

**Universidad de Chile**  
Facultad de Filosofía y Humanidades  
Departamento de Filosofía

# **El concepto de representación y su aplicación en la vida política**

## **Del gobierno representativo a la democracia representativa**

Informe final para obtener el grado de licenciado en filosofía

Alumno:

**Jorge Bravo**

Profesor guía: Carlos Ruiz

Profesor ayudante: Francisco Herrera

**2009**



<b>Introducción . .</b>	<b>4</b>
<b>Parte I: El concepto de representación . .</b>	<b>6</b>
¿Qué es la representación? : La definición de su concepto . .	6
El sustantivo actuar “por” otros . .	6
Un acercamiento negativo a la representación: las analogías de la actividad de representar . .	7
¿El representante debe ser independiente, o, por el contrario, debe estar sujeto a instrucciones?: la controversia entre mandato e independencia . .	13
El concepto de interés . .	15
La representación de las personas con intereses y el liberalismo . .	17
<b>Parte II: La representación política y la institucionalización . .</b>	<b>20</b>
El concepto de representación y la vida política . .	20
Institucionalización y representación . .	23
Independencia parcial de los representantes: la materialización de la controversia mandato-independencia . .	23
La libertad de opinión pública: el canal para que los deseos de los gobernados sean escuchados . .	25
Las decisiones públicas son sometidas a debate: el medio necesario para la toma de decisiones . .	27
<b>Parte III: El gobierno representativo y las elecciones . .</b>	<b>30</b>
La elección: el mecanismo de selección del gobierno representativo . .	30
Democracia representativa y características aristocráticas de las elecciones . .	33
El carácter democrático de las elecciones . .	37
El carácter periódico de las elecciones . .	38
<b>Conclusiones . .</b>	<b>42</b>
<b>Bibliografía . .</b>	<b>45</b>

# Introducción

El presente trabajo tendrá como tema central el concepto de representación. Concepto que dentro de los sistemas políticos actuales resulta central, pues es un hecho común, hoy en día, hablar de democracia representativa. Lo cual si bien es algo cotidiano para el sentido común, no debería serlo para el estudioso de estos asuntos, ya que lo que hoy se concibe como una alternativa del gobierno democrático, desde sus inicios, o mejor dicho, en el momento de su creación se concebía como algo opuesto a la democracia<sup>1</sup>.

Por esta razón, para explicar como se llega de la representación a la democracia representativa trazaremos el siguiente camino: comenzaremos por el concepto de representación como actividad sustantiva, creado por Hanna Pitkin, para luego ver si el concepto presentado puede ser aplicado a la vida política. En este punto nos referiremos a algunas situaciones características de la vida política donde se requiere de una noción de representación concebida como actividad.

Pero más importante que las actividades mismas que ofrecen representación, nos interesa el carácter institucional por dos cosas. La primera es que para que haya real representación no necesitamos sólo el concepto, sino que necesitamos de instituciones que garanticen la representación, que la establezcan como un sistema, que se cristalice y materialice el concepto. Pero el segundo punto, fundamental para nuestro propósito, es la correspondencia entre las instituciones del gobierno representativo y el concepto de representación. En este punto, nos será esencial la obra de Manin dedicada a las instituciones características del gobierno representativo, las cuales son cuatro: el carácter periódico de las elecciones, la independencia de los representantes, la libertad de opinión pública y que las decisiones públicas se someten a debate.

El punto que queremos destacar es que la primera de estas instituciones no guarda ninguna relación con el concepto de representación. Al estudiar el concepto no nos encontramos con nada que nos remita directamente a la necesidad de las elecciones para que haya representación. No estoy queriendo decir que las elecciones son inútiles, sino que a pesar de ser considerado el método de selección de personajes eminentes, no nos garantiza que habrá verdadera representación. No se relaciona con el concepto, sino que más bien se presencia se debe a otros factores. Principalmente la igualdad moderna basada en el principio del consentimiento.

Para abordar este tema dividiremos nuestro trabajo en tres partes. La primera dedicada al concepto de representación concebido como actividad sustantiva. La segunda parte, se refiere al concepto logrado y su aplicación en la vida política, más bien referido a las instituciones aludidas, en la medida que estas fueron creadas para establecer representación. En este punto, dejamos fuera la elección para analizarla en el capítulo siguiente por separado. La tercera parte, como ya se dijo se dedicará al estudio de las elecciones y su relación con la representación.

---

<sup>1</sup> Véase Manin, B., *Los principios del gobierno representativo*. Versión española de Fernando Vallespín. Alianza, 1998, pág 11. el tema es desarrollado, principalmente, en los tres primeros capítulos. Título original *The principles of Representative Government*, Cambridge, England, 1997.

Para realizar este recorrido nos serviremos de las siguientes obras: *El concepto de representación* y *Los principios del gobierno representativo* de Pitkin y Manin respectivamente.

# Parte I: El concepto de representación

## ¿Qué es la representación? : La definición de su concepto

Para referirnos al concepto de representación acudiremos a la obra de Hanna Fenichel Pitkin, autora que consagró su tesis doctoral al estudio de éste concepto.

Esta autora parte de dos supuestos fundamentales. El primero corresponde a que la representación es una palabra utilizada en diversos casos y distintos contextos, siendo una palabra con un significado identificable. El segundo supuesto se refiere a que si se encuentra lo revelador en cada significado (primer supuesto) se podrá dar cuenta de la visión de los diversos teóricos en lo tocante a la representación y su uso del término<sup>2</sup>. Pues debemos tener en cuenta que lo que un autor expone como su teoría de la representación, se relaciona con su metapolítica.

Pero lo que motiva nuestro trabajo, no es el dar cuenta de la representación como un fenómeno en sí, sino la importancia que tiene este concepto para la vida política. De modo que lo que a nosotros nos interesa es desarrollar una perspectiva de la representación centrada en la actividad, no en los compromisos formales que para algunos autores crean representación, ni tampoco como una imagen que de forma estática representa, sino que necesitamos una perspectiva de la representación que de cuenta del actuar por otros<sup>3</sup>.

Como primer acercamiento al concepto de representación podemos decir que este término proviene del latín *raepresentare* y quiere decir “traer a presencia literal algo que estaba ausente o la encarnación de una abstracción en un objeto”, y posteriormente, en un apéndice de etimología nos dice que quiere decir “hacer presente, manifestar o presentar de nuevo” agregando además, que “en el latín clásico su uso estaba limitado casi por entero a objetos inanimados”<sup>4</sup>. Sólo comenzó a utilizarse para referirse a la representación de personas en el latín de los siglos XIII y XIV para referirse a los enviados a los concilios papales y ante el Parlamento inglés, es decir, como enviados ante una autoridad central.

Si bien Pitkin en su obra, como dijimos, se dedica a analizar los diversos significados y acepciones del concepto de representación, para nosotros es fundamental uno de las definiciones desarrolladas por Pitkin. Nos interesa la representación concebida como actividad. El resto de acepciones las dejamos de lado por centrarse en aspectos formales o estáticos de la representación.

A continuación nos referiremos a la representación concebida como actividad.

## El sustantivo actuar “por” otros

<sup>2</sup> Pitkin, *el concepto de Representación*, el primer supuesto pág 9; el segundo pág. 11. CEC, Madrid, 1985.

<sup>3</sup> *Ib.* Pág. 125.

<sup>4</sup> *Ib.* La primera cita aparece en la Introducción, pág. 3; las siguientes se encuentran en el apéndice sobre etimología, pág 269.

Respecto a esta perspectiva de la representación Pitkin nos dice, en un primer alcance, dos cosas. En primer lugar, si bien, en un nivel práctico, es claro que representar implica obligaciones y un comportamiento en especial, el problema es encontrar una formulación teórica<sup>5</sup>, pues ante la idea de que alguien actúe por otros hay ciertas expectativas respecto a su comportamiento, incluso esperamos que alguien que actúa por otros sea más considerado respecto a las cosas del representado que respecto a las de sí mismo. El otro rasgo distintivo del actuar por otros, y reconocible en un nivel práctico, corresponde al carácter deliberado de la acción<sup>6</sup>, pues ya no se obra por impulso, sino que se actúa como si tuviésemos que dar cuenta de nuestras acciones.

De este modo lo que se debe buscar es “una formulación teórica consistente en términos de significado de la representación, y no de meras observaciones prácticas *ad hoc*”<sup>7</sup>.

Con este fin, la autora en cuestión comienza el estudio de una serie de expresiones adverbiales que pretenden ilustrar el papel de un representante, el modo en que éste debe actuar. A su vez, se encuentra también frente a un grupo de analogías utilizadas para ilustrar la actividad de representar.

Así Pitkin utiliza el siguiente método “clasificar los términos rivales en unos cuantos grupos principales, sobre la base de la similitud en los significados, y examinaremos las implicaciones que los términos de cada grupo tienen cuando se refieren a la representación”<sup>8</sup>.

De este modo, se analizarán cuatro grupos de analogías. En primer lugar, el grupo que pone mayor énfasis en la acción corresponde a los términos ‘actor’, ‘factor’ y ‘agente’, relacionado con la expresión ‘actuar por’. El segundo grupo corresponde a la idea de ocuparse de otro, de actuar en su interés, a esta expresión corresponden analogías de ‘fideicomisario’, ‘tutor’ y ‘procurador’. Luego se refiere a la idea de sustitución y de actuar en lugar de otro, relacionado con la idea de ‘comisionado’, ‘abogado’, ‘lugarteniente’. El cuarto grupo se refiere a la idea de ser enviado con mensaje o instrucciones, como sería el caso de un ‘delegado’, un ‘embajador’ y un ‘comisionado’. Además de este grupo de analogías se analizará la idea de un especialista como representante, y así extraer las conclusiones necesarias para articular una teoría de la representación centrada en la actividad.

## Un acercamiento negativo a la representación: las analogías de la actividad de representar

El primer grupo de analogías es el que pone mayor énfasis en la acción, y se analiza junto a la expresión ‘actuar por’. Este grupo de analogías es el que ve al representante como un ‘actor’, ‘factor’ o un ‘agente’. Los dos primeros términos hunden sus raíces en el latín. El primero proviene de *actory* significa “un administrador, un superintendente, un agente o un

<sup>5</sup> *Ib.* Pág. 129.

<sup>6</sup> *Ib.* Pág. 130.

<sup>7</sup> *Ib.*, p 130.

