

2. Dos formas de participación popular: democracia directa y democracia representativa

La larga evolución de las formas de participación política dio lugar a concepciones distintas de la ciudadanía y de las formas ideales de expresión de la soberanía popular. Ya entre los primeros teóricos modernos de la democracia se podía distinguir a los que abogaban en favor de la eliminación de estructuras de intermediación entre pueblo y responsables políticos, de los que defendían los méritos de la delegación de poder a las autoridades competentes. Si bien es cierto que en nuestros días las instituciones representativas dominan la vida política en las sociedades democráticas, todavía subsiste una división en la teoría política contemporánea donde, en un extremo, encontraríamos a los defensores de la democracia radical y, en el otro, a los abogados de la poliarquía. Vale la pena detenerse para examinar el contenido de ambas concepciones de la democracia, puesto que sus argumentos están en el trasfondo de las discusiones sobre la implantación de los mecanismos de la democracia directa.

Como bien lo indica Sartori, la definición etimológica de la democracia es "... el gobierno o el poder del pueblo".⁵ Sin embargo, en términos concretos, la palabra "pueblo" expresa realidades muy diversas. Sartori identifica seis referentes distintos de la palabra en el lenguaje político: todo el mundo; gran número de individuos; clase baja; totalidad orgánica; mayoría absoluta; mayoría limitada. Cada uno de ellos implica una definición distinta de la democracia como sistema de gobierno.

Como ya se mencionó, la filosofía política distingue entre "democracia directa" y "democracia representativa", y da a los dos términos connotaciones opuestas, pues se refieren a concepciones distintas de la soberanía popular.

La democracia directa se refiere a una forma de gobierno en la cual "... el

⁵ Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia*, op. cit., 1988, p. 41.

pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder”.⁶ Se trata de una democracia autogobernante. Esto significa que el pueblo, reunido en asamblea, delibera y decide en torno a los asuntos públicos. Ya se ha mencionado que el experimento histórico más acabado de democracia directa es el de la ateniense. En nuestros días ésta se sigue practicando en pequeñas comunidades, como en los cantones de Glaris, Appenzell y Unterwald en Suiza.

Este ejercicio de la democracia directa supone la existencia de una comunidad en la cual las relaciones entre los integrantes se dan “cara a cara”, donde predomina una cultura oral de deliberación, el nivel de burocratización es bajo y el sentido del deber cívico es muy alto. En otras palabras, la “comunidad” y no la “sociedad” —en el sentido de oposición que confiere la sociología clásica a dichos vocablos— es la entidad política que más conviene al modelo de democracia directa.

En la filosofía política clásica, Jean Jacques Rousseau aparece como el gran

defensor de la democracia directa. Para él, la soberanía del pueblo —que es la base del contrato social— no puede ser alienada, dado que el acto de delegación niega la esencia misma de la soberanía. El soberano no puede ser representado sino por sí mismo, so pena de perder el poder. El pueblo es libre en la medida en que no delega el ejercicio de su soberanía en asambleas legislativas. Más bien es el pueblo, reunido en asamblea, el que participa directamente en la ratificación de las leyes, las cuales, preferentemente, deben ser aprobadas por unanimidad. En ese modelo, los magistrados electos son meros agentes del pueblo y no pueden decidir por sí mismos: de allí la insistencia en su revocabilidad en cualquier momento. Como bien lo subraya Sartori, Rousseau “sustituye la idea de representación no electiva por la idea de elección sin representación”.⁷

Si bien Rousseau logra identificar un aspecto problemático de la democracia representativa, su propuesta ha sido también ampliamente criticada. Se argumenta que su modelo de democracia

⁶ *Ibid.*, p. 346.

⁷ *Ibid.*, p.53.

sólo puede aplicarse a comunidades pequeñas y que, aun así, la práctica de esa democracia es excluyente. Se calcula que en su natal Ginebra —la que le sirvió de modelo—, eran apenas unas 1,500 personas las que participaban como ciudadanos en la formulación de las leyes, de un total de 25,000.

En términos concretos, Sartori distingue entre dos tipos de democracia directa: la democracia directa observable, que corresponde al modelo presentado arriba, y la democracia directa de referéndum. En su manifestación extrema, la democracia de referéndum supondría la existencia de una comunidad política en la cual los individuos podrían ser consultados permanentemente sobre los asuntos públicos. Los progresos actuales de la cibernética hacen que esa posibilidad no sea tan fantasiosa como puede aparecer a primera vista. De esta manera, se superarían las limitaciones derivadas del tamaño y del espacio de la democracia directa, sin tener que recurrir a la representación política. El retrato futurista de una comunidad política vinculada por computadora es exagerada, pero tiene la virtud de resaltar algunos problemas de la democracia directa.

Aparte de los problemas técnicos, asociados al tamaño y a la complejidad de las sociedades, la democracia directa presenta otras deficiencias, las cuales son tratadas en la última sección de esta obra. Entre ellas, destaca la posibilidad de manipulación, que en la democracia de asambleas se expresa mediante el recurso a la demagogia y que en la democracia de referéndum se presenta al diseñar la agenda de las decisiones que habrán de tomarse. En el primer caso, además, siempre existe el peligro de que las decisiones respondan a las pasiones y al espontaneísmo de los asambleístas. En ambos casos, no existen límites al poder de la mayoría.

