

CAPÍTULO 5  
LAS NUEVAS FORMAS DE LA POLÍTICA  
Y LAS PERSPECTIVAS DE LA REPRESENTACIÓN

1. Los límites de la política bajo su forma estatal moderna ..	184
2. Los nuevos retos de la representación política .....	200
3. Las perspectivas de la representación política .....	211

## LAS NUEVAS FORMAS DE LA POLÍTICA Y LAS PERSPECTIVAS DE LA REPRESENTACIÓN

Una de las maneras que tiene el mundo occidental de comprenderse a sí mismo es confrontando su organización estatal a las de tiempos anteriores. Se habla de democracia moderna, no sólo con el afán de recuperar la herencia del mundo clásico grecorromano, sino también para enfatizar la diferencia con todo su legado y con toda su tradición. La democracia de los modernos es, eminentemente, representativa, y eso marca la diferencia. Podríamos, incluso, decir que la autoconciencia política de la modernidad descansa principalmente en el componente representativo. No es, naturalmente, lo único que marca la diferencia; pero no puede negarse que es fundamental.

En los capítulos segundo y tercero hemos discutido las características de la representación política en las sociedades clásica y medieval. Hemos tenido ocasión de observar la manera como las sociedades modernas se conciben a sí mismas, estableciendo una diferencia radical con sus antecesoras; no es un mero producto del capricho de los pensadores modernos. La enorme complejidad que encierra el hecho representativo tiene su germen en los continuos intentos por concebir la organización estatal como el sitio de la libertad humana, el compromiso por el progreso. Si el pensamien-

---

to de la Ilustración es rico en sus referencias a este intento, en un pensador como Hegel del Estado constitucional moderno, que incluía en él la representación, se materializaba el anhelo de libertad, una idea que ha sido recobrada recientemente como el «fin de la historia» en la interpretación de Fukuyama (1992).

Desde el punto de vista occidental, el Estado constitucional moderno es, primero que todo, representativo. El carácter representativo de las democracias modernas convierte al Estado en una entidad que abandona su vieja forma patrimonial, donde las decisiones vinculativas para todos pueden fundamentarse sobre la base de las razones del monarca o, más genéricamente, el soberano. En el Estado moderno, los representados aparecen simbólicamente en la escena estatal, a la que en una cierta medida —y que no es sólo una forma de hablar— la hacen suya. El Estado deja de ser patrimonio de una oligarquía y se vuelve de todos: el sentido jurídico-político de «lo público» se alía con esta presencia permanente, simbólica pero efectiva, del público en la arena del Estado.

Que el Estado sea representativo quiere decir que su funcionamiento no podría ser el mismo, si no se mantuviese en pie el que existen agentes políticos que actúan en nombre de otros, los sujetos de derecho a los que colectivamente denominamos ciudadanía, y si éstos, no le reconocieran a sus representantes dosis importantes de legitimidad. Esta peculiaridad del Estado moderno, no el que en él exista representación, sino el que ésta adopte un papel fundamental dentro de una configuración democrática, da todo su vigor y su identidad a la modernidad política occidental.

Además, la fundamentación ideológica y filosófica de los Estados modernos descansa en la significación que se le confiere al hecho de la representación. La significación jurídica consiste en que los sujetos que conforman la ciudadanía de las sociedades democráti-

---

cas modernas guardan la razonable expectativa de que el desempeño de los representantes no se traducirá en comportamientos irresponsables; el Estado representativo moderno permite a los ciudadanos «apostar» a que sólo, muy improbablemente, se verán afectados por la irresponsabilidad de sus representantes.

La institución de la representación política vincula a personas y organizaciones que, dadas las características de la sociedad de masas actual, difícilmente tendrían durante sus vidas la oportunidad de entablar relaciones cara-a-cara. El andamiaje institucional que da vida a la representación tiene a su cargo elevar la probabilidad de que en su seno se generen comportamientos jurídicamente responsables. En el capítulo primero ya hemos hecho alusión a la importante diferencia que deriva de que la representación política es una institución de derecho público, lo que conceptualmente la vuelve irreductible a la forma contractual del derecho privado. No obstante esta acotación, cabe señalar que la responsabilidad también es irreductible a la doctrina del mandato imperativo; es decir, existen maneras alternativas de generar efectos vinculativos de responsabilidad que no reproduzcan dicha doctrina.

Por otra parte, la significación ideológica consiste en que disminuye sensiblemente las fuentes de desconfianza, que razonablemente puede albergar un sujeto que se dice representado por algún otro que ni siquiera conoce. En este segundo caso, las instituciones de la representación política generan diferentes percepciones en la sociedad. La gran pregunta es si las percepciones que generan son en mayor cantidad legitimantes o por el contrario, suelen ser imágenes que lesionan la legitimidad del Estado representativo. La ideología con la que surgió el Estado representativo, es el liberalismo europeo, el cual constituyó un discurso conformado por imágenes legitimantes del Estado moderno. Sin embargo, durante este siglo se han

---

multiplicado las críticas ideológico-políticas a esta forma de Estado, de la violenta acusación socialista al carácter «formal» de la democracia encarnada en el principio representativo, al reproche de la extrema derecha enfilado, entre otras cosas, a la proclividad a las crisis de gobierno inherente al régimen parlamentario.

Sin embargo, ha sido más pertinaz la crítica efectuada por los hechos mismos, la que ha colocado en la mira al fenómeno representativo. No basta con indicar las limitaciones de esta forma de organización estatal: también es importante reflexionar si dichas limitaciones no están expresando límites de la propia actividad política dentro de la civilización contemporánea. En este último capítulo emprenderemos estas reflexiones. Dividiremos esta parte del trabajo en tres secciones. Primero, plantearemos algunas reflexiones sobre los problemas que enfrenta la actividad política en este final de siglo, a partir de las experiencias que han vivido las democracias contemporáneas y las organizaciones estatales en vías de democratización. Segundo, en el marco conferido por lo anterior, el núcleo de esta reflexión nos centraremos en lo que llamaremos los retos de la representación política. Consideramos que existe un campo muy importante de cuestiones que quedan colocadas como problemas teóricos y prácticos en la actualidad. Finalmente, en tercer lugar, nos 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.

### *1. Los límites de la política bajo su 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 y, cada vez más, cercana a las «mejores políticas», en su sentido a la vez ético y técnico; contra las pasiones de los diversos protagonistas de las sociedades había que contraponer sus intereses (Hirschman, 1978), a fin de salvaguardar el bien social, cuyo artífice era el Estado moderno. Sus instrumentos eran, en esta visión, la presencia permanente e inalterable de la ley y la representación política de carácter democrático.