<sup>8</sup> *Ib.*, p 132. en la exposición de las analogías seguiremos casi al pie de la letra el texto de Pitkin, pues el texto es algo confuso y no queremos errar el camino.

factor”<sup>9</sup>. Deriva de *agerey* significa “actuar, hacer”. En su uso primitivo se corresponde con un agente moderno, pero con el tiempo se aplicó a los que llevaban a cargo una acción legal. En la actualidad la palabra está en desuso en éste contexto, sino que más bien se relaciona con el actor de teatro. El término *factor*, a su vez, proviene *facere* y significa “hacer, realizar”. Se relaciona con el agente moderno en el sentido de actuar por otro, pero este uso en la actualidad no se emplea. El término para los latinos se relacionaba con las relaciones comerciales, se significaba, particularmente, un agente de compra o venta en nombre de alguien.

Por su parte el término agente proveniente del inglés *agent*, viene a significar lo mismo que los términos anteriores. También proviene de *agere*. Fue introducida al inglés en el siglo XVI. Se refería a quien hace algo simplemente, sin tener el componente de la frase que a nosotros nos interesa (la idea de actuar por otro). En realidad, fue introducida en las ciencias como una noción impersonal, pues se referían a la causa material de algún efecto. Este uso sigue vigente en el lenguaje moderno, además de aquel que nos interesa a nosotros, el cual fue introducido posteriormente, agregando la idea de actuar en nombre de alguien más.

Respecto a este primer grupo de analogías Pitkin nos dice que “‘agente’ está aparentemente relacionado con la representación, en la medida en que puede referirse a aquél que actúa no sólo de un modo autónomo, sino por, en vez de, en nombre de, alguien más: por eso representa”<sup>10</sup>. Pero respecto al término agente es necesario aclarar, aún, ciertas cosas. Pues, a partir de este término, se pueden dar dos acepciones. En primer lugar, relacionado con la noción científica, nos encontramos con que se pone énfasis en la acción, pareciendo implicar la libertad de acción, de iniciativa. Esto es lo que se denomina un agente libre. Por el contrario, en su segunda acepción, se hace hincapié en que alguien actúa *por otro*, el cual, por lo tanto, no es autónomo, sino que de algún modo depende del principal de la acción. Aquí nos encontramos con la noción de mero agente, refiriéndose a alguien que realiza una acción motivado por las órdenes de otros.

Me parece oportuno mencionar que la dualidad en el concepto de agente corre paralela a una dualidad que tendremos que estudiar respecto a la representación. Me refiero al problema de si acaso el representante ha de ser libre, o sí, por el contrario, debe actuar movido por mandato o instrucciones. Pero antes de continuar en esta dirección, debemos hacer ciertas aclaraciones. Pitkin reconoce que legalmente no hay una distinción entre agente y representante, pero se sirve de la jurisprudencia de los tribunales respecto a una serie de fallos que se relacionan con la distinción entre un agente-representante y un sirviente o un contratista. Se ha argumentado, por una parte, que el agente tiene que ver con realizar transacciones y negocios, como también con el establecimiento de relaciones contractuales, indicando cierto grado de discreción por parte del agente. Por el contrario, el servicio se relaciona con la ejecución de actividades mecánicas o manuales, de modo que de la actividad del sirviente no se requiere ningún grado de discreción, sino que éste trabaja bajo las órdenes de su jefe.

Así tenemos que “la distinción parece estar basada en el grado de discreción tanto como en la naturaleza de los servicios realizados”<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Las notas etimológicas se encuentran en Pitkin, quien remite al *Oxford English Dictionary*.

<sup>10</sup> Pitkin. *Op. cit.* pág. 133.

<sup>11</sup> *Ib.* Págs. 134-135.



De este modo, nos encontramos con que el asunto se centra en la relación que tenga una persona con su empresa. Para la resolución de los problemas derivados de ésta distinción como serían, por ejemplo, notificación de demandas o problemas de imputación o atribución, los tribunales se rigen por las circunstancias y naturaleza de la relación entre el agente o sirviente y el empleador. Depende del contenido sustantivo de la actividad realizada. En este asunto me parece ilustrativo decir que cuando algo es notificado a un capataz respecto de un trabajador, se considera que la empresa ha sido notificada. Para ilustrar mejor esta idea me parece importante un decreto de las Naciones Unidas, citado en una nota por Pitkin. El decreto afirma que en ausencia de personal diplomático en embajadas extranjeras, los chóferes y sirvientes no deben ser considerados representantes de la embajada<sup>12</sup>.

Así esta distinción, para Pitkin, resulta útil para distinguir el significado de 'agente' del de 'representante'.

Como ya dijimos agente proviene de *agere*, y por lo tanto, al denominar a alguien agente nos referimos a quien hace el trabajo verdadero, es decir quien manipula herramientas o maquinarias. El agente es el instrumento por medio del cual otro actúa, en este sentido se puede considerar una parte orgánica del sistema que es la empresa. Por el contrario, al denominar al empleado al representante no estamos diciendo que él es un instrumento de la empresa, sino que representa a toda la empresa en su totalidad, se considera que es la personificación de toda la empresa, no es un conducto por donde fluye la actividad empresarial, sino que es, en cierto modo, la empresa en miniatura. Además, si bien estamos acostumbrados a escuchar la expresión actuar por medio de un agente, no decimos que actuamos por medio de un representante, es el representante quien actúa.

De modo que podemos concluir que, en primer lugar, el representante actúa por otro, pues si bien hay un principal es el representante quien *actúa*. En segundo lugar, jamás puede ser considerado un mero instrumento en manos de otro, pues si este fuera el caso no estaríamos ante un representante, sino ante un mero agente. Es cierto que una persona puede ostentar los dos títulos a la vez, pero no quiere decir que signifiquen lo mismo, ya que pese a estar próximos no son iguales.

Vistas las analogías que enfatizan en la acción Pitkin pasa a analizar la expresión que enfatiza en la acción, en la actividad del representante. Esta expresión es estar actuando "por" si mismo. Esta expresión posee dos sentidos que son distintos. El primero corresponde a "actuar en vez de" lo que trae consigo la idea de sustitución. El otro significado se refiere a "actuar en beneficio de". Puede darse el caso en que la expresión se refiera a las dos cosas a la vez, pero no son lo mismo. En este punto, se revelan dos aspectos del actuar por otros, que si bien dan la idea de representación, no lo son, pues representar no es ni sustituir ni cuidar de. Para desarrollar más este punto Pitkin vuelve a las analogías, a analizar el segundo grupo, aquel que compara la representación con el fideicomiso y la sustitución.

Algunos autores relacionan el gobierno representativo con la idea de fideicomiso por ejemplo Henry Ford dice que el gobierno representativo "en su esencial naturaleza... es un fideicomiso"<sup>13</sup>.

Por fideicomiso se debe entender un acuerdo legal en el cual alguien recibe en concesión un título de propiedad, el cual ha de utilizarse para el beneficio de otro. Por su

---

<sup>12</sup> *Ib.*, p 136. nota al pie.

<sup>13</sup> *Ib.*, p 138. Pitkin cita el texto de Ford *Representative Government* (New York, 1924), pág 148.

parte, el fideicomisario es alguien que administra y es responsable de una propiedad, pero no lo hace en beneficio propio, sino que en beneficio de otro.

Aplicando esta terminología al gobierno representativo podemos decir, en primer lugar, que los poderes que posee el representante no le pertenecen, no es el titular, sino que debe usarlos en beneficio de otros. Además, el fideicomiso asegura la obligación hacia otros.

En segundo lugar, de la analogía se desprende que los poderes gubernamentales no deben ser considerados como propiedad que posee el representante, sino que debe administrar, servirse de sus poderes en beneficio de otros. Pero esta idea también implica que no es necesario consultar a los representados mientras se actúe en beneficio de ellos, no le importan sus deseos y opiniones, sólo su bienestar.

Así, esta idea puede no sólo ser aplicada al gobierno que se define como representativo, sino que puede aplicarse a cualquier gobierno, el rey puede ser considerado representante del pueblo, el cual debe administrar su cargo como un fideicomiso. En estos términos Pitkin se refiere a Burke “consideraba a las monarquías hereditarias como fideicomisos tanto como lo podían ser los gobiernos elegidos; y nunca llegó a afirmar que el fideicomisario es responsable ante el beneficiario, ya que eso, en cualquier caso, sería falso”<sup>14</sup>.

Ahora al igual que con la distinción entre agente y representante, es necesario establecer la diferencia entre fideicomiso y representación. Tenemos que, si bien el fideicomisario actúa en beneficio de alguien más, él es quien actúa, posee título de la propiedad, no actúa en nombre de nadie cuando administra el fideicomiso. Tampoco existe un vínculo directo entre el fideicomisario y el beneficiario, es remoto. De modo que las acciones del fideicomisario se le atribuyen a él, no al beneficiario. Entonces, no deberíamos catalogarlo como su representante.

La distinción recién expresada puede verse también en el término administrador, el cual se refería a alguien que controla los asuntos domésticos de una casa. De esta persona se puede aceptar que represente en determinados casos, como los mencionados en la distinción respecto a agente y representante. Pero hay que hacer una importante aclaración, pues “un administrador *qua* administrador no es un representante, es simplemente un empleado que dirige un establecimiento por algún otro”, y seguidamente agrega “un mero actuar en beneficio de otro, digámoslo una vez más, no basta para crear representación”<sup>15</sup>.

Igualmente, esto se puede ver en la idea de tutor o guardián de un niño o un demente. Es cierto que puede representar a su pupilo en ciertos casos, pero en cuanto a tutor, sólo tiene que preocuparse del bienestar. Si bien actúa por el bien de su pupilo, en su beneficio, no hay motivo alguno para atribuir las acciones del tutor al pupilo.

Posteriormente, se analiza un tercer grupo de analogías centrada en la idea de sustitución. El representante actúa en lugar de los representados, ocupa su lugar, aparece en su lugar cuando lo esperado sería que el mismo actuase. Es sustituido. El término “sustituto” proviene del latín *substatuere* y significa poner en lugar de. Algo similar se encuentra en las ideas de abogado, diputado, comisionado y vicario<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> *Ib.*, p 141.

<sup>15</sup> *Ib.*, p 142.

<sup>16</sup> *Ib.*, p 144. la procedencia de la secuencia de términos expresada puede verse en dicha página, no la hago explícita porque en este punto no es necesaria para la explicación.

