

## COMENTARIO DE AMADOR RODRÍGUEZ LOZANO

SUMARIO: I. *Los límites de la política bajo la forma estatal moderna.* II. *Los nuevos retos de la representación política.* III. *Las perspectivas de la representación política.*

La trayectoria de la representación se encuentra cruzada por críticas acerbas, apasionadas defensas y realidades histórico-sociales que explican su importancia en el desarrollo histórico de los Estados contemporáneos.

La discusión sobre la representación política es a la vez de fundamentación jurídica, de constatación sociológica y politológica, al mismo tiempo que de diseño institucional y constitucional. El tratamiento especializado de estos problemas demanda dosis significativas de capacidad argumental, de disposición científica y de imaginación histórica. Me congratulo de compartir esta mesa de reflexión y debate con el profesor Pedro de Vega, quien ha dedicado su energía intelectual y su entusiasmo a este tema. Por mi parte, voy a desarrollar un conjunto de reflexiones en torno a la representación política en la actualidad, que —así lo espero— contribuyan a los propósitos de este seminario.

Dividiré mi participación en tres grandes apartados. Primero, plantearé algunas reflexiones sobre los problemas que enfrenta la actividad política en este final de siglo, por los efectos que esta actividad genera en el fenómeno representativo. Segundo, en el marco conferido por lo anterior, el núcleo de esta reflexión se centrará en lo que llamaré los nuevos retos de la representación política. Considero que existe un campo muy importante de cuestiones que quedan colocadas como problemas teóricos y prácticos en la actualidad. Finalmente, en tercer lugar, me parece que habrá elementos suficientes para afrontar un análisis de perspectivas, que será menos que un ejercicio de prospección histórica, pero más que una mera enunciación de retos o de deseos.

### I. LOS LÍMITES DE LA POLÍTICA BAJO LA FORMA ESTATAL MODERNA

Hoy estamos lejos del optimismo y las ilusiones con las que surgió el Estado moderno. En la visión de los modernos, el Estado era

pensado como el ámbito no sólo de la libertad humana, sino más aún, en el que se abría paso la racionalidad estatal, esto es, la conducción de la vida pública alejada de caprichos y desvaríos de gobernantes y grupos privilegiados. Sus instrumentos eran, en esta visión, la presencia permanente e inalterable de la ley y la representación política de carácter democrático.

Desde esta perspectiva, se asumía a la representación política como una institución de derecho público, lo que implicaba su separación dicotómica con el privado. En efecto, la representación política ocurre en el seno del Estado. Por el contrario, el ámbito de lo privado ha estado referido históricamente a la búsqueda de los intereses particulares de los integrantes de una comunidad. Lo privado ha quedado referido al terreno de la familia y del mercado. Hoy en día, la dicotomía de las sociedades modernas se expresa así: Estado o mercado.

Los problemas de la racionalidad del Estado y de la dicotomía público-privado constituyen dos tenazas, entre las cuales se encuentra atrapada la representación política.

En la actualidad, en el seno de la gestión estatal, tienden a imponerse los intereses privados, poniendo en entredicho la idea de la dicotomía indicada arriba. Esta cuestión ha sido invocada correctamente como síntoma de la crisis de la política y, por ende, de la representación.

En una discusión sobre la crisis de las democracias, Bobbio apuntaba, hace algunos años, tres problemas vigentes.<sup>1</sup> En primer lugar, el problema de la ingobernabilidad, producto de la proclividad de los diversos grupos sociales a presentar en la esfera política del Estado sus problemas grupales, generando una dinámica gubernamental creciente de atención de demandas, lo que termina por multiplicarlas. En este esquema, el Estado y la representación política se vuelven ineficaces y, en consecuencia, se debilitan. La ingobernabilidad en las democracias modernas proviene de esta invasión multitudinaria de los intereses privados en la esfera de lo público.<sup>2</sup>

1 Véase esta importante participación de Bobbio en Bobbio, Pontara y Veca, 1985.

2 Entender la crisis de la democracia como resultado de este problema de la ingobernabilidad ha sido un tema recuperado vigorosamente por la postura neoconservadora. Para una presentación clara de este diagnóstico, véase Crozier, Huntington y Watanuki, 1975.

El segundo problema es “la privatización de lo público”. En palabras de Bobbio: “[...] la relación de clientela, relación típicamente privada, [...] ocupa en muchos casos el lugar de la relación pública entre representante y representado”. Esta relación se considera como “una degeneración del Estado representativo: se disponen de los recursos públicos, para fines privados; se consiguen mejor los objetivos políticos a través de favores privados.