En contraste con lo anterior, el Estado democrático hoy enfrenta nuevas y más dramáticas condiciones. El siglo XX nos ha obsequiado con la imagen, a la que estamos repulsivamente familiarizados, de que la política de nuestro tiempo no parece tener ninguna relación necesaria con la racionalidad de la que nos han hablado los modernos. Estamos lejos de considerar como algo incontrovertible que las guerras mundiales, los Estados totalitarios, los campos de concentración, sean meros accidentes del Estado moderno. Se ha vuelto dudoso el discurso con el cual la propia modernidad se ha concebido a sí misma: el discurso de que el estado moderno era la encarnación de la racionalidad humana. Además, en esta visión se ha enfatizado la idea de que hay una separación entre el ámbito de la vida privada y el de la vida pública. Una idea que proviene de la civilización romana,<sup>1</sup> fue actualizada con la manera como los constructores de la era moderna visualizaron no sólo lo que el Estado era, sino también lo que debía ser.

Nosotros hemos identificado la representación política como una institución del derecho público, y con ello

<sup>1</sup> En un texto romano, *Corpus iuris* [Instituciones, I, 1,4; *Digesto*, I,1,1,2], se introduce esta dicotomía. El derecho público, lo que se refiere a la condición del estado romano; el derecho privado, lo que atañe a la utilidad del individuo. Véase Bobbio, 1989.

---

hemos asumido implícitamente la tesis de su separación dicotómica con el privado. La representación política ocurre en el seno del Estado. Sin embargo, la identificación de lo público con lo estatal es producto de un proceso histórico peculiar. No siempre ni en todo lugar ha sido así. En la civilización occidental, la diferencia operó, primero, en el ámbito jurídico, bajo la forma de la separación de un ámbito propio del derecho público, distinto e incluso opuesto, del ámbito privado. El ámbito público surge, en la formulación clásica romana, como el campo de la utilidad común. Más adelante, expresiones tales como «bien común», «interés público», «interés general», habrían de sustituir la formulación clásica. Por el contrario, el ámbito de lo privado ha estado referido a la búsqueda de los intereses particulares de los integrantes de una comunidad. Por extensión, se asume que la comunidad donde tiene lugar esta separación es una *comunidad política*. Así, lo privado quedó referido al terreno de la familia y del mercado. Ya Hegel hablaba de la sociedad civil como el sistema del atomismo, una comunidad sin raíz ética. Hoy en día, la dicotomía ha articulado una discusión que cruza sintomáticamente todas las esferas de las sociedades modernas: Estado o mercado.

La estructura de la modernidad está planteada en términos de la dicotomía público-privado.<sup>2</sup> La discusión que caracteriza a las sociedades modernas está cifrada en términos de los espacios que legítimamente se pueden atribuir al mercado, entendido como el ámbito de la libre iniciativa individual, y al Estado, concebido como el monopolio de las acciones con efectos vinculativos públicos.<sup>3</sup> La dicotomía es una de las principales formas de

<sup>2</sup> La discusión detallada sobre la naturaleza de esta dicotomía en Bobbio, 1989.

<sup>3</sup> Esta forma de concebir al Estado no entra en oposición con la renombrada definición de Weber como «monopolio de la violencia legítima». En las sociedades no hay otra instancia que pueda generar, *siempre*, efectos vinculativos —es decir, obligatorios— para todos. Muchos sujetos pueden generar efectos vinculativos, pero no pueden hacerlos válidos para todos ni mucho menos siempre.

---

la autoconciencia de las sociedades modernas. Hay un punto de vista público y uno privado; hay formas admitidas de comportamiento «en público» y otras «en privado». Las esferas de la moral y la verdad se estructuran de manera diferenciada, ya sea que se trate de lo privado o de lo público.

Los problemas de la racionalidad del Estado y de la dicotomía público-privado constituyen dos tenazas entre las cuales se encuentra el tema de la representación política. En el capítulo cuarto lo hemos discutido desde el punto de vista de los partidos políticos. Aquí nos interesan las cuestiones atinentes a lo que ocurre con la representación política fuera de —y quizá deberíamos decir a pesar de— los partidos.

En el seno de la gestión estatal contemporánea se agolpan los intereses privados de una manera que resulta clara para los observadores. Éste es un punto que ha venido a poner en entredicho la idea de la dicotomía, indicada arriba. Es relevante para nuestra discusión en la medida en que esta cuestión ha sido invocada como síntoma de la crisis de la política. En una discusión sobre la crisis de las democracias, Bobbio apuntaba, hace algunos años, tres problemas.<sup>4</sup> En primer lugar, el problema de la ingobernabilidad, consistente en la deficiencia de los gobiernos por falta de poder; con la inflación de las expectativas y la proclividad de los diversos grupos sociales a presentar en la esfera política del Estado sus problemas grupales, las actividades de gobierno entran en una dinámica creciente de atención de demandas, que terminan por multiplicarlas. La ingobernabilidad en las democracias modernas proviene de esta invasión multitudinaria de los intereses privados en la esfera de lo público.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Véase esta importante participación de Bobbio en Bobbio, Pontara y Veca, 1985.

<sup>5</sup> 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 seminal de este diagnóstico, véase Crozier y Huntington, 1975.

---

El segundo problema al que hacía alusión Bobbio, es lo que él llamó «la privatización de lo público». En esta expresión se hace referencia a una cuestión diferente a la mencionada con anterioridad, pero que guarda relación con ella. Entre los agentes de la vida privada y los actores políticos se ven revivir por diversos rumbos, prácticas políticas que se consideraban en plena obsolescencia por el discurso de los modernos:

Una de las manifestaciones más macroscópicas de la privatización de lo público es la relación de clientela, relación típicamente privada, que ocupa en muchos casos el lugar de la relación pública entre representante y representado[...] la razón de la prohibición del mando imperativo está precisamente en la exigencia de transformar la relación política privada, entendida como relación de intercambio entre personas, característica de la sociedad feudal, en una relación pública característica del Estado legal y racional de acuerdo con la interpretación weberiana. Esta misma relación política se transforma en una relación privada cuando sucede, como sucede en la relación patrono-cliente, actualmente estudiada tanto en las sociedades antiguas como también considerada una degeneración del Estado representativo en las sociedades contemporáneas, que el que dispone de recursos públicos, tanto si es un diputado, un administrador local o un funcionario estatal, los utiliza como recursos privados a favor de tal o cual ciudadano, el cual a su vez ofrece su propio voto o su propia preferencia a cambio de cualquier favor, o bien de cualquier ventaja económica o de cualquier otro beneficio, que el hombre político o el administrador o el funcionario sustraen al uso público.

---

La cita de Bobbio es más que elocuente, especialmente porque la referencia a la representación política, como se puede advertir, es directa. El tercer problema al que hacía referencia Bobbio en aquella ocasión es el de la propensión de los actores políticos a realizar diversas actividades sin ser observados por los ciudadanos, reviviendo así lo que en la época del medievo se conoció como el «principio del poder invisible». Ésta es una forma alternativa de poner en entredicho la dicotomía público-privado. En este tercer problema, lo público se vuelve privado en el sentido de que se vuelve «oculto» a la mirada indiscreta de la ciudadanía.