Respecto a la idea de sustitución podemos decir que sólo opera en un sentido, pues todo representante sustituye al representado, pero a la inversa esto no funciona en todos los casos, ya que no todo sustituto representa. Pitkin cita una sugerencia, que atribuye a Wolff, la cual puede ayudarnos a comprender mejor la diferencia. Si bien representante y sustituto actúan en lugar de alguien más, sólo el representante es responsable de lo que hace en lugar del titular, por el contrario, el reemplazado no es responsable de cómo actúa su sustituto. Para hacer más clara la distinción, podemos decir que la diferencia parece referirse a que el sustituto, en ciertos casos, ocupa totalmente el lugar del otro opacándolo y anulando su presencia. Al contrario, cuando hay representación, el representado al ser sustituido por el representante sigue estando presente, de algún modo, en el actuar del representante.

Así, si hay verdadera representación, el representado sigue estando presente en el actuar del representante, el cual a su vez no excluye, del todo, al representado.

Un cuarto grupo de analogías se refiere a la idea de ser enviado a un lugar con órdenes de un superior. La expresión más utilizada es delegado, pero también se utiliza embajador, enviado, emisario.

Aplicada a la representación política se refieren a que el representante es enviado de algún lugar al gobierno central. Además sugiere la idea de oficialidad, es decir, fue enviado por un grupo oficialmente organizado. Esto se sugiere claramente con el término “delegado”. Se habla de poderes delegados cuando un órgano o cargo público que ostenta cierto poder lo delega a un órgano inferior con el fin de que realice la tarea que se encomienda.

El último grupo de analogías estudiado hace referencia a que hay representación en cada actividad que es ejecutada por alguien en lugar de uno. Esto nos lleva a afirmar que cualquier actividad realizada por otros en mi nombre constituiría representación, de modo, que tanto el médico, como el abogado y el arquitecto serían nuestro representante cada vez que convocamos sus servicios. Lo cual nos lleva a la idea de dejar actuar por nosotros a los especialistas, ellos saben que es lo mejor. En esta idea nos es casi imposible olvidarnos del pensamiento de Platón, el cual argumenta que es el especialista quien debe gobernar. Pues si dejamos el cuidado de nuestra salud a un médico, es normal dejar los asuntos políticos a los expertos en dichos asuntos.

Pero la representación política y la acción de especialistas no se corresponden por diversas razones. En este punto Pitkin cita a Gosnell como el único autor por ella conocida que se interese en establecer ciertas distinciones en este punto. En un primer momento, se diferencian en que el representante político posee poder. Pero, posteriormente, agrega una importante diferencia, consistente en que en los asuntos políticos existe desacuerdo, constantemente, respecto a las soluciones a tomar. “Así, en política hay ‘más problemas de representación’ que en otros campos donde operan especialistas, simplemente porque las cuestiones políticas son de tal guisa que nos falta conocimiento sobre ellas, o los expertos no están de acuerdo sobre las mismas”<sup>17</sup>.

Ahora es necesario sacar en limpio lo que se ha obtenido a través del estudio de estas analogías. En este punto, me parece mejor escuchar la palabra de nuestra autora que nos dice que “del caos de tantas analogías y expresiones adverbiales y de las muchas implicaciones que tiene cada una de ellas sobresalen tres ideas principales: *la idea de sustitución o de actuar en lugar de; la idea de cuidar de o de actuar en interés de, y la idea de actuar como un subordinado, siguiendo unas instrucciones, de acuerdo con los deseos*

---

<sup>17</sup> *Ib.*, p 150.

de otros. Ninguna de estas tres ideas, por sí mismas, resulta ser un equivalente satisfactorio de la idea de representación”<sup>18</sup>.

Sobre la primera de estas ideas podemos decir que, si bien los representantes sustituyen, algunas veces, a quienes representan, no todo sustituto es representante. Hablamos de representación sólo en el caso de que las acciones del sustituto sean atribuibles a otro, lo que puede lograrse mediante la representación formal, es decir, a través de vínculos previos a la acción misma. Así, la idea de sustitución en sí misma no constituye representación.

A su vez, la idea de “cuidar de” tampoco constituye representación. Pues el fideicomisario, el tutor o el guardián sólo prestan un servicio, de modo que no se le atribuyen las acciones del principal. En segundo lugar, el preocuparse del otro y cuidar de él como lo haría un especialista o superior, no constituye representación, debe existir una equivalencia entre el representante y el representado en cuanto a la capacidad de acción, aunque haya una cesión de poder al representante, el representado debe ser, al menos en principio, capaz de actuar siendo el representante su sustituto. El representado debe estar contenido en la acción del representante, y éste debe ser sensible ante él.

La tercera idea nos sugiere la idea de subordinación, pero esto tampoco es adecuado para referirse a la representación, pues si se considera al representante muy subordinado se convierte en un mero instrumento en manos del titular, el cual actuaría a través de él.

El análisis de estas analogías nos ha servido para comenzar a perfilar la teoría de la representación concebida como un actuar sustantivo. Pero esta concepción de la representación no agota el concepto en su totalidad. Además, tiene sus limitaciones, no nos sirve para dar cuenta de otros tipos de representación, pero esta es la perspectiva que utilizamos para referirnos a la representación sin vínculo previo alguno, aunque la representación política se caracteriza por vínculos formales, “sólo este concepto nos provee de modelos para juzgar la acción del representante, para decir si ha representado bien o mal”<sup>19</sup>.

Esta perspectiva es fundamental para la vida política, ya que el sustantivo actuar por otro nos entrega los límites que debe tener el representante en su actividad. Aquí se puede ver que en el terreno político, centrado en la representación como actuar, la semejanza entre el representante y los electores no es algo fundamental. (Pero históricamente, esta perspectiva fue defendida con énfasis por los antifederalistas en el debate norteamericano) En política sólo son relevantes las características que influyen en el actuar del representante.

Respecto al sustantivo actuar por otro, Pitkin concluye “la actividad de representar como un actuar por otros debe ser definida en términos de qué hace el representante y cómo lo hace, o recurriendo a alguna combinación de éstas dos consideraciones”<sup>20</sup>. Pero estas analogías sólo arrojaron resultados negativos, debemos ir más allá para dar una definición positiva aplicable a la vida política.

Sabemos que representar no es simplemente actuar por otro, ni cuidar de otro ni reemplazarlo, aunque estas ideas parezcan representación no lo son. Sin embargo, estas ideas nos sirven para ir delineando el concepto de representación como un sustantivo actuar por otros.

<sup>18</sup> *Ib.* 152. la cursiva es mía.

<sup>19</sup> *Ib.*, p 155.

<sup>20</sup> *Ib.*, p 155-56.

Así, como ya dijimos, el concepto de representación, al igual que el de agente, posee una dualidad en su significado. Este es el tema que abordaremos a continuación. Nos referiremos a lo que Pitkin denomina la controversia mandato-independencia.

## ¿El representante debe ser independiente, o, por el contrario, debe estar sujeto a instrucciones?: la controversia entre mandato e independencia

Volvamos por un momento al significado de representación. Representar es hacer presente algo, que sin embargo, no está presente en un sentido literal. En cuanto al sustantivo actuar por otros, esto se traduce en que la persona o cosa representada está presente en la acción del representante.

Una sugerencia citada por Pitkin es que el representante debe hacer lo que haría el principal, si el mismo estuviera presente, si el mismo actuase<sup>21</sup>. Pero esta perspectiva implica problemas. En primer lugar, un representante político no sólo representa a un individuo, sino que a un distrito electoral compuesto por miles de personas. Así, el actuar como lo haría el titular no es conveniente para dar cuenta de la representación de diversas personas. Si simplemente tuviera la misión de votar no habría problemas, pero la cosa se complica al tratarse de actividades de otra naturaleza, ya que debe deliberar, negociar y a la vez comunicar la decisión, pero ¿puede, realmente, hacer estas cosas como si fuese la totalidad del distrito electoral? Me parece que la respuesta es negativa, y por lo tanto la sugerencia es errónea, es más “no es correcto ni tan siquiera para el caso de un representante que actúa por un solo principal; *ni tampoco representar a un hombre es cuestión de imitación*”<sup>22</sup>.

En este escenario, nos dice Pitkin, las opciones disponibles parecen ser las siguientes: debe elegir entre satisfacer los deseos del principal (o de los electores) o decidir por sí mismo en función de lo que considera bueno para el principal (o los electores). De este modo, nos encontramos con los dos extremos que se encuentran en juego son los que caracteriza esta discusión. “la cuestión que está en juego podría ser resumida como sigue: ¿Un representante haría (debería hacer) lo que sus electores quieren, y verse vinculado por los mandatos o instrucciones que ellos le dan; o sería (debería ser) libre para actuar como mejor le pareciese en la consecución de un bienestar para ellos?”<sup>23</sup>.

Respecto a este debate, Pitkin, dirá tres cosas. La primera, que en los términos en que se ha planteado la controversia es imposible llegar a una solución. Segunda, y muy importante, el significado de representación, a nivel conceptual, nos ofrece una posición consistente acerca de los deberes de un representante. La tercera, se refiere a que si bien la perspectiva que se ofrecerá es consistente, sólo nos ofrece límites externos de la actividad del representante, dentro de los cuales se encuentra una amplia gama de tendencias de cómo debería actuar un representante político. Se debe agregar que la propuesta de un

---

<sup>21</sup> *Ib.*, p 157. la idea es atribuida a Carl J. Friedrich, *Representation and Constitutional Reform*, Western Political Quarterly, I (junio 1948), 127. en la nota citada, se agrega un texto que es más ilustrativo al respecto.

<sup>22</sup> *Ib.*, p 158. La cursiva es mía.

<sup>23</sup> *Ib.*, p 158.

autor respecto a la representación guarda estrecha relación con su concepción de la política en general, con su concepción de la naturaleza y la actividad política, es decir, depende de su metapolítica.

En cuanto a los extremos de esta controversia, Pitkin nos dice que para los teóricos del mandato la representación es verdadera cuando el representante sigue instrucciones explícitas respecto de lo que ha de hacer por parte de sus electores. Cualquier alejamiento de esto repercute en la representación misma. Estos autores utilizan ciertas analogías, como las tratadas anteriormente, destacando las de “mero agente”, “delegado” y “sirviente” el cual es un enviado a cumplir los deseos de los electores. En el extremo opuesto, se alega completa independencia, desde el momento que fue elegido, debe dejarse actuar según su propio juicio. Estos son los extremos de la discusión, entre los cuales se pueden adoptar varias posturas intermedias.