El tercer problema es la propensión de los actores políticos a realizar diversas actividades sin ser observados por los ciudadanos. Aquí, lo público se transforma en privado, en el sentido de que se vuelve “oculto” a la mirada “indiscreta” de la ciudadanía.

Pues bien, estos tres problemas están poniendo en serias dificultades la integridad misma de la actividad política actual. No sólo está en la mira la representación política, sino todo lo que representa hoy la vida política. ¿Es esto una exageración? Yo creo que no, pues la preponderancia de los intereses privados en la esfera pública produce un resquebrajamiento en la consistencia misma del orden político y, en el caso de la representación, se desvanece su carácter público.

Hoy en día, la tensión entre lo público y lo privado puede visualizarse como el síntoma predominante de la crisis de la política, a la que se refiere Bobbio. La representación política, así como su carácter exclusivamente público, se encuentran en medio del debate.

Mientras la concepción liberal de la política es la de un puente entre el individuo y el Estado, las nuevas realidades presentan evidencia de la precariedad de esta concepción. En primer lugar, se presume que las instituciones liberal-democráticas cumplen dos papeles fundamentales: articulan el conflicto admisible y establecen las vías de su resolución. En las condiciones de las sociedades contemporáneas, el efecto de los tres problemas mencionados significa que las organizaciones estatales reducen su capacidad en los dos papeles: ni articulan todos los conflictos posibles ni garantizan todas sus resoluciones.

Lo anterior genera dos grupos de efectos: en primer lugar, se desarrollan canales alternativos de conflicto y estos absorben las energías políticas de los ciudadanos. Así lo muestran las diversas movilizaciones ciudadanas respecto a temas específicos, que no siempre tienen cabida en las instituciones representativas.

Como respuesta a lo anterior, y éste es el segundo grupo de efectos, los gobiernos tienden a responder a estos nuevos conflictos, sobre la base de criterios derivados de fuentes distintas del proceso democrático-representativo. Esto no significa que las instituciones representativas de derecho público se hayan vuelto obsoletas pero sí, que hay al menos un problema de insuficiencia en su funcionamiento. En este proceso de negociación alternativo, altamente informal, participan representantes de grupos estratégicos de los sectores público y privado. Éste es el sistema que se ha dado en llamar neocorporativista.<sup>3</sup>

Por otra parte, las nuevas condiciones de especialización de las demandas sociales postmaterialistas, a las que se refiere el profesor alemán Öffe (la paz, la ecología, preferencias sexuales, etcétera) y las negociaciones alternativas antes señaladas, plantean problemas realmente espinosos a los partidos y a los representantes. Pensemos en una sociedad donde las preferencias no están claramente distribuidas según la clase social. ¿Qué propuesta política deberá presentar un partido? El carácter competitivo de la representación, conduce a los actores políticos a especializarse cada vez más y, los partidos, en contraste, con el fin de lograr el mayor número de votos, buscan programas políticos que identifiquen al “elector medio”.

La dificultad de la coherencia estriba en el riesgo de perder votos por exceso de pragmatismo; su opuesto, es dejar escapar votos por posiciones demasiado apegadas a principios ideológicos. Los partidos y los candidatos tendrán que conocer no sólo la distribución de preferencias, sino su intensidad,<sup>4</sup> de modo que se pueda saber de qué manera se podrá armar una propuesta coherente que capte mayorías por temas.

Pero ante esta realidad sociológica, nos encontramos también con otra realidad política: los partidos han desterrado en gran medida sus posiciones radicales, para buscar desesperadamente “el centro”. Esta necesidad de ser aceptados por todos, los lleva a planteamientos cada vez más generales, que chocan con las demandas de los nuevos grupos sociales, que buscan compromisos más concretos y específicos.

3 Schmitter, Streeck, Lehbruch, 1992.

4 Nótese que para este tipo de situación es irrelevante que el sistema electoral no contenga una regla que permita votar la intensidad, aunque ello requeriría un análisis ligeramente diferente. Lo que interesa aquí es el peso que tiene la intensidad de cada tema en la elección del votante por un partido.

Como vemos, los límites de la política, en el mundo estatal moderno, son escabrosos y nada fáciles de conciliar por la compleja red de intereses en la que se generan.