Pues bien, estos tres problemas son argumentados por Bobbio no sólo como indicios de que hay dificultades en los regímenes de las democracias modernas, sino en la integridad misma de la actividad política actual. No sólo está en la mira la institución de la representación política, sino toda la edificación de lo que representa hoy la vida política. ¿Es esto una exageración? Para la filosofía política, el gran problema del orden político consiste en convertir en unidad lo que de por sí está disperso; es el problema de hacer uno a una multitud.<sup>6</sup> En la tradición occidental, esta conversión ocurre mediante la instauración de un sistema normativo especial denominado derecho público. En los diagnósticos sobre la crisis de la política en la actualidad se recupera esta idea, aunque de una manera distinta. El agolpamiento de los intereses privados en la esfera pública produce un resquebrajamiento en la consistencia misma del orden político. El problema grave parece ser más que una discrepancia con el deber ser de la tradición: las dificultades aparecen en las consecuencias de este proceso.

<sup>6</sup> Friedrich (1968) señala este punto en su examen de la representación como instrumento para resolver este problema, tal como lo había apuntado Hobbes en su *Leviatán*, en 1651.

---

La dicotomía público-privado no sólo ha ocupado el interés de filósofos y especialistas. Desde la formación de los Estados modernos se planteó la tensión entre dos principios opuestos, que colocaban como cuestión ineludible qué principio sería el que habría de regir el orden político. En la postura iluminista extrema, según la cual el nuevo Estado era antes que nada una ruptura radical con la tradición feudal, el Estado tenía que organizarse sobre el principio plebiscitario: entre el ciudadano y la soberanía política no debía haber intermediarios, es decir, la manera de convertir al ciudadano en el *citoyen* del que hablaba Rousseau era impidiéndole guarecerse en asociaciones que reivindicaban sus intereses privados y que esas asociaciones tuvieran acceso a la vida política. Le Chapelier, claramente inspirado en Rousseau, ante la Asamblea Constituyente en 1791, exponía este punto de vista, a propósito de su rechazo a las sociedades de socorro mutuo:

No debe permitirse que los ciudadanos de cierta ocupación se unan en defensa de sus supuestos intereses comunes. No deben haber más gremios en el Estado; sólo el interés individual de cada ciudadano y el interés general. A nadie debe permitírsele que despierte en ningún ciudadano cualquier tipo de interés intermedio y que lo aísle del bienestar público a través de los intereses corporativos.<sup>7</sup>

Esta postura de individualismo radical, que vaticina ya las pugnas que habrían de presentarse en nuestro tiempo, tenía su opuesto en el principio de la representación funcional, que consistía en la reivindicación de las viejas prácticas medievales de representación corporativa. El principio de la representación funcional es opuesto al principio plebiscitario, en el sentido de que se pos-

<sup>7</sup> Citado en Bendix, 1974.

---

tula que entre la soberanía y los individuos no debe haber intermediaciones, tal como lo sostenía Le Chapelier.<sup>8</sup> Éste es un punto que divide a los pensadores modernos.

Mientras Rousseau ve en la presencia de corporaciones el síntoma de una época de decadencia o los resabios de una época que ha quedado atrás, para un autor como Tocqueville, en su famoso estudio sobre *La democracia en América*, es precisamente este conjunto de instituciones intermedias las que dan fuerza a una democracia sólida como la norteamericana. Hegel es virulento en su ataque a las organizaciones estatales en donde las instituciones del derecho privado —el contrato— rigen la vida toda del Estado.<sup>9</sup> La disputa fue y es sórdida. Si la construcción del Estado constitucional moderno fue producto de continuas transacciones entre el principio plebiscitario y el de representación funcional (Bendix, 1974), hoy en día la tensión entre ambos puede visualizarse como el síntoma predominante de la crisis de la política a la que se refiere Bobbio. La institución de la representación política, así como su carácter exclusivamente público, se encuentran en medio del debate.

Las actividades que en el mundo moderno reconocemos como políticas, especialmente bajo su forma clásica de representación de ciudadanos, enfrenta límites importantes. En la medida en que las estrategias políticas de los gobiernos tienden a convertir a la propia actividad gubernamental en un conjunto de medidas con las que los ciudadanos miran su propio bienestar privado, la vida estatal se convierte en una transacción entre actores políticos que buscan alcanzar el máximo de prestigio y ciudadanos que quieren con-

<sup>8</sup> Véase Bendix (1974) para un análisis detallado de la tensión entre estos dos principios.

<sup>9</sup> Véase Bobbio, 1985, para este punto.

---

vertir la acción gubernamental en un «seguro», especialmente si terminan en condiciones desventajosas dentro de sus actividades de la vida socioeconómica. Éste es el fundamento del *Welfare State*. En la medida en que se incrementan las intervenciones gubernamentales, es decir, las acciones que responden a la demanda de seguridad, se vuelven mayores las demandas. El proceso claramente tiene un límite: que los agentes económicos que financian con sus impuestos estas actividades gubernamentales no encuentren excesivo su costo (Keane, 1990). En una medida importante, los representantes políticos tienen que responder a este tipo de problemas. Por motivos ajenos a lo que habían previsto los pensadores de la época moderna, las actividades de representación política se encuentran en medio de un enorme proceso de conciliación de intereses privados.

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. El primer papel tiene que ver con el hecho de que los conflictos que pueden existir en las sociedades modernas están predefinidos, en su forma, por las instituciones del Estado liberal-democrático; un conflicto con la autoridad se reconoce como tal en la medida en que exista una discrepancia con el ordenamiento jurídico, mientras que lo que quede fuera de este ámbito es un mero asunto privado. El segundo papel, de establecer las condiciones y los criterios de su resolución, representa la base de la posterior sobrecarga de responsabilidades sobre los órganos del Estado. En las condiciones de las sociedades modernas, el ya mencionado tema de la ingobernabilidad significa que las organizaciones estatales reducen su capacidad en los dos pa-

---

peles: ni articulan todos los conflictos posibles ni garantizan todas sus resoluciones.

Lo anterior genera dos grupos de efectos: en primer lugar, puede que se desarrollen canales alternativos de conflicto y absorban 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. Hoy son muy conocidos los casos de la conflictualidad que se construyó en torno al tema ambiental, la dominación sobre la mujer e, incluso, el maltrato a los niños y los animales. Se dirá que no son conflictos graves, lo que es cierto si lo medimos con la vara con la que evaluamos las grandes movilizaciones que generaron transformaciones históricas. Pero en el marco de las democracias contemporáneas estos casos ilustran el proceso de búsqueda de vías alternativas de encauzamiento de conflictos.

Como respuesta a lo anterior, y éste es el segundo grupo de efectos, se vuelve probable que los gobiernos respondan a esta nueva conflictualidad, sobre la base de criterios derivados de fuentes distintas del proceso político democrático. Esto no significa que las instituciones representativas del derecho público se hayan vuelto obsoletas; pero sí que hay al menos un problema de insuficiencia en su funcionamiento. Las políticas gubernamentales se procesan por medios alternativos. En el proceso de negociación, altamente informal, participan representantes de grupos estratégicos de los sectores público y privado. Este sistema se ha dado en llamar neocorporativista (Schmitter, Streeck, Lehmbruch, 1992), con el fin de precisar que tiene su origen en las instituciones de representación funcional de la Edad Media, pero que convive con las instituciones de las democracias modernas.