En cuanto al interés nacional, los teóricos del mandato, alegan que así como la nación es la suma de los distritos electorales, el interés nacional se crea a partir de los intereses locales, por lo tanto, el representante debe ser un agente de su localidad. Por su parte, del lado de la independencia se argumenta que si bien es elegido localmente, el representante debe ser libre para buscar el interés nacional, el cual no surge por si mismo, debiendo el representante ser libre para buscarlo.

Este es el tema que debemos tratar ahora, el cual es problemático ya que “las dos tendencias se aluden una a otra, pero sus argumentos no se encuentran. Cada una de ellas parece convincente cuando se le estudia por separado”<sup>24</sup>.

Al parecer esta controversia trae ante nosotros una paradoja filosófica la cual sólo será resuelta a través de una nueva formulación, y para ello “lo que se necesita es una clarificación, una demostración de lo que es correcto y lo que es erróneo en cada extremo, y de por qué se aluden unos a otros”<sup>25</sup>.

Para intentar resolver este tema, alejado de los complementos de la política, el camino que nos propone Pitkin es volver al significado de representación, ya que ambas partes realizan sus argumentaciones a partir del significado de representación. Y, en cierto sentido, si ambas parten del significado del concepto ambas son correctas. Pero cabe preguntarse como es esto posible, ya que de ambas perspectivas se desprenden conclusiones que son opuestas.

Si pensamos en un órgano subordinado a otro superior, que solamente ejecuta las órdenes de su superior, podemos decir que representa, pero no en el sentido de actividad sustantiva que a nosotros nos interesa, sino en el sentido de suplir.

Aquí se puede entrever lo que es verdadero de la teoría de la independencia, pues si se concibe la representación como actividad, es necesario un grado de autonomía y discreción. A su vez, la teoría del mandato nos muestra un punto muy importante. Pensando en un representante y sus representados, no podría decirse que éste representa cuando generalmente vota de forma contraria a como lo haría su distrito. Esto revela que el representante no puede contrariar, constantemente, los deseos de los electores.

Estar representado quiere decir, en cierto modo, estar presente, aunque no fácticamente, no de un modo literal. “Este paradójico requisito impuesto por el significado del concepto es precisamente lo que se refleja en las dos caras de la controversia mandato-

<sup>24</sup> *Ib.*, p 162.

<sup>25</sup> *Ib.*, p 164.

independencia”<sup>26</sup>. Si aplicamos esto a un distrito electoral, es decir, que se encuentre presente en la acción del representante se desprenden dos consecuencias. La primera es si el distrito esta presente en él ¿por qué no puede cambiar de opinión cuando le parezca? La segunda, es, dado el mismo caso ¿Cómo puede ser la decisión contraria con los deseos expresados? La primera consecuencia muestra la verdad de la teoría de la independencia, es necesario cierto grado de libertad y de discreción. La segunda corresponde a la verdad de la teoría del mandato y nos dice que el representante no puede estar en constante conflicto con su distrito, ya que sería difícil verlo presente en sus acciones.

Así, es el representante quien debe actuar realmente, es independiente, pero, a su vez, el representado tiene que estar en él de algún sentido.

De este modo, Pitkin nos dice lo siguiente:

***“La sustancia de la actividad de representar parece consistir en promover el interés del representado, en un contexto en el que éste último es concebido como capaz de acción y de juicio, pero de tal modo que no hace objeciones a lo que hacen en su nombre. Lo que hace el representante tiene que hacerlo en interés de su principal; pero la forma en que lo hace debe ser sensible a los deseos del principal. (...) Los deseos del principal deben estar potencialmente allí y ser potencialmente relevantes. La sensibilidad ante tales deseos parece guardar dentro de sí una especie de criterio negativo: el conflicto debe ser posible, y no obstante, no debe ocurrir”<sup>27</sup>.***

Pitkin nos revela que la dualidad que exige el concepto de representación, es propia de la acción humana. Se supone de antemano que los deseos y lo que es bueno para un individuo coincidirían. Esto nos aclara más aún que el conflicto sólo debe ser potencial, ya que no deberían existir conflictos si el representante hace lo que es bueno para sus electores.

Tenemos, entonces, que el representante si bien debe tener cierta libertad para actuar, debe ser sensible ante los deseos de sus electores, no puede ignorarlos, pues si lo hace ya no sería un representante.

Esta dualidad se puede comprender mejor al analizar el concepto de interés.

## El concepto de interés

El concepto de interés resulta útil para estudiar la dualidad entre deseos y bienestar.

En primer lugar, Pitkin nos dice que un interés es una abstracción, y en cuanto abstracción sirve para relacionar la representación de abstracciones, incapaces de tener deseos, con la de personas, que sí poseen deseos.

En segundo lugar, el concepto de interés posee una dualidad en su significado. Un sentido es equivalente a bienestar el cual se relaciona con la expresión “en interés de” o “por interés de”. La primera de estas expresiones nos sirve para ilustrar el actuar en interés de otro; en cambio, la segunda se refiere a realizar algo por el bien de otro. De nadie se dice que actúe por interés de otro, sino en su interés. Se refiere primordialmente, a tener

<sup>26</sup> *Ib.*, p 167.

<sup>27</sup> *Ib.*, p 170.

algo en juego. A esta acepción nos referimos cuando hablamos de las partes interesadas o de conflictos de intereses. Lo contrario a este estar interesado es estar desinteresado o ser imparcial.

La segunda acepción se refiere a atención o preocupación, a “tener interés en”, a encontrar algo interesante. Lo opuesto, en este caso, equivale a ser indiferente o falta de interés.

Etimológicamente, interés proviene del latín *interesse*, el cual significaba “estar entre”, “diferenciar”, “caber una diferencia”. Al parecer ya en el latín tenía un doble significado manifiesto en la división de hacer una diferencia objetiva y subjetiva a la vez.

Para nuestro trabajo, la acepción que nos importa es la de tener objetivamente algo en juego. Sólo en esta acepción un interés puede aparecernos como desvinculado, es decir, que una causa o abstracción puede ganar o perder, por ejemplo, el interés en la paz mundial, donde no hay un grupo objetivo en el cual se pueda medir dicho interés. En cambio el sentido psicológico, siempre está referido a personas.

La acepción que a nosotros nos interesa, tiene en el extremo superior los intereses desvinculados, y en el extremo opuesto se encuentran los intereses vinculados. El problema es que los intereses vinculados pueden ser tratados independiente de los deseos o pensamientos de alguien, por ejemplo, en la teoría marxista los intereses de clases operan independientemente de que las clases sean conscientes de dicho interés. El problema es que como seres individualistas que somos, nadie aceptaría con un sí rotundo ante la idea de lo que para mí está en juego pueda determinarse sin siquiera consultar con mis deseos y opiniones. Por lo tanto, pese a poder ser tratados independientemente, siempre la última palabra respecto a lo que es su propio bien es de cada individuo.

Tenemos, entonces, que el interés entendido como tener algo en juego, a su vez, demuestra dos caras. Por un lado, lo que se tiene *realmente* en juego; y, por otro, sólo la persona involucrada puede determinar si ha puesto algo realmente en juego. Esta perspectiva es propia del utilitarismo, y nos dice que cada individuo es la medida fiable de su propio interés, y por lo tanto, nadie puede conocerlo tan bien como él. Así, en último término, son los estados psicológicos de quienes concierne el interés la prueba última a la que debemos dirigirnos.

Puede que lo expuesto se preste para una confusión entre ambos sentidos de interés, pero, debemos decir, que no todo lo que nos parece interesante, *realmente nos interesa*, es decir, no tenemos algo puesto en juego.

Lo que está en juego puede ser medido de dos maneras. Una objetiva, donde se observa el comportamiento de los involucrados. El aspecto subjetivo, se revela preguntando a los involucrados.

Por lo tanto, el concepto de interés encarna la dualidad, respecto a quien ha de decidir sobre que es bueno para la gente. Dentro de los extremos ya aludidos, existe una amplia gama de intereses.

Esta dualidad, parte de un supuesto que podríamos enunciar del siguiente modo “normalmente los deseos y el bienestar coincidirían, y que una persona deseará aquello que objetivamente le interesa”<sup>28</sup>. Esto es lo que se considera un caso normal, ya que la representación supone que la persona representada tiene la capacidad de actuar y de juzgar por sí misma; y de esta persona se espera que deseara lo que le interesa.

---

<sup>28</sup> *Ib.*, p 178.



Si bien es un hecho que los hombres, a veces, desean lo que no les interesa, lo que no los beneficia realmente. Cuando esto sucede, tiene que existir una explicación. El representante se debe a los intereses del elector, no a sus deseos, pero debe ser sensible ante estos. No es necesario que obedezca siempre a los deseos de sus electores, pero debe tenerlos en cuenta y tener una razón para la discrepancia.

El representante no debe chocar con la voluntad expresa de los electores, en caso de que la haya, pero debe estar preparado para el liderazgo, la acción de emergencia, para actuar sobre lo que la gente lo desconoce. Esto se encuentra en la esencia misma de la representación, incluso, podemos decir que se eligen representantes con este fin.

En el caso de la representación política, los electores no tienen voluntad sobre la mayoría de los temas que se encuentran en discusión. El representante debe escoger lo que es mejor para ellos.

Como en el caso de la agencia se requería que el agente sólo actuara bajo ordenes expresas. Por el contrario, es común que el representante actúe contra los deseos de sus electores, pero cada vez que lo haga debe ocurrir con una razonable explicación. Actuar en contra de los deseos no es algo incorrecto, sino que puede formar parte de las exigencias de ciertas situaciones. Así Pitkin no dice que “la representación como idea implica que normalmente coincidirán, y que cuando no lo hacen así debe existir algún motivo para ello. La cuestión de cuál de ellos prevalecerá dependerá en cada caso de por qué discrepan y cual es correcto”, no importa si lo hace como el cree o según la opinión de sus electores, “debe obrar en interés de ellos; y ese es todo. La perspectiva que los electores tienen de su interés puede ser definitiva o no serlo dependiendo del tema y la situación; pero si el representante la sigue, deberá ser porque la acción verdaderamente está de acuerdo con el interés de ellos, y no porque ellos simplemente lo crean así”<sup>29</sup>.

Finalmente, podemos decir que no hay un criterio definido para resolver quién debe decidir respecto al bienestar. Pero sí hay un criterio para juzgar al representante, pues este será juzgado a partir de si ha fomentado o no el interés objetivo de los representados.