En contraste, se aprecian las virtudes de la democracia representativa. Sartori la define como una “democracia indirecta, en la que el pueblo no gobierna pero elige representantes que lo gobiernan”.⁸

Como ya se ha mencionado, en sus orígenes la noción de representación política no estaba asociada a una forma de gobierno democrático. En la Edad

⁸ *Ibid.*, p. 150.

Media la doctrina política pretendió establecer un puente entre poder nominal y ejercicio del poder, mediante la ficción de la representación. Cuando los monarcas reunían a los estamentos, sus miembros delegaban el ejercicio del poder a otra persona. En realidad se trataba de una presunción de delegación, con la que se evitaba que los representantes fueran realmente elegidos.

Thomas Hobbes, en el famoso capítulo XVI del *Leviatán*, hace el primer análisis profundo en torno al problema de la representación política, y distingue entre la persona natural (cuyas palabras y acciones son propias) y la persona artificial (que encarna palabras o acciones de otras personas). Sin embargo, no propone una discusión en términos de soberanía popular. Más bien usa el concepto de representación para justificar la obligación política de los súbditos hacia el soberano y legitimar, de hecho, la autoridad de este último.

Más tarde, con el desarrollo del pensamiento liberal, representación y participación política real se vinculan. James Madison, en *El Federalista*, señala que la representación política constituye un

sustituto ideal de la democracia directa en países de gran extensión. Para él, las instituciones representativas son lugares de representación de personas, no de intereses. De hecho, considera que la existencia de intereses y de facciones constituye una amenaza para el bien común; sin embargo, es inevitable que se multipliquen en países de gran extensión. Por ello, las instituciones representativas sirven para anular a las facciones y producir un equilibrio. Como bien lo sintetiza Hanna Pitkin: "...Madison concibe la representación como una manera de concentrar un conflicto social peligroso en un foro central único, donde puede ser controlado por la vía del equilibrio y del bloqueo."⁹

El vínculo entre intereses y representación política es expresado, de manera más clara, en los escritos de los utilitaristas Bentham y Mill. Aunque en sus obras existe un problema de coherencia interna entre su noción de interés individual y la representación política de dichos intereses, para ellos la representación es la mejor manera de asegurar la

⁹ Hanna Pitkin, *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley, Cal., 1967, p. 195.

congruencia de intereses entre la comunidad y el gobierno. Por ello, la elección frecuente de los representantes garantiza que éstos actúen acorde a los intereses de sus electores.

John Stuart Mill, en sus *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, aboga también en favor de ese modelo de democracia y unifica los argumentos de Madison, Bentham y Mill. Para él, “un gobierno representativo, cuya extensión y poder están limitados por el principio de libertad (...), constituye una condición fundamental para la existencia de comunidades libres y de una prosperidad deslumbrante”.¹⁰ Stuart Mill retoma el argumento de Madison en cuanto a la función de equilibrio de intereses que desempeñan las instituciones representativas. A su juicio, el interés colectivo es mejor servido por el encuentro de los intereses particulares. Por ello, se manifiesta por la libre expresión de todos esos intereses, así como por una regla de mayoría que suponga el respeto a los intereses de la minoría, del sufragio universal y de la repre-

sentación proporcional. En nuestros días, los argumentos que más se utilizan en defensa de la democracia representativa destacan que, en ella, la toma de decisiones cuenta con suficiente información en la medida en que se desarrolla a través de diversas etapas y de una serie de filtros. Así, las limitaciones a la participación, asociadas al tamaño y a la complejidad de las sociedades, pueden ser superadas. A diferencia de la democracia directa, la representación permite una política positiva que evita la polarización en la sociedad. Así, las minorías tienen voz y sus derechos están mejor protegidos.

Es cierto que en el momento de legislar o de participar en la toma de decisiones públicas, el representante no siempre sirve de manera pura a los intereses de sus representados. Sus lealtades están divididas entre éstos, su partido político y sus valores e ideales personales. Sin embargo, en los sistemas políticos modernos la representación no puede y no debe concebirse como un acto directo e inmediato. Como bien lo resalta Hanna Pitkin: “Cuando hablamos de representación política nos referimos a individuos que actúan en un sistema representativo institucionalizado y es en

¹⁰ David Held, *Models of Democracy*, Stanford University Press, Stanford, Cal., 1987, p.89.

ese contexto que sus acciones se vuelven representativas.”¹¹

En el mundo moderno, son esas instituciones representativas las que constituyen el marco de la vida democrática. Los mecanismos de la democracia directa, tales como el plebiscito, la iniciativa popular o la revocación de representantes, tienen que ser estudiados dentro de ese marco. En términos institucionales, la relación entre ambas formas de democra-

cia tiende a ser más complementaria que antagónica. Como lo señala el politólogo Maurice Duverger, los mecanismos mencionados anteriormente expresan más bien una forma de democracia semidirecta, dado que funcionan más como correctivos que como pilares de la vida democrática moderna. Examinemos ahora la historia y los diferentes tipos de mecanismos de consulta directa. Veremos cómo sus características institucionales producen efectos diferenciados.

¹¹ Hanna Pitkin, *The Concept of Representation*, op. cit., p. 225.