El proceso indicado arriba conduce a la instauración diversificada de la representación funcional, a la cual se creía que había caducado con el advenimiento de los

---

Estados constitucionales modernos. El efecto colateral importante es que se pone en entredicho la legitimación democrática. Ante las nuevas circunstancias, el mecanismo democrático se ha hecho dudoso. Se han venido institucionalizando negociaciones paralelas a los parlamentos. Ante este escenario, los ciudadanos se retraen de los canales oficiales. He aquí uno de los aspectos en los que la propia sociedad moderna, que nació sobre la base de la crítica a los mitos premodernos, hoy cuestiona los mitos que se han tejido desde su fundación. El alemán Claus Offe (1990: 151-167), ante esta situación, ha señalado que la política cambia de significado. Se enfatizan las luchas respecto de cuestiones sustantivas, especialmente las que tienen que ver con posiciones clasistas de los grupos de la sociedad. La nueva dinámica de la política en las democracias conduce a los partidos a adoptar una lógica que no repara en las posiciones de clase, como en el siglo pasado y el principio del actual. Ante la diversidad de demandas de la ciudadanía, los partidos responden con programas que no reivindicán demandas de clase, de ahí que se busquen canales alternativos a los del sistema partidista (Offe, 1990: 162)

Diversos observadores coinciden en otorgar gran importancia a los problemas que hemos reseñado arriba. Su relevancia consiste en que parecería que la preservación de la democracia depende de que estos problemas se enfrenten exitosamente. En las sociedades modernas, el conflicto político se parece cada vez menos al conflicto que surgió con el ascenso del Estado moderno y con los conflictos que caracterizan a las sociedades en desarrollo. Mientras en estas últimas los conflictos se han caracterizado por disputas ligadas al *status socioeconómico* de sus protagonistas (todavía se puede observar esto en las sociedades llamadas «en desarrollo»), en las sociedades industriales ha surgido una conflictualidad centrada en aspectos que escapan a las viejas disputas de clase. En ellas hay un surgimiento de valores a los que se

---

ha dado el nombre de «posmaterialistas», a fin de indicar que son históricamente posteriores a las luchas clasistas de décadas anteriores.

Esos valores están relacionados con la participación, la igualdad y el desarrollo de la propia persona, en sus dimensiones intelectuales, estéticas y físicas. Según los estudios realizados, este proceso parece obedecer a una experiencia a largo plazo de prosperidad y seguridad. Los ejemplos más conocidos son los movimientos feminista y ecologista (Inglehart, 1977). Las instituciones del Estado constitucional moderno fueron pensadas para sociedades en donde, primero, se quiso eliminar el componente clasista, como lo hemos documentado a propósito de la tensión entre el principio plebiscitario y el de representación funcional. Sin embargo, con el ascenso del *Welfare State*, en las sociedades avanzadas, y con el Estado desarrollista, en las sociedades de la periferia, las instituciones del Estado adquirieron un fuerte tono clasista. Al menos en Europa occidental, es claro que la fuerza de la socialdemocracia está relacionada con esta organización. Ahora, sin embargo, con las aceleradas mutaciones que experimentan las sociedades democráticas, las instituciones características del estado constitucional moderno se encuentran sometidas a diversos retos. La representación política, en tanto institución relevante de la modernidad, se encuentra en medio de estos retos. Así sucede con las instituciones parlamentarias, que han venido cediendo en importancia ante los procedimientos informales del neocorporativismo, y con los propios partidos políticos.<sup>10</sup>

De todas maneras, los conflictos previsibles del futuro en cualquiera de los dos grupos de sociedades que hemos mencionado inevitablemente serán dobles: incluirán valores materialistas y posmaterialistas. Estos úl-

<sup>10</sup> Una referencia importante para documentar la mengua de los partidos políticos en Europa occidental, en Berger, 1979 y 1981.

---

timos, por su naturaleza, son monotemáticos. Es un tema el que les da origen y con el que desaparecen. En contraste, los partidos son pluritemáticos: lograr el mayor número de votos conduce a que busquen programas políticos que identifiquen al «elector medio», en un sentido estadístico. Hay una importante discrepancia entre estos dos aspectos. Si las sociedades tienden a producir cada vez más valores posmaterialistas y los partidos continúan desempeñando un papel decisivo en los procesos de representación política, llegará necesariamente el momento en que la representación política por medio de los partidos será fundamentalmente inapropiada.<sup>11</sup> No es concebible que se generen sistemas de partidos monotemáticos, pues ello conduciría a que los actores políticos abandonaran su lógica de maximizar votos y apoyos.<sup>12</sup>

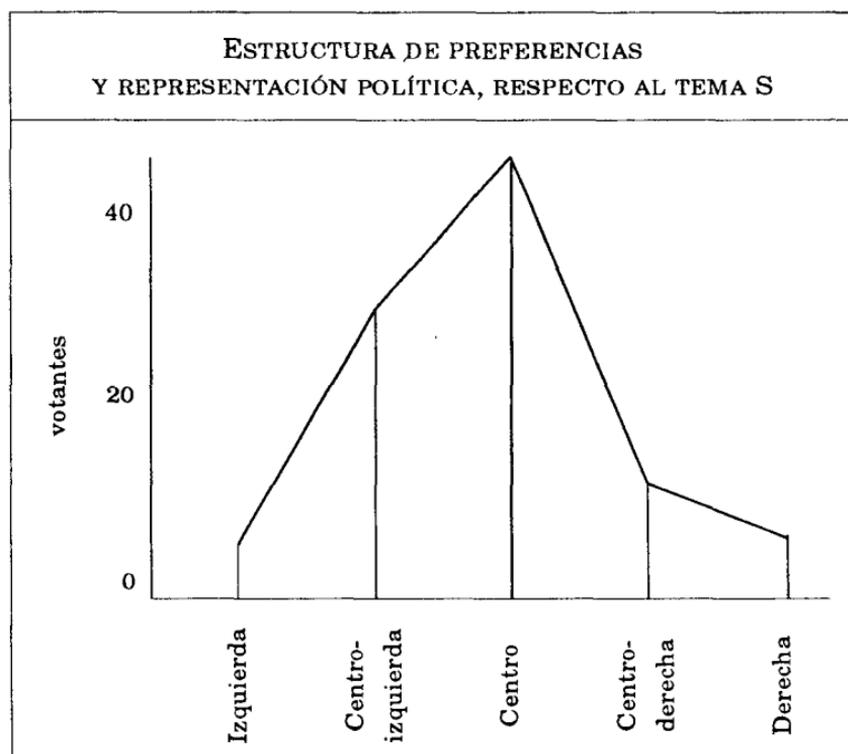
Los problemas de la representación por los partidos, en las nuevas condiciones de las sociedades de la actualidad, plantean problemas realmente espinosos a los partidos y a los representantes. A diferencia de lo que ha ocurrido en otras épocas, el carácter competitivo de la representación conduce a los actores políticos a especializarse cada vez más. Obtener el apoyo de los votantes equivale a conocer la distribución y la intensidad de sus preferencias respecto a ciertos temas. Si ello podía ser

<sup>11</sup> Ésta es una de las conclusiones de Offe (1990: 163).