Pitkin nos ofrece dos ilustraciones distintas de la representación de intereses<sup>30</sup>. Abordaremos, a continuación, la perspectiva propuesta por el liberalismo, en especial a partir del pensamiento de Madison.

## La representación de las personas con intereses y el liberalismo

En primer lugar, podemos decir que para el liberalismo la representación era más de personas que de interés o clases. Las personas son racionales, independientes e individuales, en armonía con el individualismo de las teorías económicas liberales.

<sup>29</sup> *Ib.*, p 181.

<sup>30</sup> Por un lado, Pitkin, nos ofrece la representación de interés desvinculados, y, por otro lado la representación de personas. Para el primer caso véase el Cáp. 8. el segundo caso, se desarrolla en el capítulo siguiente. Elegimos la representación de personas, por el simple hecho de que resulta más familiar para nosotros; como también se relaciona en la medida que se corresponde con la instauración del gobierno representativo.

Es bien sabido que los padres fundadores del gobierno americano no eran demócratas, y que defendían al senado como salvaguardia de la propiedad contra la mayoría<sup>31</sup>, de modo que la representación del pueblo no es de toda la gente.

Para Madison, el gobierno representativo se presenta como una alternativa al gobierno democrático, la cual si bien es una alternativa, es con mucho una alternativa superior, pues significaba “la delegación del gobierno... a un pequeño número de ciudadanos elegidos por el resto”<sup>32</sup>. No les interesaba la igualdad respecto a la distribución de cargos, sino que se centraban en el igual derecho de consentir, acorde con los principios del derecho moderno. Por lo tanto, la representación se centraba en las personas, pues estas no pudiendo participar en la política necesitan que sus intereses sean representados. Entonces, nos encontramos con que debemos estudiar el concepto de interés que nos ofrece Madison.

El interés para Madison es un concepto pluralista, y, esencialmente, peyorativo, pues se identifican con las facciones y son perniciosos.

Madison nos dice, en el *Federalista* diez, que la diversidad de facultades humanas lleva a la propiedad, y esto, a su vez, genera una variedad de intereses dentro de la sociedad. Un interés es algo que los hombres sienten, los cuales pueden ser caracterizados como una especie de alineamiento que posee las características de ser múltiples, mudables y subjetivos, que tal vez, o más bien, generalmente, están en conflicto con el bienestar de la nación. De este modo, la sociedad está dividida en una pluralidad de intereses.

Madison nos habla siempre de la pluralidad de intereses, hasta el punto de que si es posible hablar de un interés común de todos, éste se refiere a algo común, pero que los hombres ven por separado, y en este sentido se puede considerar faccioso.

Madison nos habla de dos tipos de intereses. El primero, se puede concebir como el verdadero interés, el cual sería permanente y ampliado. El segundo, se refiere a la presencia de intereses inmediatos y pasiones momentáneas. Este es el sentido clave de interés que nos ofrece Madison, pues el primero siempre aparece en contraste con el segundo.

De este modo, nos encontramos con que el pueblo está motivado por sus intereses, lo cual presupone, si bien no explícitamente, que el representante del pueblo debe fomentar dichos intereses, para acabar con la lucha de facciones o de intereses facciosos.

Para Madison una facción es un grupo de interés que se une y actúa por un impulso común, el cual es contrario a los intereses de los demás y al interés permanente de la comunidad.

Para este mal, un gobierno representativo ofrece la cura, ya que la representación es concebida como un sistema que “depura y amplía las opiniones del pueblo pasándolas por el filtro de un órgano electo de ciudadanos”<sup>33</sup>. Para comprender mejor este efecto filtrante podemos decir, primeramente, que el gobierno basado en la representación (Madison se refiere a él como República) se diferencia de las antiguas democracias en dos cosas: la primera, en que hay representación y la segunda, que puede abarcar áreas territoriales más extensas que en la antigua democracia. La primera diferencia tiene como consecuencia el efecto filtro, pero este efecto puede resultar ser contrario a lo esperado, quedando la representación en manos de los facciosos, siendo filtrados los buenos elementos en lugar de los perniciosos. En este caso más que un beneficio el filtro juega un papel distorsionador.

---

<sup>31</sup> Véase Manin, cáp. II y III.

<sup>32</sup> Pitkin, *op. cit.* pág 212. la cita corresponde a *Federalist papers*, núm. 10, pág 45.

<sup>33</sup> *Federalist*, num. 10, pág 45. citado en Pitkin, pág 215 y en Manin pág 201.

Aquí nos encontramos con la importancia de la segunda diferencia, pudiendo ser la república amplia y diversa, hay mayor posibilidad de encontrar representantes juiciosos, pero más importante que esto resulta la pluralidad y diversidad de intereses, siendo más difícil que estos se coordinen y puedan actuar en conjunto, es decir, más difícil que se produzcan acciones facciosas.

De este modo, el bienestar de la nación surge de la inacción y de la estabilidad. Si se llega a requerir que el pueblo actúe positivamente, no debería haber problema para lograr una mayoría. Lo que se debe detener son los intereses facciosos. Pero la representación también se utiliza para captar el conflicto social, controlarlo, equilibrarlo y paralizarlo.

Por lo tanto, si los representantes persiguen los intereses facciosos de su distrito electoral, puede el gobierno equilibrar los diferentes intereses facciosos que componen la nación. Se espera que con el tiempo surja y prevalezca la sabiduría.

Entonces, nos encontramos en condiciones de decir que en Madison la representación es de personas, y el representante realiza su actividad centrado en buscar los intereses de las personas en función de sus deseos. Al hacer esto los distintos representantes de la nación lograrán el equilibrio entre los intereses facciosos.

Si bien se trata de la representación de personas, estas son movidas, principalmente, por sus intereses, los cuales si bien son alineables con los de otros individuos, son temporales y mudables. Así, la representación para Madison tiene la tarea de equilibrar y ajustar los intereses de la nación.

El concepto de representación que Pitkin desarrolla viene a ser, más o menos, el siguiente: la representación es una actividad que consiste en actuar en interés de otros, de los representados. El representante debe ser parcialmente independiente, discreto y actuar con discernimiento. El es quien debe actuar, no es un mero agente. A su vez, el representado debe ser capaz de juzgar y de actuar independientemente. Aquí el cuidado no corre. El actuar del representante debe tener en cuenta los deseos de los electores, pero debe buscar su interés. Idealmente, no debería existir conflicto entre el actuar del representante y los deseos del representado, pero en caso de que éste surja, el representante debe tener una buena explicación, debe explicar por qué su parecer es contrario a los intereses de los representados.

## Parte II: La representación política y la institucionalización

### El concepto de representación y la vida política

Ahora se hace necesario ver si el concepto de representación que hemos logrado es aplicable a la realidad política.

El concepto de representación sustantiva obtenido sólo nos ofrece límites externos, dentro de los cuales se puede encontrar una amplia gama de posturas, las cuales dependerán de la visión global que cada autor tenga, de su metapolítica, de lo que éste piense respecto a los asuntos humanos, a la naturaleza de la política, a su concepción del bienestar y los deseos, etc.

En primer termino, podemos referirnos a los intereses. Si se consideran desvinculados, no tiene sentido preguntar la opinión de alguien. El representante por si mismo puede buscar este interés como mejor le plazca. Por el contrario, si se considera que lo representado son las personas, éstas tendrán algo que decir respecto de las decisiones a tomar por parte del representante. Si los intereses son concebidos como objetivos, no importará mucho la opinión de los electores. En caso de que los intereses sean subjetivos, sólo la persona que tiene el interés en cuestión tiene la última palabra.

Este tema se relaciona estrechamente con como se concibe al representante. Si éste ha de surgir de una élite superior, éste se guiará por su propio juicio. Por el contrario, si se considera que el representante es un igual, la opinión de los electores es relevante. Esto depende de la naturaleza de los asuntos políticos. Si se consideran asuntos de conocimiento, el representante será visto como un experto. Si se considera cuestión de deseos e intereses, el representante no puede ignorar a sus electores. Ambos extremos eliminan la representación. La representación ocurre dentro de estos límites referida a un sustantivo actuar por otros.

Sabemos que las cuestiones políticas no son asuntos de expertos ni tampoco elecciones arbitrarias y caprichosas, sino que como nos dice Pitkin:

***“Son problemas sobre las acción, sobre lo que debería hacerse; en consecuencia, implican a la vez compromisos de hechos y de valores, fines y medios. Y, característicamente, los juicios de hecho, los compromisos de valor, los fines y los medios, están inextricablemente entrelazados en la vida política”. Posteriormente agrega que la vida política “es siempre una combinación de negociación y de compromiso en la que existen compromisos no resueltos y en conflicto, y una deliberación común sobre la política pública, en la que los hechos y los argumentos racionales son relevantes”<sup>34</sup>.***

Es en este contexto donde se hace necesaria la representación sustantiva, donde están involucrados intereses, donde las decisiones no son arbitrarias. Esta es la representación

---

<sup>34</sup> Pitkin, op. cit. pág 235-6.

que resulta ser fundamental en política<sup>35</sup>, pero no sin ciertas dificultades. En primer lugar, podemos decir que en la representación política, no es uno el titular, sino que son muchos agrupados dentro de un distrito electoral, lo cual no nos dice que realmente estén organizados y que tengan un interés común, específico que seguir.

Pero también se plantea otro problema, pues en cuanto elegido por un distrito se debe para con los intereses de ese distrito, pero en tanto representante es elegido para gobernar la nación. De ambos puntos de vista se pueden traer cosas al limpio.

El representante debe velar tanto por el interés local como por el interés nacional a la vez, aunque esto parezca problemático. No se debe sacrificar una de las partes injustamente en beneficio del todo, pero tampoco una localidad debe obtener un beneficio si se pone en juego el interés de la nación. Por lo tanto, en un nivel práctico, los intereses locales y los nacionales no deben ser sacrificados el uno por el otro, sino existe una razón. Si bien la tarea es compleja, debemos decir que es posible tanto en la teoría como en la práctica. Además, una de las características del gobierno representativo es la capacidad para resolver problemas de intereses en base al bienestar nacional. Pero es necesario clarificar como se relacionan ambos intereses. Pitkin nos dice lo siguiente:

***“En cierto sentido, la nación es la suma de sus partes; pero en otro sentido, la nación debe exigir algunas veces a ciertas partes que sacrifiquen su bienestar al suyo propio. Para que una comunidad exista y perviva, sus miembros y subdivisiones deben beneficiarse de su existencia, han de tener un interés en su perpetuación. En ese sentido, cada distrito es parte del todo, y el interés nacional no es un interés distinto, hostil al suyo propio. No obstante, el interés nacional no puede ignorar o posponer el bienestar de las partes integrantes de la nación y ni siquiera de los individuos”***<sup>36</sup>.

