitaires de France
- Bentley, A. F. (1967). *The Process of Government*. Cambridge: Harvard University Press
- Berlin, I. (1969). "Two Concepts of Liberty". *Four Essays on Liberty*, Oxford: Oxford University Press
- Bodin, J. (1977) *Les Six Livres de la République*. Scientia Verlag Aalen (reimpresión de la edición de París de 1583)
- Buber, M. (1957). "Entre la sociedad y el Estado". *Revista de Ciencias Sociales* [Universidad de Puerto Rico]. 1(1): 9-21
- Buchanan, J. M. & G. Tullock (1962). *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracies*. Ann Arbor. Te University of Michigan Press
- Cardoso, F. H. (1972). *Estado y Sociedad en América Latina*. Buenos Aires: Nueva Visión
- Constant, B. (1963). *Liberalismo y Democracia*. Presentación de J. C. Rey. Cuaderno del Instituto de Estudios Políticos, N° 5. Caracas: Universidad Central de Venezuela
- Dahl, R. (1974). *La poliarquía. Participación y Oposición*. Trad. de J. Moreno. Madrid: Guadiana
- Díez-Picazo, L. M. (1996). *La criminalidad de los gobernantes*. Barcelona: Grijalbo Mondadori

Domínguez, J. (1998). "Free Politics and Free Markets in Latin America". *Journal of Democracy*. 9 (4): 70-84

Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York Harper & Row

Elster, J. & R. Slagstad, eds. (1988), *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press

Emy, H. (1997). "The mandate and responsible government". *Australian Journal of Political Science*. 32 (1): 65 ss.

García Pelayo, M. (1953). *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Revista de Occidente

García Pelayo, M. (1977). *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*. Madrid: Revista de Occidente

Greenberg, D., S. N. Kartz, M. B. Oliviero & S. C. Wheatley, eds. (1993). *Constitutionalism and Democracy. Transitions in the Contemporary World*. New York: Oxford University Press

Heller, H. (1942). *Teoría del Estado*. Trad. de L. Tobio. México: Fondo de Cultura Económica,

Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge: Cambridge University Press

Hobbes, T. (1999). *Leviatán*. Trad. de C. Mellizo. Madrid Alianza

Lijphart, A. (1977). *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press

Lijphart, A. (1984). *Democracies*. New Haven: Yale University Press

Loewenger, G. (1968). "Comparative Legislative Research". En: Patterson & Wahlke.

Marsilio de Padua (1989). *El Defensor de la Paz*. Trad. de L. Martínez Gómez. Madrid: Tecnos

May, K. O. (1952). "A Set of Independent, Necessary and Sufficient Conditions for Simple Majority Decision". *Econometrica*. 20: 680-684

Mueller, D. C. (1996). *Constitutional Democracy*. New York: Oxford University Press

Murillo Castaño, G. y M. M. Villaveces de Ordóñez, eds. (1991). *Conferencia Interamericana de Sistemas Electorales. Caracas- 15/19 de mayo 1990*. San José de Costa Rica: Fundación Internacional de Sistemas Electorales (IFES)

O'Donnell, G. (1994). "Delegative Democracy". *Journal of Democracy*, 1994, 5 (1): 55-69.

Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press

Ortega y Gasset, J. (1950). *El Espectador*. Madrid: Biblioteca Nueva

Patterson, S. C. & J. C. Wahlke, eds. (1968). *Comparative Legislative Behavior: Frontiers of Research*, New York: John Wiley.

Pennock, J. R. & J. W. Chapman (1968). *Representation*. New York: Atherton Press

Pennock, J. R. (1968). "Political Representation: An Overview". En: Pennock & Chapman: 3-27.

Pitkin, H. F. (1967). *The Concept of Representation* (Berkeley: University of California Press

Platón (1955). *El Político*. Trad. de A. González Laso. Madrid: Instituto de Estudios Políticos

Platón (1988). *La República*. Trad. de J. M. Pabón y M. Fernández Galiano. Madrid: Alianza

Platón (1999). *Las Leyes*. 3ª ed. Trad. de J. M. Pabón y M. Fernández Galiano. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

Popper, K. R. (1962). *The Open Society and its Enemies*. Vol II. London: Routledge & Kegan Paul

Ranney, A. (1962). *The Doctrine of Responsible Party Government*. Urbana: University of Illinois Press

Rescigno, G. U. (1967). *La Responsabilità Politica*, Milano: A. Giuffrè

Rey, J. C. (1965). *Las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político (De la Antigüedad a la Aparición del Estado Liberal de Derecho)*. Caracas: Instituto de Estudios Políticos. Facultad de Derecho. Universidad Central de Venezuela.

Rey, J. C. (1969). "Poder espiritual y *auctoritas* en el pensamiento marxista". *Revista de la Facultad de Derecho*. Caracas. 42: 53-97 (Incluido en Rey 1998: 53-97)

Rey, J. C. (1991). "El papel de los partidos políticos en la creación y consolidación de la democracia en Venezuela". En: Murillo Castaño y Villaveces de Ordóñez, eds. : 79-114.

Rey, J. C. (1992). "Apogeo y Decadencia de la Democracia Representativa". En: Rey, Barragán, y Hausmann: 15-50

Rey, J. C. (1998). *Ensayos de Teoría Política*. 2ª ed. Caracas: Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.

Rey, J. C., J. Barragán, y R. Hausmann (1992), *América Latina. Alternativas para la Democracia*. Caracas: Monte Ávila Editores

Riker, W. H. (1982). *Liberalism against Populism*. San Francisco: W.H. Freeman and Co.

Rousseau, J. J. (1964). *Du Contract Social. Œuvres complètes*. Vol. III. París: Gallimard.

Russell, B. (1960.) *Power. A New Social Analysis*. London: George Allen & Unwin

Sartori, G. (1988). *Teoría de la democracia. 2. Los problemas clásicos*. Trad. de S. Sánchez González. Madrid: Alianza

Schattschneider, E. E. (1942). *Party Government*. New York: Farrar and Rinehart

Schattschneider, E. E. (bajo la dirección de) (1950). *Toward a More Responsible Two Party System. A Report of the Committee on Political Parties* Supplement to the American Political Science Review 44

Schelling, T. C. (1964). *La Estrategia del Conflicto*. Trad. de A. Martín. Madrid.

Schmitt, C. (1982). *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza, 1982

Schmitt, C. (1990), *Sobre el parlamentarismo*. Trad. de T. Nelson y R. Grueso. Madrid: Tecnos

Stokes, S. C. (2001). *Mandates and Democracy. Neoliberalism by Surprise in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press

Truman, D. B. (1951). *The Governmental Process*. New York: Alfred A. Knopf

Ware, Alan (1979). *The Logic of Party Democracy*. London: Macmillan Press

Weber, M. (1964). *Economía y Sociedad*. Vol I. Trad. de J. Medina Echeverría, J. Roura Parella, E. García Máynez, E. Ímaz y J. Ferrater Mora. 2ª edición en español de la 4ª alemana. México: Fondo de Cultura Económica

Weber, Marianne (1995). *Biografía de Max Weber*. Introducción de Guenther Roth. Anotado por Harry Zohn. Trad. del inglés de María Antonia Neira Bigorra. México: Fondo de Cultura Económica

Wittman, D. A. (1973). "Parties as Utility Maximizers". *American Political Science Review*. 63: 490-498