## II. LOS NUEVOS RETOS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Las sociedades contemporáneas, dada su complejidad, presentan una nueva articulación de racionalidad y legitimidad. ¿Qué implicaciones tiene ello para la institución representativa? Desarrollaré algunas respuestas tentativas en este apartado.

### 1. *Representación y complejidad*

En nuestro tiempo, la complejidad en la vida política de los Estados representativos tiene varios referentes. Uno de ellos se ubica en la diferenciación de áreas de decisión en el seno de la vida estatal, según sean tomadas por políticos o burócratas. La diferencia entre los dos ámbitos se suele referir al intercambio público con el electorado; así, los políticos interactúan con la ciudadanía, en un contexto competitivo por obtener su apoyo, a diferencia de las burocracias, que también intercambian, aunque no ni con el público, ni “en público”.

También la complejidad de la vida estatal repercute en la institución de la representación política de manera diversa (hoy está abierta la discusión acerca de que si las decisiones estatales son el producto de la representación política). Aunque es cierto que la representación se pensó, en los orígenes, como un dispositivo para generar decisiones estatales, hoy nos acosan al menos dos dudas: 1) si todas las decisiones se producen por medio de procedimientos representativos, y 2) si las decisiones tomadas por medio de la representación política son decisiones genuinamente representativas.

La primera duda se relaciona con nuestra discusión sobre la complejidad. Una gestión estatal como la que reclama nuestra moderna sociedad de masas y ultraorganizada no puede descansar, exclusivamente, en decisiones representativas. La especialización y el crecimiento, en ocasiones desproporcionado, de los aparatos administrativos nos descubre que los órganos de representación, los congresos, se encargan de producir una “franja” de decisiones estatales que no

cubren el total de la gestión pública. El que nos hayamos acostumbrado a convivir con este tipo de situación no debería hacernos olvidar su importancia.

La complejidad del Estado contemporáneo le plantea una dificultad especial a la representación: la tensión que existe entre la responsabilidad, derivada de las elecciones, y la que proviene de la eficacia administrativa. Cada vez más, la responsabilidad, entendida como “hacerse responsable mediante un desempeño eficiente”, cobra más importancia, de ahí se sigue que la responsabilidad derivada electoralmente tenga que ceder al impulso de la eficacia.

La segunda duda también se relaciona con la moderna complejidad. Debido a la intervención de los partidos políticos en el hecho representativo, no está del todo claro si las decisiones son efectivamente representativas de las preferencias ciudadanas o de las dirigencias de los partidos. Aun cuando no necesariamente exista un declarado divorcio entre preferencias ciudadanas y decisiones estatales, es claro que el papel decisonal de la representación política no ocupa el lugar privilegiado que se le había asignado. ¿Por qué sucede este fenómeno?

En su forma —por decirlo así— “natural”, las preferencias ciudadanas, es decir, el conjunto de temas, problemas, urgencias, prioridades que las personas consideran, esto es, lo que podemos también llamar la “agenda social”, son más bien centrífugas y caóticas. La agenda social es voluble, errática, incoherente; sobre todo, es incapaz de ser adecuadamente colocada y organizada en un planteamiento sistemático. En términos prácticos y funcionales, dotar de coherencia y sistematicidad a tales preferencias, asunto especialmente relevante en una democracia, requiere de un trabajo específico y profesional. Requiere, pues, de partidos políticos.

Sin embargo, en el proceso normal de comunicación entre la agenda social y la agenda política o gubernamental existen desviaciones inevitables, generadas por la necesaria interpretación subjetiva en todo mensaje. Aun y cuando las elites políticas de los partidos tuvieran la firme pretensión de llevar ante la autoridad política las demandas ciudadanas con toda exactitud, el problema de la interpretación persistiría, por lo cual, necesariamente la agenda de los partidos y la agenda de gobierno difiere de la agenda social, independientemente

te de que los partidos políticos y el gobierno tienen sus propios temas e intereses políticos.

En este orden de ideas, hemos de preguntarnos si la representación política, en las condiciones de la complejidad de la época, ha limitado su papel en la producción de decisiones estatales. ¿Cuál es el sentido de su existencia? ¿Debemos seguir considerando a esta institución como una pieza clave dentro del entramado del Estado contemporáneo de modernidad política, o nos acercamos a la hora de pensar en un sustituto?