<sup>12</sup> Esto no entra en contradicción con la ola de «partidos verdes» por todas partes, en la medida en que claramente si bien son monotemáticos, no han logrado construir una propuesta integral de conducción gubernamental. De la misma manera que no se puede diseñar una política económica con criterios ambientalistas, tampoco se puede diseñar, por decir algo, una política de desarrollo regional con criterios feministas. El punto que estoy defendiendo no es que no vayan a aparecer partidos monotemáticos; más bien que no es probable que se construyan sistemas de partidos monotemáticos. Lo más probable es que las organizaciones partidistas existentes amplíen sus propuestas ideológicas y de política gubernamental a fin de incorporar estos temas.

intuido en las sociedades de las décadas anteriores, dada su estructura principalmente clasista, hoy en día ello se ha vuelto enormemente más complejo. Pensemos en una sociedad donde las preferencias no están claramente distribuidas según la clase social. ¿Qué propuesta política deberá presentar el partido? Imaginemos que la estructura de preferencias respecto a un cierto asunto se presenta de la siguiente manera y que para efectos prácticos no está sujeto a discusión el significado de «derecha» e «izquierda» (aunque también podríamos usar otras expresiones: liberal-conservador, nacionalista-neoliberal, populista-autoritario, etcétera).

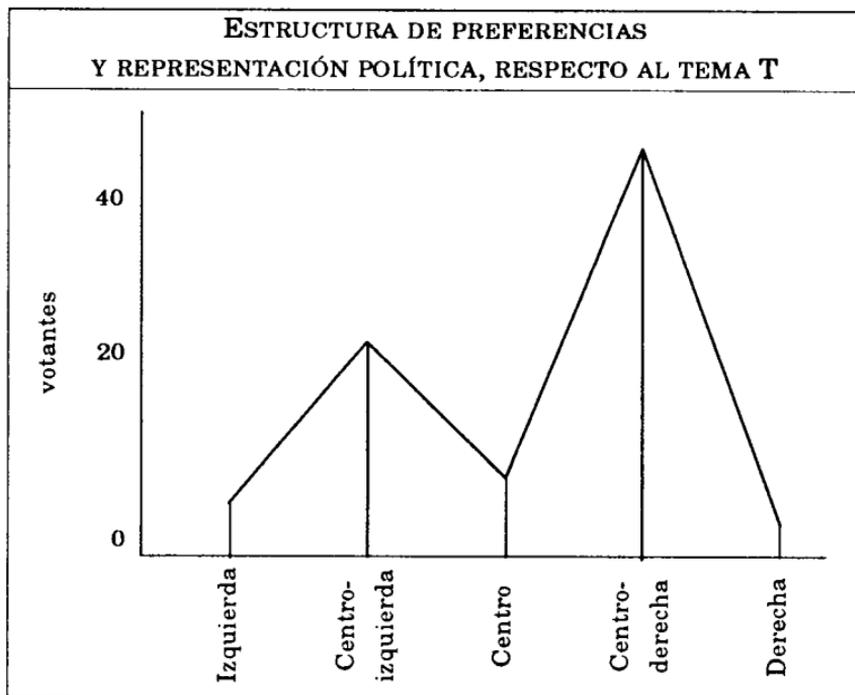
GRÁFICO 1:



Lo que tenemos frente a nosotros es la estructura de la agregación de las preferencias sociales. Respecto a nuestro hipotético tema (S), la mayor proporción de pre-

ferencias se ubica en una posición centro, con una pequeña fuerza superior del lado centro-izquierda. Claramente, los partidos, si conocen esta distribución, adoptarán una posición centrista, quizá con una ligera inclinación a la izquierda. Sin embargo, como los procesos de representación no se circunscriben a un solo tema, se vuelve necesario incorporar el tema T, que presenta la siguiente estructura de agregación de preferencias.

GRÁFICO 2:



En el caso del tema T, los partidos tenderán a incluir en su propuesta una postura de centro-derecha, si quieren representar a la mayoría en T. Pero si hicieran eso, tendrían dificultades obvias. La primera es la de la coherencia ideológica. El problema aquí no es valorativo, en términos de si «está bien» presentar propuestas que mezclan posturas de centro-izquierda y de centro-derecha; la dificultad está en presentarlas de manera cohe-

---

rente. Puede suceder que los que prefieren la posición centro-izquierda en S estén dispuestos a votar contra los que postulen la postura centro-derecha en el tema T, o viceversa. 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. De esta manera, las actividades de los partidos serán más «representativas» —obsérvese que aquí utilizamos la expresión en un sentido que escapa a la discusión que hemos tenido— si captan las preferencias del «votante promedio» de cada tema, expresión que tiene un significado específicamente estadístico. Para evitar las dificultades que hemos indicado, los partidos y los candidatos tendrán que conocer no sólo la distribución de preferencias, sino su intensidad,<sup>13</sup> de modo que se pueda saber de qué manera se podrá armar una propuesta coherente que capte mayorías por temas.

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. La ingobernabilidad, la «privatización de lo público», la tendencia a la ocultabilidad de las actividades gubernamentales, el consenso ideológico de las políticas, y la pragmatización de las posturas partidistas a fin de incrementar el número de sus adeptos, muestran un panorama poco animado para el desarrollo ulterior de la institución de la representación política. Aunque paradójicamente, la identificación de sus principales obstáculos nos permiten realizar una perspectiva analítica para su adecuación y mejoramiento.

<sup>13</sup> 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.

---

## *2. Los nuevos retos de la representación política*

De lo dicho se desprende que las instituciones representativas del Estado constitucional moderno traducen lo que podemos denominar los límites a los que se acerca la actividad política en la actualidad. Nuestras reflexiones han indicado ciertas cuestiones que la institución representativa enfrenta como problemas característicos de la época. En esta parte vamos a profundizar específicamente en los retos de la representación política.

### **2.1. Representación y complejidad**

Es un lugar bastante aceptado señalar que las sociedades contemporáneas están dotadas de dosis crecientes de complejidad. ¿Qué implicaciones tiene ello para la institución representativa? Usualmente, la complejidad se entiende a la vez como una situación y un proceso, que están vinculados con la diferenciación social. Los pensadores de los siglos XVIII y XIX identificaron este proceso bajo el concepto de la división del trabajo. Según Adam Smith, la división del trabajo se halla en el centro de la explicación de la riqueza de las naciones. Más de un siglo después, el sociólogo francés Emile Durkheim indicaba los retos que para la integración de las sociedades significaba dicha división; las formas de la solidaridad social estaban confrontadas a modificarse por el impulso de la diferenciación social originada en la división del trabajo.