Generalmente, el interés nacional aparece como fruto del rasgo deliberativo de las asambleas, a partir de la rivalidad de intereses puesta en debate. Pero en ocasiones se debe actuar directamente sobre el interés nacional, como serían, por ejemplo, la adopción de medidas económicas en caso de crisis.

Así, el representante debe perseguir ambos intereses a la vez sin caer en contradicción alguna, actividad que muestra un alto grado de complejidad.

Esta complejidad se manifiesta en el representante, el cual debe actuar dentro de una compleja trama de dificultades, presiones, obligaciones y demandas.

En primer lugar, debe enfrentarse a la dificultad de no representar solamente a un titular, sino que debe preocuparse de los intereses y deseos de miles de personas. Debemos agregar que ante muchos temas la gente es apática, como tampoco tiene una opinión formada respecto a muchos temas políticos, lo cual a su vez, puede repercutir en el poco conocimiento del representante respecto a los deseos del electorado.

En segundo lugar, el representante es un político de profesión. Forma parte de un partido político y de un cuerpo colegiado de representantes. Debe tener en cuenta las reglas formales e informales como también las costumbres del cuerpo legislativo. Debe tener una

---

<sup>35</sup> Es el modo principal, pero los otros modos descritos por Pitkin también son aplicables a la vida política pero en otros contextos. Es necesario tener en cuenta que la representación al manifestarse, lo puede hacer sólo en uno de sus modos posibles, no en todos a la vez. Aunque todos son representación en cierto contexto, no nos sirven pues no dan cuenta de la representación como actividad. Véase cap. 2-6.

<sup>36</sup> Pitkin, *op. cit.* 242.

relación especial con los miembros importantes del parlamento, siendo sensible ante ciertos grupos de intereses privados y públicos. De modo que debe tener en cuenta su lugar dentro del aparato legislativo como también su lugar dentro de la estructuras del gobierno.

En tercer lugar, tiene opiniones y perspectivas formadas respecto a ciertos temas. Reprueba de antemano ciertas decisiones por ser inmorales o indeseables. Además, sus opiniones pueden ser formadas por aquellos que lo rodean, es decir, sus colegas, como también por los medios de información. A su vez, dado que los temas políticos no se presentan aisladamente, sino que están interrelacionados, el representante puede optar por negociar y realizar ciertos sacrificios con el fin de obtener algún beneficio.

Por lo tanto, nos encontramos con que hay en juego un gran número de variables que influyen en las decisiones del representante legislativo.

Así, nos encontramos con que “la representación política es ante todo un concierto público e institucionalizado que involucra a muchas personas y grupos (...) lo que lo constituye como representación no es cualquier acción singular realizada por cualquier participante, sino *la estructura global y el funcionamiento del sistema, las pautas que son producto de las múltiples actividades de mucha gente*”<sup>37</sup>

En cuanto al gobierno representativo, éste debe buscar el bienestar popular. Es un requisito necesario, pero no suficiente para crear representación. Como tampoco el mero apoyo popular sirve para crear representación. *Lo que hace a un gobierno representativo es que los súbditos o electores tienen control sobre el gobierno.* Las acciones deben ser adjudicables a sus súbditos de modo formal, legalmente. No son meros receptores de las decisiones tomadas por los representantes, sino que el representante debe ser sensible ante sus electores, no debe simplemente buscar sus intereses, sino que debe ser sensible ante el pueblo.

Como se marcó en la cita de más arriba, hay un aspecto de la representación política que nos parece fundamental y es el referido a las instituciones que forman y materializan la representación. Pues si bien nos referimos al concepto de representación, el gobierno representativo puede considerarse como aquel que está caracterizado por la presencia de instituciones creadas con el fin de crear representación.

El gobierno representativo se caracteriza por acuerdos sistemáticos e instituciones creadas a largo plazo, las cuales, a su vez, se han ido modificando durante la historia para cumplir su objetivo<sup>38</sup>.

La noción de gobierno representativo que necesitamos incorpora dos elementos. En primer lugar, nos referimos al concepto de representación, el cual parece ser muy general y abstracto, el cual nos pide la condición de que el pueblo esté presente en las acciones del representante. El segundo elemento, se refiere a la presencia de instituciones concretas, prácticas, con el fin de asegurar la representación. De este modo, “la noción tiene componentes a la vez sustantivos y formales. De esta manera, el gobierno representativo es una excelente ilustración de un fenómeno que parece ser muy común en las prácticas humanas y en sus correspondientes conceptos: *la dualidad y la tensión entre propósito e institucionalización*”<sup>39</sup>. La representación, de este modo, posee un aspecto formal, que corresponde a las instituciones; pero a su vez, nos encontramos con un componente

<sup>37</sup> *Ib.*, p 246-7. (la cursiva es mía).

<sup>38</sup> Véase Manin. *Op.cit* Respecto a los cambios dentro del gobierno representativo ver cáp. 6. pp 237 y sgtes.

<sup>39</sup> Pitkin, *op. cit.* 262. (la cursiva es mía)

sustantivo, es decir la actividad de representar, la cual se delimita a través del concepto de representación concebido como un sustantivo actuar por.

Pero si bien en la representación estamos ante la presencia de dos elementos, debemos advertir que cualquiera que sea la institución creada, no hay garantía que asegure la representación como actividad sustantiva.

Por lo tanto, junto con la institucionalización, es necesario retener el ideal de la representación como actividad sustantiva, es necesario tener en cuenta la esencia de la representación, pues si nos servimos, constantemente, del ideal podemos hacer que las instituciones tengan un funcionamiento acorde con el objetivo para el cual fueron creadas.

El tema que debemos tratar ahora corresponde a cuáles son las instituciones creadas por el gobierno representativo con el fin de plasmar la representación en la vida política.

## Institucionalización y representación

El tema que debemos tratar a continuación corresponde a las instituciones creadas con el fin de crear representación. Podemos decir que estas son cuatro, a partir de la obra de Manin<sup>40</sup>, el cual las llama principios del gobierno representativo. Estos son los siguientes: quienes gobiernan son elegidos por intervalos regulares, a través de elección; el segundo principio corresponde a la independencia parcial de los representantes; el tercero corresponde a la libertad de opinión pública; y, finalmente, que las decisiones públicas son sometidas a debate.

De esas cuatro instituciones, a la primera le daremos un tratamiento especial y aislado, en el siguiente capítulo, por diversas razones, pero principalmente, por una en particular. Me refiero a que si bien las elecciones son el método del gobierno representativo para seleccionar a sus representantes, no hay una relación directa entre la elección y que el representante represente *verdaderamente*. Además es la institución encargada del representante mismo. A esto podemos agregar que la elección se considera garantía de que el representante lo hará bien, pues como se dice, desea ser reelegido, pero esto no es un deber del representante, debe velar por los intereses de los electores y no por su carrera política. De modo que el análisis de las elecciones nos desvía un poco del tema debido a las característica que presenta el sistema mismo<sup>41</sup>.

De este modo, en este capítulo, trataremos de las instituciones representativas que se centran en el vínculo entre las decisiones políticas y los deseos de los electores.

## Independencia parcial de los representantes: la materialización de la controversia mandato- independencia

<sup>40</sup> *Op. cit.* pág. 17. los cuatro principios aludidos por Manin son tratados a lo largo de toda la obra.

<sup>41</sup> *Ib.* Véase en especial el cap 4. Manin nos ofrece un detallado análisis del método electivo desde un punto de vista abstracto. Se puede objetar, a partir de la ciencia política, que el análisis de las elecciones debe ser empírico, pero Manin nos muestra importantes aspectos a partir de una situación abstracta, a partir de una situación posible.

Respecto a los gobiernos pioneros en el establecimiento del sistema representativo, Manin nos dice, primeramente, dos cosas. En los sistemas representativos no se permiten (o se prohíben) las siguientes prácticas: el establecer mandatos o instrucciones con carácter imperativo y la revocabilidad de sus funciones hacia el representante.

Los gobiernos establecidos a finales del siglo XVIII no otorgaron rango legal a las instrucciones, es decir las instrucciones o mandatos por parte del electorado no son vinculantes. Por su parte, si bien la revocabilidad se ha aplicado en algunos casos, no ha sido utilizada en forma permanente por los distintos gobiernos.

En la Inglaterra del siglo XVIII, se prohibió el empleo de instrucciones argumentando que los representantes representaban a la nación en su conjunto. Esto no resulta nada extraño si lo pensamos a partir de la disputa entre el interés nacional *versus* el interés local, pues pese a la simpleza en que se basa la negativa es bastante lógica.

Posteriormente, a principio del siglo XIX el sector radical trató de incluir promesas en la actividad de los representantes, pero, en la realidad, su intención era más ambiciosa, ya que pretendían disminuir el periodo en que se otorgaban las plazas en el legislativo. Por una ley establecida en 1716, éste periodo tenía una duración de 7 años, de modo que, para el sector radical, las instrucciones sólo eran una solución parche ante el problema ya aludido. Pero aún así, en Inglaterra jamás se hicieron vinculantes, legalmente, las promesas.

En los Estados Unidos, se hizo uso de las instrucciones en el periodo colonial y en los primeros años de la independencia. Incluso algunos estados cristalizaban en sus constituciones dicha posibilidad de crear instrucciones. Pero posteriormente, a partir de la Constitución de 1787, en la discusión de la primera enmienda se propuso que se incluyera la posibilidad de dar instrucciones a los representantes. La propuesta fue discutida, pero rechazada. Así, en los Estados Unidos las instrucciones dejaron de ser vinculantes legalmente.

El caso francés es ilustrativo en lo referente a la segunda práctica. En 1793-4 una parte de los *sans culotte* presionaron por la revocabilidad de los funcionarios electos en cualquier momento de su mandato. Si bien fue formalizado y acogido en la constitución de 1793, como sabemos, ésta no llegó a entrar en vigor. Posteriormente, en la Comuna de París (1871) estableció un sistema de revocabilidad permanente hacia los miembros del consejo. La medida tuvo tan poca vida como la Comuna.