Yo creo que esto no es así, porque si su papel en la toma de decisiones ha disminuido notablemente, podemos de todos modos acceder a los estados de las preferencias ciudadanas, por medio de los procedimientos electorales, que nos arrojan un “mapa”, indiscutiblemente aproximado, de las preferencias ciudadanas ante ciertos temas. Por ello, no me parece arriesgado afirmar que los sistemas representativos contemporáneos cumplen este papel. Sin embargo, queda en pie la duda de si su cumplimiento resulta relevante para el desempeño global del Estado.

Por ello, debemos ahora insistir en la capacidad de los sistemas representativos para controlar las acciones de la autoridad. En este punto es donde cobra toda su fuerza la institución electoral. Creemos, con Sartori (1992), que la representación política en la actualidad está exigida a tener un fundamento electoral, porque ello es lo único que convierte a la representación en un sistema dotado de comportamientos responsables.

La responsabilidad que se genera por el procedimiento electoral, del cual emanan los representantes, es el componente que por excelencia facilita el control de los poderes públicos. Nuestra época ha venido mostrando que si la representación política tiene algún sentido, éste es el de controlar y poner límites al poder estatal y, las elecciones, a su vez, sirven para colocar a los representantes en un contexto en el que no puedan comportarse sin responsabilidad, a riesgo de poner en entredicho su carrera política.

Esta visión descarnada de la representación política tiene enormes repercusiones. Nos interesa concentrarnos en un punto, quizá el más evidente: si esto es así, ¿en dónde queda entonces la representación política en tanto dispositivo de legitimación del orden político existente?

## 2. *Representación: la tensión entre racionalidad y legitimidad*

La legitimación de los Estados modernos no consiste en que la gente crea que está representada ni tiene que incluir esa idea. Si los sistemas representativos aspiran a ser legítimos, ello se debe, cada vez más, a que la sociedad los perciba como eficaces; es decir, como sistemas competentes para enfrentar los retos de nuestro tiempo.

El tema de la legitimidad y la eficiencia estatal es fundamental en nuestro tiempo.<sup>5</sup> Para nuestros intereses, resulta pertinente su conexión con el tema de la representación, y ello ha sido planteado recientemente por Sartori (1992). Este autor establece la diferencia entre “responsabilidad como dar cuentas” y “responsabilidad como desempeño competente”. El punto interesante es que la primera modalidad es fuente importante de legitimidad; y la segunda, fuente de eficiencia y racionalidad.

Todos los sistemas representativos intentan combinar estas dos dimensiones. Pero, señala Sartori, tarde o temprano se debe enfrentar un dilema fundamental: a qué se debe dar prioridad.

La responsabilidad como dar cuentas empuja a una representación sintonizada con la ciudadanía; la responsabilidad como desempeño competente empuja, por su parte, a una representación del interés público técnicamente esclarecido. Se trata de una tensión que reproduce, en el plano de la representación política, un rasgo de la vida estatal moderna: racionalidad o legitimidad; éstas no siempre van juntas y eso produce colisiones profundas en los procesos de la política moderna.

Esta tensión alimenta las más diversas estrategias de los partidos y de los actores políticos, con el fin de reconciliar los dos aspectos. Las estrategias comunicativas poseen, en este contexto, una importancia especial. Los programas de los partidos deberán tender inevitablemente a combinar la invocación del “interés público”, para enfrentar la demanda de racionalidad y se idearán sistemas de comunicación social que resalten la sensibilidad de los representantes y los partidos, para enfrentar la exigencia de la responsabilidad como dar cuentas.

<sup>5</sup> El tema ha sido tratado desde diversos enfoques, entre los que cabe señalar Lipset (1981), Öffe (1990), Habermas (1974), Huntington (1992), entre otros.



Si el problema de la legitimidad es una parte esencial de la complejidad moderna, el de la eficiencia le va a la par. Si el fenómeno de la representación se encuentra sitiado ante los imperativos modernos de legitimidad, no pasa otra cosa con el imperativo de eficiencia, a la que quisiera llamar de aquí en adelante *de racionalidad*.

La racionalidad es el imperativo al que están exigidas todas las organizaciones estatales contemporáneas. Dotar de racionalidad a la gestión de la vida pública no es un asunto sobre el cual se pueda discutir si se hace o no: simplemente se tiene que conseguir. Todas las sociedades enfrentan esta exigencia, y se puede argumentar que las diferencias entre las sociedades se irá estableciendo, entre otras cosas, por la manera como enfrenten su imperativo de racionalidad.