La complejidad que nos interesa es la que opera en el ámbito de la vida estatal. En un autor como Montesquieu, el indicio de la venidera complejidad está en su división de poderes, que representaba una mayor complejidad como el precio que había que pagar para evitar el surgimiento de despotismos en los Estados occidentales. 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. Este referente cobra sentido en términos de la diferencia entre burocracia y política. No todas las decisiones se toman por políticos. 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. Pero la diferencia estriba exclusivamente en aquellos con quienes ocurren las interacciones, el público, toda vez que las burocracias también intercambian, aunque no ocurran ni con el público ni sean «en público». Otro referente de la actual complejidad es la diferenciación de áreas de decisión; éstas se bifurcan en el sentido de que hay varios tipos: por ámbito administrativo (cultura, industria, etcétera), por objetivos públicamente dilucidados (empleo, desarrollo, etcétera), por grupos a los que se refiere (obreros, empresarios, etcétera), entre otros.

Entendida como diferenciación, la complejidad no presenta mayor problema para ser captada. Sin embargo, es importante pensar en términos de las implicaciones de todo tipo que acarrea esta diferenciación. La especialización de lo político usualmente se asocia con los papeles de gobierno y las reglas relacionadas con él (elecciones, relaciones de gobernantes y gobernados, modalidades de promulgación de leyes). En materia de especialización no se trata simplemente de que ahora haya especialistas; se necesita una visión de conjunto (Lagroye, 1994). Con la moderna aceptación de que los resultados deseables de la vida social no son accesibles sólo por medio de la economía de mercado, los gobiernos han multiplicado sus ámbitos de intervención, de suerte que hoy en día la discusión está centrada no en si debe o no haber intervención de la autoridad pública en la vida económico-social, sino en qué tipo de intervención se requiere para cada caso en que ello sea indispensable.<sup>14</sup>

---

La complejidad derivada de estos procesos está vinculada, de manera necesaria, con los compromisos. Piénsese que toda decisión crea compromisos a futuro. La política gubernamental P generó, con alta probabilidad, beneficiados y perjudicados. El apoyo político es objeto de transacción: si continúa la política P, los beneficiados otorgarán su consenso; si, en cambio, se modifica P en R, o desaparece, los anteriores perjudicados pueden convertirse en apoyos. Ahora bien, ¿es concebible una decisión que liquide los compromisos? La respuesta claramente es negativa. Y ello repercute en una nueva complejidad, porque necesariamente proliferan las opciones sobre las cuales montar una nueva decisión. La complejidad política es la multiplicación de las posibilidades que enfrentan los tomadores de decisión y el sistema que se encarga de convertir esa decisión en un hecho político.

La complejidad de la vida estatal repercute en la institución de la representación política de maneras diversas. Frente a las promesas del pensamiento que nos han heredado los modernos, está abierta hoy la discusión acerca de si las decisiones estatales son el producto por excelencia de la representación política moderna. Es cierto que la representación política se pensó, en los orígenes, como un dispositivo que serviría al propósito de generar decisiones estatales, pero hoy nos acosan al menos dos dudas: 1) que todas las decisiones se produzcan por medio de procedimientos representativos, y 2) que las decisiones tomadas por medio de la representación política moderna sean 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 ultraorga-

<sup>14</sup> A propósito de la discusión actual sobre la regulación y su simétrica, la desregulación, Majone (1993) señala que el Estado regulador «no debe confundirse con el que planifica la economía, o con el Estado que eroga directamente las prestaciones, ni con el que es guardián nocturno» (p. 213).

---

nizada no puede descansar, exclusivamente, en decisiones representativas. Es tal la especialización de actividades dentro de los sistemas de administración pública de la actualidad, que incontables decisiones se dejan en manos de instancias no representativas. En pocas palabras, 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. Aquí no se trata de la canónica diferenciación entre política y administración, la cual postula que las actividades políticas se reducen a las decisiones tomadas en los órganos representativos y todo lo que se haga en los momentos posteriores a ello es automáticamente «apolítico», es decir, administrativo.

La racionalidad en la gestión pública no puede ser pensada como el proceso lineal donde es el conjunto de actividades políticas las que generan los resultados gubernamentales. Esta visión presupone que hay un *mandato* político que recoge las preferencias ciudadanas y que se transmite a las instancias administrativas, es decir, el político *manda* a los burócratas. En este modelo mítico, el representante es un transmisor fundamental de la racionalidad del sistema: de las preferencias ciudadanas a los realizadores de dichas preferencias (Mény y Thoenig, 1992). Algo nos dice que ello no es así. Independientemente de que probablemente sería deseable que los procesos estatales guardaran esta forma, no podemos negar que muchas decisiones importantes para la vida política de una sociedad se toman en los oscuros ámbitos de la burocracia ni que esta última tenga una poderosa y cada vez mayor proclividad a hacer política, aun cuando sea de una naturaleza distinta a la que convencionalmente denominamos así.<sup>15</sup>

La complejidad del Estado contemporáneo le plan-

---

tea una dificultad especial a la representación: la tensión que existe entre la responsabilidad derivada del instrumento electoral y la que deriva de ciertas aptitudes y conocimientos que se estiman indispensables en la conducción y deliberación de los asuntos públicos. Evidentemente, el procedimiento electoral no garantiza que las dos cosas se obtengan conjuntamente. Así, desde el punto de vista de la vida estatal, dado que 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. Como la ha expuesto Friedrich:

En la compleja sociedad industrial de nuestro tiempo, los representantes han de llevar a cabo también tareas muy difíciles y, debido a ello, es preciso encontrar a las personas más calificadas [...] en aquellas situaciones en las que las consideraciones técnicas llegan a ser decisivas, se abandona la elección en favor de la designación a cargo de la 'autoridad' competente (Friedrich, 1968: 336).<sup>16</sup>

La segunda duda también se relaciona con la moderna complejidad. La discusión del capítulo anterior permite aseverar que, debido a la intervención de los partidos políticos en el hecho representativo, no está del todo claro en qué medida las decisiones son efectivamente representativas de las preferencias ciudadanas o de las dirigencias de los partidos. Aun cuando ello no necesariamente implique que exista un declarado divorcio entre preferencias ciudadanas y decisiones es-

<sup>15</sup> A propósito de este punto, véanse las indicaciones de quien se puede considerar su fundador, G. Allison, en Allison y Halperin (1972)

<sup>16</sup> En esta característica de las sociedades contemporáneas podría, por cierto, buscarse el origen de un fenómeno que se considera ha puesto en entredicho las instituciones de las democracias liberales: la tecnocracia.

---

tatales, es claro que el papel decisonal<sup>17</sup> de la representación política no ocupa el lugar privilegiado que se le ha asignado.

Debido a estas dudas, más que fundadas, hemos de preguntarnos si las actividades de representación política en las condiciones de la complejidad de la época han limitado su papel en la producción de decisiones estatales, ¿cuál es el sentido de su existencia? ¿Debemos seguir considerando esta institución como una pieza clave dentro del entramado de la modernidad política o nos acercamos a la hora de pensar en un sustituto para el momento en que haya que asistir a su inhumación?