Ahora, sin referirnos a ningún caso en particular podemos decir lo siguiente: en primer lugar, las instrucciones suponen conocimiento sobre las cuestiones políticas que se están tratando, supone saber acerca de qué se está legislando. Pero esto en la práctica política no es así, pues como vimos, sobre los asuntos políticos, muchas veces, por no decir la mayoría, la gente ni siquiera tiene opinión. Además de agregar que la acción de emergencia y el liderazgo son rasgos esenciales del gobierno representativo.

En segundo lugar, la revocación plantea otros problemas, ya que deja a los representantes en libertad de acción para resolver situaciones impredecibles, pero a la vez intenta crear una congruencia entre los deseos del electorado y las decisiones de los gobernantes, ya que si éstos votan sin tomar en consideración las opiniones de aquellos, pueden ser castigados y dimitidos de su función de representante. Si bien la revocabilidad era posible, no fue practicada al parecer por cuestiones de principios<sup>42</sup>. A diferencia del gobierno del pueblo por el pueblo, el sistema representativo requiere cierta distancia entre

---

<sup>42</sup> Me parece que en las condiciones políticas actuales no sería extraño encontrar esta práctica.



representante y representados. Si la revocabilidad hubiese sido aplicada de modo extremo, deberíamos admitir que ya no hablamos de representación.

Se pueden hacer promesas y elaborar programas. Es más, en la actualidad las campañas electorales se basan en gran parte en los programas de los respectivos partidos, pero los representantes electos son los que tienen la libertad de decidir si las cumplen o no. Por otra parte, dadas ciertas circunstancias, los representantes pueden sacrificar cierta parte de su programa por ser difícil de cumplir (puede darse el caso que una vez en el puesto, descubrió la imposibilidad real de llevar a cabo cierta promesa consignada en el programa). Generalmente, cuando esto ocurre, se privilegia actuar sobre otra área del gobierno. Por ejemplo, un gobierno que no puede disminuir la tasa de cesantía, por variables económicas externas, puede trasladar sus esfuerzos en dar mayor seguridad a la población.

Pero el dejar sin cumplir sus promesas puede traerle importantes problemas a la hora de la reelección, pues el cumplir promesas es una norma muy enraizada en la sociedad. Incluso, teniendo en cuenta la buena voluntad del representante, este puede elegir sacrificar su carrera, si considera que lo que está en juego es de mayor importancia. Incluso, puede considerar que en las próximas elecciones, la gente conocerá las razones de por qué no cumplió sus promesas y puede, tal vez, volver a ser elegido.

En relación con el concepto de representación desarrollado, la institución de la libertad parcial por parte de los representantes es absolutamente necesaria, pues como ya vimos si el representante es demasiado libre no hay representación. Por el contrario, una excesiva dependencia como es el caso de sometimiento a instrucciones, anula la representación y convierte al representante en un mero agente, el cual ya no estaría actuando por sí mismo, sino que sería un instrumento en manos del electorado, la decisión no sería de él, sino que ya fue tomada por los electores. El representante en este caso sólo representa en el sentido de suplir, pero esto no corresponde al sustantivo actuar por otro que es el centro de nuestro trabajo.

## **La libertad de opinión pública: el canal para que los deseos de los gobernados sean escuchados**

Desde fines del siglo XVIII, como contrapeso de la libertad parcial de los representantes, la representación ha sido acompañada por la libertad de opinión política fuera del control del gobierno. Esto es lo que denominaremos opinión pública.

La opinión pública requiere dos cosas. En primer lugar, se necesita que los gobernados posean información sobre los temas políticos, de modo, que se requiere que las decisiones gubernamentales sean públicas. Con esto no se quiere decir, necesariamente, que todas las fases del proceso deliberativo deban ser públicas. El ejemplo francés nos muestra que a partir de 1789 los estados generales optaron por la apertura de las asambleas nacionales. El efecto de esta medida fue que la presión proveniente de las tribunas iba a ejercer gran influencia en el desarrollo de las asambleas revolucionarias.

Por lo tanto, se requiere la publicidad de las decisiones, pero, al parecer, no es necesario ni beneficioso, para el gobierno, la publicidad de todos los debates que se deban llevar a cabo.

El segundo requisito es el de poder expresar la opinión pública en todo momento, no solamente en el momento de las elecciones. Al parecer, esto guarda relación con el principio liberal de que es necesario que una parte de la vida de los hombres quede fuera de las influencias políticas. Me parece oportuno recordar que de el concepto de ciudadanía moderno, al que nos estamos refiriendo, no toma como eje de la igualdad la capacidad de ocupar cargos públicos, sino que la igualdad moderna se refiere a que todos somos políticamente iguales para otorgar legitimidad a los representantes. Esto es, claramente, acorde con la libertad fuera del terreno político recién aludida.

Así, al parecer la libertad de opinión pública no tiene una relación directa con la representación, pues dentro de la lógica aludida, corresponde a una de las libertades negativas, es decir, aquellas que protegen al individuo de la acción intrusiva del gobierno. Lo que sí es claro que hay es “una conexión intrínseca entre libertad de opinión y el papel político del ciudadano en el gobierno representativo”<sup>43</sup>.

Esta relación es clara en la primera enmienda a la constitución de los Estados Unidos, la cual estipula lo siguiente: “El Congreso no podrá aprobar ninguna ley conducente al establecimiento de religión alguna, ni a prohibir el libre ejercicio de ninguna de ellas. Tampoco aprobará ley alguna que coarte la libertad de palabra y de imprenta, o el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente y a solicitar al gobierno reparación de algún agravio”<sup>44</sup>.

En este pasaje se establece un vínculo entre la libertad de de credo y la libertad de expresión pública, se enlaza la libertad individual con la colectiva. La libertad de creencia es aplicable a individuos, en cambio la libertad de opinión y de reunión son expresiones de carácter colectivo. No está de más decir que el carácter colectivo de ciertas opiniones públicas les otorga un peso político.

Manin se refiere a otro carácter revelador de la primera enmienda. Al unir en la misma cláusula libertad de reunión y de solicitar la reparación de cualquier agravio, la Primera enmienda revela su carácter político, ya que concierne “no sólo a la protección de las expresiones colectivas de opinión en general, sino también a las dirigidas específicamente a las autoridades con la intención de obtener algo de ellas”<sup>45</sup>. Así, no sólo corresponde a una libertad negativa, sino que su dimensión positiva queda a la vista, al mostrarse como una vía para actuar sobre el gobierno. Además, el hecho de que la libertad de opinión se haya debatido conjuntamente con el establecimiento de instrucciones, demuestra la relación entre representación y libertad de opinión. *El representante debía ser independiente y no recibir instrucciones porque existían otros medios de influir en las decisiones políticas.* Así, la libertad de opinión se presenta como el contrapeso de la ausencia de dar instrucciones a los representantes. Podría decirse que la libertad de opinión puede considerarse un aspecto democrático del gobierno representativo, al contrario de la independencia del representante, el cual no es democrático.

Los representantes - como ya se dijo- no deben seguir al pie de la letra los deseos de los electores, pero tampoco pueden ignorarlos. A esto se refería Pitkin con las siguientes palabras “un gobierno representativo requiere que exista una maquinaria para la expresión de los deseos de los representados, y que el gobierno responda a esos deseos a menos que haya buenas razones para hacer lo contrario”, y posteriormente agrega que “un gobierno representativo es aquel que es sensible a los deseos populares cuando haya alguno. De

<sup>43</sup> Manin, *op. cit.*, p 208.

<sup>44</sup> *Ib.*, p 208.

<sup>45</sup> *Ib.*, p 209.

aquí que deban existir acuerdos institucionales para la sensibilidad ante estos deseos”<sup>46</sup>. Pero debe quedar claro que el representante es quien toma la decisión final.

Lo clave en este asunto, es la *expresión* de las opiniones públicamente, ya que esto posee dos efectos. El primero, es que lleva las opiniones populares a oídos del gobierno. El segundo, es conectar a los gobernados entre sí. La dimensión horizontal de la comunicación tiene importantes consecuencias sobre la relación vertical entre gobernantes y gobernados. Mientras más amplio sea el grupo que sustenta una opinión, hay una mayor posibilidad de ser tomados en cuenta por parte del gobierno.

En cuanto al componente psicológico, podemos decir que los representados al darse cuenta de que tienen opiniones en común, disminuyen su sensación de aislamiento, lo cual, a su vez, los vuelve más conscientes de su potencial fuerza, dándoles mayor posibilidad de ejercer presión sobre el gobierno.

Peor debemos advertir que aunque el grupo que sustenta una opinión sea muy grande, ésta sólo es parcial, pues representa el punto de vista particular de un sector de la sociedad. Debemos agregar que la iniciativa es generalmente de un grupo que busca apoyo del resto de la sociedad para ampliar su postura y ejercer mayor influencia sobre el gobierno. En este sentido, tanto los sondeos de opinión como las manifestaciones son distorsionados por el público, pues su opinión no es espontánea, sino que más bien corresponde a una solicitud.

Por lo tanto, debe quedar en claro que tome la forma que sea, la opinión pública “habitualmente es parcial y es emprendida por grupos reducidos”, pero aún así es de suma importancia, ya que “los que están en el gobierno deben estimar estas diversas posibilidades y decidir en consecuencia qué importancia desean otorgar a tal o cuál opinión”<sup>47</sup>.

Debemos decir, además, que salvo situaciones excepcionales como las protestas y las situaciones extremas, la *única expresión de voluntad de los gobernados que es vinculante legalmente es la expresada a través del voto en las elecciones*<sup>48</sup>.

Por lo tanto, tenemos que la opinión pública se presenta como el contrapeso a la ausencia de instrucciones sobre los gobernados, teniendo, entonces, la capacidad de influir y ejercer presión sobre el actuar del gobierno. Pero por muy amplio que sea el sector que sustenta una opinión, ésta sólo es parcial, ya que corresponde a la opinión de un grupo en particular. Aún así, ésta debe ser importante para el gobierno si realmente pretende representar a los gobernados en su actividad, o sólo será un representante formal o de nombre. Pero por mucha fuerza popular que presente una idea, ésta no es vinculante legalmente. La última palabra siempre es del representante.

## Las decisiones públicas son sometidas a debate: el medio necesario para la toma de decisiones

Respecto al carácter deliberativo del gobierno representativo, Manin nos dice que éste no fue un tema primordial en el momento en que se estableció el gobierno representativo, el

<sup>46</sup> Pitkin, *Op. Cit.* 257.