### III. LAS PERSPECTIVAS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

La representación se ha convertido claramente en un asunto de responsabilidad, como lo hemos sostenido arriba. En el marco del desencanto producido por las realidades políticas contemporáneas, muchas cuestiones se juegan en el ámbito de la opinión pública. Si algo puede considerarse característico de nuestro tiempo, es el carácter “global” que han adquirido las comunicaciones. Al influjo de esta realidad no ha escapado, como cabía esperarlo, el fenómeno representativo. Así, si la representación es de un tamaño inmanejable, si la complejidad estatal, dentro de la que se ubica, es reciente, y si la opinión pública tiene el peso que hoy universalmente se le reconoce, es pertinente preguntar por el papel de la opinión pública en los procesos de la representación política contemporánea.

Muchas cosas se juegan en el marco de la opinión pública. Si un representante ha de obtener el apoyo del electorado, tendrá que presentarse ante la opinión pública, polemizar con otras propuestas, captar, en fin, las preferencias del votante promedio. Si una propuesta específica ha de gozar de aceptación entre la ciudadanía, tendrá que difundirse, discutirse y sopesarse en los medios de comunicación. La publicitación de los candidatos a la representación política marcha en paralelo con las formas de la política contemporánea.

La opinión pública, a través de los medios, coloca a la actividad política de nuestro tiempo en el centro de un dilema: ¿qué se debe

difundir?, ¿profundidad en el análisis de las propuestas o la imagen de sensibilidad y carisma que cada vez se vuelven más indispensables? Éste no es un asunto que pueda ser eludido. La profundidad en el análisis está claramente relacionada con lo que antes hemos llamado responsabilidad como competencia; la búsqueda de imagen, por su parte, con la responsabilidad como sensibilidad.

Los medios electrónicos, de manera evidente, son incompatibles con las estrategias de profundidad en el análisis y el debate; los medios impresos resultan cada vez menos apropiados para destacar las aptitudes personales del político. El consumidor de información de nuestra era electrónica es, cada vez más, un consumidor de imágenes visuales; ello apura la lucha por captar más público de acuerdo con el criterio de las aptitudes personales y el carisma individual, pero pone en aprietos la exigencia de racionalidad y de responsabilidad competente.

En fin, parecería que una de las perspectivas de la representación política es que los representantes se apoyen, cada vez más, en las aptitudes que reclaman los medios electrónicos y profundicen más en los espacios de la opinión pública, que están reservados para segmentos del público interesados en temas específicos.

La ingobernabilidad, la “privatización de lo público”, la tendencia a la ocultación de las actividades gubernamentales, el consenso ideológico de las políticas y la pragmatización de las posturas partidistas para incrementar el número de sus adeptos, la tensión entre la legitimidad y la racionalidad, las distorsiones entre agenda social y agenda política, así como la complejidad de la vida estatal contemporánea muestran un panorama poco animado para el desarrollo ulterior de la institución de la representación política. Paradójicamente, la identificación de sus principales obstáculos nos permiten realizar una perspectiva analítica para su adecuación y mejoramiento.

Nuestra época está signada por la pregunta acerca de la representatividad. No hay política sin representación. Y, sin embargo, la representación política hoy se encuentra cuestionada universalmente. Existe la demanda de la racionalidad, de la legitimidad, de la sensibilidad y, sobre todo, de una oxigenación completa de nuestras formas de conformar la vida pública.

Nuestra reflexión en la actualidad está concernida a los problemas que he reseñado, aunque no sólo a ellos. Esa historia particular, es-

pecializada, de la representación política, en tanto idea y en tanto práctica, hoy se entreteteje con una historia de la que estamos presenciando apenas sus inicios: la historia de la transformación de la política.

### BIBLIOGRAFÍA

- BOBBIO, N., PONTARA, G. y VECA, S., *Crisis de la democracia*, Barcelona, Ariel, 1985.
- CROZIER M., HUNTINGTON, S., *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, Nueva York, University Press, 1975.
- HABERMAS, Jürgen, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu, 1974.
- HUNTINGTON, Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1992.
- LIPSET, Seymour M., *El hombre político. Las bases sociales de la política*, México, Tecnos, 1987.
- ÖFFE, Claus, *Contradicciones en el Estado de bienestar*, Madrid, Alianza Editorial, 1990.
- SARTORI, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza Editorial, 1992,
- SCHMITTER, Philippe, STREECK, Wolfgang, LEHMBRUCH, Gerhard (coords.), *Neocorporativismo. Más allá del Estado y del mercado*, México, Alianza Editorial Mexicana, 1992, 2 vols.