Una alternativa, antes de plantearnos estas drásticas preguntas, es pensar a la representación como un instrumento por medio del cual la sociedad se expresa. Es decir, la representación política puede abandonar hoy el puesto decisonal que le encargó la teoría clásica liberal y ocupar las veces de una manera de revelación de los Estados que guarda la sociedad. Si su papel en la toma de decisiones claramente ha disminuido, 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. 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. De la misma manera podríamos acceder a los Estados que guardan las preferencias de la sociedad si dedicáramos nuestros esfuerzos a realizar continuamente indagaciones

<sup>17</sup> En el capítulo I hicimos referencia a la función legislativa de la representación política. Como nuestra discusión aquí versa sobre las decisiones estatales, preferimos utilizar la expresión «papel decisonal» en vez de «función legislativa». Pero debe tenerse presente que el sentido de las dos expresiones es el mismo.

---

de opinión pública, por medio de los cada vez más refinados métodos de elaboración de encuestas. Si esto no sucede y los sistemas de representación política permanecen, tiene que haber motivos adicionales para sostener la existencia de esta institución.

Nos resta, entonces, insistir en la capacidad de los sistemas representativos para controlar las acciones de la autoridad. En el capítulo primero hicimos referencia a la función limitante del poder estatal y decíamos que en la actualidad las asambleas representativas siguen generando como consecuencia tal limitación. 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. Nos parece que éste no es un atributo necesario para la definición del concepto, pero sí para el funcionamiento adecuado —es decir, ajustado a determinadas expectativas— de esta institución.

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. Más allá de todas las imágenes que se produjeron con la ideología liberal-democrática respecto las potencialidades de la representación política, las mismas que llevaron a Stuart Mill a considerarla como «el gran descubrimiento de los tiempos modernos», más allá de eso, nuestra época ha venido develando 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. No interesa concentrar-

---

nos 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?

## **2.2. Representación, 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. Síntoma de nuestros tiempos, el desencanto de los ciudadanos de las sociedades modernas los lleva permanentemente a poner en entredicho las creencias con las que se forjó el mundo moderno. Si los sistemas representativos aspiran a ser legítimos, ello se debe cada vez más a que la sociedad lo perciba como eficaz, es decir, como un sistema competente para enfrentar los retos, casi diríamos los imperativos, de nuestro tiempo.

El tema de la legitimidad y la eficiencia estatal es fundamental en nuestro tiempo.<sup>18</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 distinción, señalada arriba, de la diferencia entre «responsabilidad como dar cuentas» y «responsabilidad como desempeño competente». A la primera la denomina «responsabilidad dependiente» y a la segunda «responsabilidad independiente». El punto interesante es que la primera modalidad es fuente importante de legitimidad; la segunda, fuente de eficiencia y racionalidad. Todos los sistemas representativos intentan combinar las dos dimensiones. Pero, señala Sartori, tarde o temprano se debe enfrentar un dilema fundamental: a qué se debe dar prioridad? La relación entre ambas formas de responsabilidad es de oposición: cuanto más receptivo, sensible, es el desempe-

<sup>18</sup> El tema ha sido tratado desde diversos enfoques, entre los que cabe señalar Lipset (1981), Offe (1990), Habermas (1974), Huntington (1992), entre otros.

---

ño representativo, es decir, cuanto más se basa en una responsabilidad dependiente, esto es, cuanto más se vea compelido a dar cuentas de sus actos, menos se encontrará en condiciones de actuar responsablemente en sentido independiente. Habrá, pues, presiones para minimizar —si no eliminar— el desempeño responsable, entendido como competente y eficiente. No se puede ceder a las demandas y al mismo tiempo resistirse a ellas.<sup>19</sup> La responsabilidad dependiente empuja a una representación sintonizada con la ciudadanía; la responsabilidad independiente 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; 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 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 tienden 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 dependiente. Entre los representantes y funcionarios, por un lado, y el partido que los postuló, por el otro, se forma un tejido en el que ambas partes contribuyen a la legitimación del conjunto. La funcionarios electos se aprovechan de la legitimidad de los partidos y los partidos de los políticos.

<sup>19</sup> A este respecto, Mény y Thoenig (1992) señalan la tesis de los ciclos de las políticas. La competencia política de los sistemas democráticos produce, al menos potencialmente, fluctuaciones en las políticas. Los políticos ofrecen ante circunstancias de crisis transferencias suplementarias a fin de mejorar la distribución de las rentas, o bien ofrecen disminuciones de impuestos. La racionalidad electoral de los políticos consiste en satisfacer al electorado, lo que tiene que hacerse evidente por el discurso de los políticos.

---

El representante usualmente reivindica su legitimidad a partir de la *eficiencia humana*. Es una confianza tejida entre el representante y sus electores o entre el dirigente y el mandante, que adquiere diversas formas. La relación *clientelista* característica del sistema político italiano, ilustra un caso conocido. En Estados Unidos, el *boss* de la máquina política local realiza la tarea de convertir la relación política en vínculo personal: se acercan a los vecinos de barrio, los ayudan a orientarse en los laberintos burocráticos, ponen sus relaciones al servicio de empresarios, ofrecen a los desheredados la posibilidad de salir de su aislamiento, ayudan a conseguir empleo, entre otras actividades (Lagroye, 1993: 241-242). Por otro lado, los partidos de clase o de masas en la actualidad imponen a sus diputados una disciplina de voto estricta (cercana al mandato imperativo), que da pie a un nuevo concepto de representación y nuevas pretensiones de legitimidad (Habermas, 1962).

El problema de la legitimidad se agita por todos los ámbitos de la sociedad moderna. Ante las evidencias de los múltiples motivos que esgrimen políticos y partidos para reivindicar su legitimidad, brota la pregunta de por qué los electores, que carecen de cualidades sociales socialmente aceptadas para actuar políticamente, delegan el derecho a hablar en su nombre a candidatos que las poseen, o dicen poseerlas. La hipótesis de Burdeau (1981) es que el sentimiento de incompetencia generado por sus experiencias y por las prácticas de los sectores dominantes incita a los electores menos favorecidos a confiar en representantes socialmente provistos de los recursos para desempeñarse exitosamente.

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 que formen parte del sistema económico internacional. En las condiciones de la civilización moderna, 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 irán estableciendo, entre otras cosas, por la manera como enfrenten su imperativo de racionalidad. Al respecto, una primera manera de adentrarnos en este proceso de diferenciación se ubica entre los regímenes presidenciales y los parlamentarios de las democracias contemporáneas.

El hecho representativo puede ser considerado como homogéneo en estos dos tipos de regímenes mientras nos conservemos en cierto nivel de generalidad, esta apariencia se desvanece si lo miramos más atentamente, especialmente si lo hacemos sobre el trasfondo del imperativo de la racionalidad. La forma de gobierno presidencial tiene dos características relevantes: que no genera responsabilidad de los ministros frente al Congreso, por un lado, y que reduce o elimina las formas colegiadas de gabinete. Ello conduce a que la atención de los parlamentarios y de la opinión pública se centre en los funcionarios públicos. Su misma inmunidad les confiere alta notoriedad, aunque el público no conozca los intersticios de la vida estatal. Su misma susceptibilidad a las críticas les confiere un alto poder, que es el caso de Estados Unidos de América. Además, los representantes suelen realizar acciones con alto crédito político llenas de bellas declaraciones, pero dejan en manos de la burocracia las tareas de traducirlas a la práctica.

En los sistemas parlamentarios, donde los ministros tienen que responder ante el Parlamento y frente a gabinetes colegiados, el representante se convierte en funcionario. Es decir, el ministro tiende a ejercer sobre

---

la administración un control bastante más estricto; ello conduce a que la mayoría parlamentaria no descargue los costos políticos de sus estrategias en el funcionariado. Entre mayoría parlamentaria y Ejecutivo existen vínculos de complementariedad derivada de la responsabilidad política (Majone, 1994). Esta diferencia puede resultar interesante en términos de racionalidad. Mientras el sistema presidencial tiende a desvincular las actividades representativas con las responsabilidades político-administrativas y convierte a los funcionarios públicos en un segmento que tiende a desvincularse de la lógica partidista, pero con el inconveniente de que desarrollan una lógica no responsable frente a los representantes, en el sistema parlamentario la responsabilidad y control que se establece entre funcionarios y representantes tiende a proliferar los criterios político-partidistas en la administración pública.

De esta manera, la responsabilidad como eficiencia que el sistema presidencial alimenta se traduce en desvinculación de responsabilidad como exigencia de dar cuentas; la responsabilidad como exigencia de dar cuentas que garantiza el sistema parlamentario se traduce en grados decrecientes de responsabilidad como competencia de los funcionarios. En otras palabras, el apartidismo del funcionariado en el sistema presidencial convierte a sus sistemas de gobierno en crecientemente insensibles; el partidismo de gobierno en los sistemas parlamentarios trabaja en contra de las capacidades regulatorias del Estado, porque los políticos tienden a no delegar en agencias especializadas aquello que les depara prestigio (Majone, 1994).

### *3. Las perspectivas de la representación política*

La palabra «representación» ha abandonado paulatinamente las ideas que anteriormente contenía. Hoy es difi-

---

cil seguir creyendo en que el carácter imaginario, por ejemplo, de la participación que se propicia por vía de la representación pueda ser considerado por alguien como no imaginario. 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.

El funcionamiento real de los sistemas políticos, con todo lo que hemos dicho anteriormente, demanda una nueva comprensión. Este funcionamiento real es la contraparte de lo que podemos denominar una visión descarnada de la política contemporánea; al entrar a este punto debemos distinguir entre *la política*, en cuyo seno institucional ha crecido el fenómeno representativo, y *las políticas*, que nos conducen a la actuación de los gobiernos en su tratamiento de los diversos problemas que aquejan a las sociedades. Cuando hacemos referencia a la política, aludimos a los procesos de generación de alianzas, compromisos, apoyos y conflictos que alimentan y se producen en el sistema político. En cambio, cuando nos referimos a las políticas, la cuestión se transforma: se trata, ya, de los procesos de toma de decisiones y su traducción en acciones específicas, que suelen estar ocultas a lo que realmente aparece en la palestra de lo que normalmente llamamos la política.

---

Cuando aplicamos esta diferenciación, el fenómeno representativo, junto con otras intuiciones que proliferan en el sentido común, se ven sometidas a una dura crítica. La comprensión de la verdadera actuación de los poderes públicos está amenazada por tres intuiciones. La primera es la imagen del ascenso democrático-representativo. Es el modelo en el que las necesidades ascenden, la autoridad pública está a la escucha y las políticas «responden» a este ascenso. En segundo lugar se encuentra la imagen según la cual los gobernantes, quienes ejercen el poder, en realidad modelan las necesidades, movidos por sus «intereses de poder». Antítesis del modelo del ascenso democrático-representativo, en esta imagen la ciudadanía y la institución de la representación aparecen como un mero instrumento de engaño de las mayorías. Si en el primer caso la visión está afectada por una concepción casi diríamos ingenua del funcionamiento de los Estados modernos, en la segunda se padece el síndrome opuesto: una suerte de paranoia ciudadana que no ve en las instituciones políticas más que dispositivos para que unas minorías privilegiadas consigan sus objetivos. Las dos intuiciones, en buena parte por ser extremas, no pueden dar más que resultados ideológicos (Mény y Thoenig, 1992).

En la realidad los procesos se encuentran en un lugar en medio de estos dos extremos. Hay una fuerza que empuja desde las preferencias ciudadanas hasta las esferas de toma de decisiones. A pesar de la ley de hierro de la oligarquía en los partidos, postulada por Michels a principios de siglo y a la cual hicimos referencia en el capítulo IV, en realidad las organizaciones partidistas de alguna forma u otra y en diverso grado cumplen funciones de esta naturaleza. El que ello ocurra más o menos tiene que ver con el grado en que estén consolidadas las instituciones democráticas y con el grado de responsabilidad (en los dos sentidos en que hemos empleado la expresión) que coadyuvan a generar. Por el otro lado, sería

---

ingenuo ignorar o negar la presencia de intereses privados en la construcción de la actuación de los poderes públicos; al principio de este capítulo hemos hablado ya de ello. La permanencia de la representación política exige el fortalecimiento de las instituciones democráticas, especialmente de los instrumentos electorales. Pero ello es, apenas, condición necesaria de la generación de responsabilidad; no es en absoluto condición suficiente.

Mientras tanto, 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 postulantes 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?, ¿la 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 profundización 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 los segmentos del público interesados en temas específicos. Los representantes tenderán, en consecuencia, a apoyarse más en las estructuras partidistas como producto de esta inevitable división que tendrán que hacer en sus estrategias políticas. Si ello es así, el escenario más probable es que los representantes tiendan progresivamente a asemejarse cada vez más a los miembros típicos de las estructuras partidistas y cada vez menos a los propios ciudadanos y a la imagen clásica del político: audaz, arriesgado e innovativo. La lógica misma por la que transitan las instituciones políticas de nuestro tiempo conducen a generaciones de representantes que harán olvidar los tonos heroicos y ocasionalmente románticos, que se nos han heredado.

Como hemos podido observar, el fenómeno de la representación contiene claroscuros, que, a quienes estudiamos la realidad política y a quienes afrontamos, día con día las realidades de la representación, nos toca resolver.

Claroscuros como el de 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 la agenda social y la agenda política, así como la complejidad de la vida estatal contemporánea. Todo esto muestra un panorama poco animado para el desarrollo ulterior de la institución de la representación política. Pero paradójicamente, la identificación de los

---

principales obstáculos nos permiten obtener una perspectiva analítica para su adecuación y mejoramiento.

La representación política se encuentra viva, actual. Seguirá existiendo mientras siga siendo el principio de mediación entre el poder político y la ciudadanía; mientras no exista otra institución de su calidad y magnitud que la desplace. Sus características la han arraigado a través de la historia, y ello le ha permitido su modernización y, con ésta, su permanencia. Las sociedades de nuestro tiempo, racionalizadas, desencantadas, tendrán que acostumbrarse —y todo parece indicar que esto ya está ocurriendo— a ver en la representación política el instrumento más adecuado para que el poder político-estatal pueda ser controlado de los múltiples riesgos que están contenidos en él. 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 la oxigenación completa de nuestras formas de conformar la vida pública.