<sup>47</sup> Manin, *op. cit.*, p 213.

<sup>48</sup> Sobre este punto volveremos luego, en la parte III, al ver el carácter periódico de las elecciones.

cual es un fenómeno eminentemente moderno. La colectividad del cuerpo representativo, no se deduce del poder del debate, sino que para autores como Madison y Siéyès el requerimiento de una asamblea para que exista representación resulta ser un hecho evidente. Al parecer, el carácter colectivo del cuerpo de representantes de una nación es herencia histórica de las “asambleas de estados” de la sociedad feudal. De este modo, la discusión en las asambleas era considerada como algo natural.

Propio de la modernidad, el gobierno representativo, desde sus inicios, estuvo ligado con la diversidad social. Como vimos anteriormente, se requiere que lo que sea representado sean los intereses de las personas, pero estos intereses son diversos. De modo que en la creación del gobierno representativo se tenía en cuenta la aceptación de la diversidad social. Es más, este fue creado teniendo en cuenta el ser aplicado a grandes pueblos y extensos territorios<sup>49</sup>. Así, desde el comienzo se consideró la diversidad y el carácter colectivo de la asamblea representativa.

De estas características deriva la importancia del debate. Recordemos, a partir de lo dicho, que la estabilidad de la nación se logra a través del equilibrio de los diversos intereses, y ¿qué otro mecanismo se ha de utilizar si no es la discusión para llegar a acuerdos?

De este modo, la discusión resulta fundamental dentro de la asamblea, pues nadie puede ejercer su voluntad sobre otro en base a alguna superioridad en especial. Este, me parece, corresponde a uno de los principios esenciales del derecho político moderno, pero debemos recordar que esta igualdad se basa en la igualdad de consentimiento, de otorgar legitimidad.

Así, los que participen de la asamblea deben a través del debate y la persuasión ganar el consentimiento del resto y lograr realizar lo más cabalmente su interés. En palabras de Siéyès “hay que dejar que todos esos intereses particulares se presionen, compitan y luchen entre ellos para captar la cuestión y dirigirla cada cual según su fortaleza, hacia el fin que persigue”<sup>50</sup>.

Así, el debate es el camino hacia el “acuerdo y el consentimiento; no constituye por sí mismo un principio de toma de decisiones. Lo que convierte a una proposición en una decisión pública no es la discusión, sino el consentimiento”<sup>51</sup>. Este consentimiento corresponde al de la mayoría. La mayoría corresponde al criterio de decisión, mejor dicho, el consentimiento de la mayoría. Si el criterio fuese el debate la decisión no se tomaría nunca, pues el debate en sí mismo es ilimitado. El debate es sólo el medio para lograr tomar una decisión. Además, los asuntos políticos están caracterizados por la limitación temporal. Por lo tanto, el debate sólo es útil, en la medida que ayuda a tomar una decisión.

Entonces Manin formula el arreglo institucional, o principio como él lo llama, del siguiente modo “ninguna propuesta puede adquirir fuerza de decisión pública hasta que haya obtenido el consentimiento de la mayoría tras haber sido sometida al juicio mediante la discusión. Es el consentimiento de la mayoría, no el debate, lo que hace la ley”<sup>52</sup>. Este principio no determina la procedencia de las propuestas, sino que establece que cualquier propuesta debe ser debatida y aprobada sólo con el consenso de la mayoría. La propuesta

<sup>49</sup> Recuérdese la segunda diferencia, según Madison, entre la democracia ateniense y un gobierno representativo.

<sup>50</sup> Manin, *Op. Cit.* Pág 231. La obra aludida es *Vues sur les moyens d' e´xecution dont le representants pourront disposer en 1789*, Paris, editorial desconocida, p.92.

<sup>51</sup> *Ib.*, p 232.

<sup>52</sup> *Ib.*, p 233.

puede proceder de cualquier lugar. De este modo, los que hayan emitido una propuesta, con el fin de que se apruebe, tiene el incentivo de anticipar los diversos argumentos en relación a su propuesta.

El gobierno representativo, entonces, no tiene su origen en el debate, sino en la toma de decisiones, pero obtiene su justificación en el debate. Este análisis nos muestra que “la democracia representativa no es una forma indirecta del gobierno del pueblo. Sin embargo, el análisis también evidencia una característica positiva de la democracia representativa, a saber, el protagonismo que se otorga al juicio de la comunidad”<sup>53</sup>. Si bien el pueblo no es quien toma las decisiones, sus deseos deben ser tomados en cuenta. El electorado equivale a una especie de juez, el cual influye, retrospectivamente, a través de su juicio sobre las políticas aplicadas en el presente. Así el gobierno representativo no es el autogobierno del pueblo, “sino un sistema en el que las políticas son sometidas al veredicto del pueblo”<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> *Ib*, p 235.

<sup>54</sup> *Ib*, p 236. La idea del veredicto del pueblo, repito, se comprenderá mejor cuando nos hayamos referido al carácter periódico de las elecciones.

## Parte III: El gobierno representativo y las elecciones

Como dije anteriormente, la relación entre representación y elección no es necesaria. En la institución de las elecciones, me parece no hay nada que nos remita, necesariamente, al concepto de representación que estamos tratando. Las elecciones deberían ser una institución, si seguimos la lógica de materializar el concepto, que nos sirviera de guía para tener *real* representación. Pero, en cambio, al analizar esta institución nos topamos con dos hechos esenciales. El primero de ellos, y que Manin identifica con un elemento aristocrático, se refiere a la superioridad de los representantes respecto a los electores. Es como si ante la pregunta de cómo se debe representar las elecciones respondieran con un quién, lo que a su vez sería el modo de materializar la distancia entre representante y representados. Esto demuestra una relación, pero si analizamos el concepto de representación en sí mismo no veo nada que nos lleve a la idea de elecciones. Sí se hace presente, en cambio, la idea de periodicidad y gobernabilidad en intervalos regulares, pero como nos dice Manin otro podría ser el mecanismo de selección.

El segundo elemento, corresponde al carácter periódico de las elecciones, lo cual nos lleva hacia la idea, ya enunciada, de que en la elección se manifiesta, a través del voto, la única voluntad vinculante legalmente de los electores respecto al representante.

En este capítulo, se aclarará la relación entre gobierno representativo y democracia representativa, ya que esto se puede explicar a partir de una serie de reformas electorales, las cuales hicieron creer que el gobierno representativo avanzaba hacia la democracia, pero como veremos, este es sólo un efecto ilusorio, pues los rasgos aristocráticos, pese a las reformas se siguen manteniendo, pues éstos son intrínsecos del mecanismo mismo.

En relación al segundo elemento, podemos decir que el carácter periódico de las elecciones las relaciona con la libertad de opinión pública, pues se pueden considerar como un mecanismo de expresión de la voluntad, el cual posee, el singular carácter de ser retrospectivo. Esto tiene una importante consecuencia, pues los votantes juzgan a los candidatos y a sus propuestas en base a las experiencias pasadas. Lo que revela, para nuestros propósitos, que si bien los votantes tienen la posibilidad de deponer al mal gobernante no existe *una real garantía* de que el próximo representante desempeñará su papel como corresponde, pues según lo establecido, el representante nos representa bien si persigue nuestros intereses, pese a que de vez en cuando contravenga nuestros deseos.

Por lo tanto, analizaremos las elecciones a partir de los dos elementos ya mencionados.

### La elección: el mecanismo de selección del gobierno representativo

Las elecciones son el mecanismo de elección del gobierno representativo, nos dice Manin, en oposición al sorteo que es el mecanismo de la democracia directa<sup>55</sup>. Podemos decir, superficialmente, que el triunfo de la elección sobre el sorteo se debe, principalmente, a la ya mencionada igualdad de otorgar el consentimiento y la legitimidad, propia del modernismo. Se puede decir que se privilegió la elección, pues en ésta el consentimiento se expresa, dado el carácter periódico, constantemente. En cambio, el sorteo mírese por donde se lo mire, por ningún lado se puede considerar una cesión de consentimiento. En las elecciones se expresa no sólo el acuerdo con el sistema, sino que otorga su consentimiento en cada elección. Esto lleva a Manin a decir que “si el objetivo es constituir el poder y la obligación política sobre el consentimiento, entonces obviamente las elecciones son un método mucho más seguro que el sorteo. Seleccionan a las personas que ocuparán los cargos (igual que lo haría el sorteo), pero a la vez legitiman su poder y crean en los votantes una sensación de obligación y compromiso hacia quienes han designado”<sup>56</sup>.

Para los fundadores del gobierno representativo lo importante no era la igualdad de distribución de cargos, sino la igualdad de otorgar el consentimiento. No obstante, se introdujo otra característica no igualitaria, a saber, que los representantes debían ser socialmente superiores a sus electores<sup>57</sup>. Esto se tradujo, principalmente, en un requisito de propiedad hacia los representantes. Se argumentaba que quien no era independiente económicamente, difícil sería independiente políticamente.

Manin se refiere a los ejemplos de Inglaterra, Francia y los Estados Unidos, siendo éste último el más decisivo en cuanto al concepto de representación, pues en los debates de ratificación surgió una importante perspectiva desarrollada por los antifederalistas. Sólo este grupo se preocupó de que el representante y los representados tuvieran algún parecido<sup>58</sup>.

El caso norteamericano, se centró, principalmente, sobre la cámara baja, pues la constitución establecía que el Presidente sería elegido por un colegio electoral designado por los diversos estados. El senado, en cambio, sería elegido por los diversos estados. Si bien en la constitución de los Estados Unidos no se establecieron requisitos de propiedad para los representantes, a diferencia de Inglaterra y Francia, esto se debió más bien a un problema de expeditividad que de principios. Madison, Jay y Hamilton, en especial Madison, se mostraba de acuerdo, en principio con el requisito de propiedad, pero temía la reacción que esto podría provocar entre los electores, pues había estados donde los hombres ya gozaban de ciertos derechos. El no plasmar el requisito en la constitución se debió principalmente a dos cosas. Dificultad de determinar un requisito suficiente y justo, pues se temía, por un lado, que al ser demasiado bajo sería fácil de alcanzarlo, no logrando su propósito. Por el otro lado, al ser demasiado alto podría provocar un descontento en el pueblo. El segundo problema de la comisión, se refiere a la diversidad de los diferentes estados, siendo inaplicables requisitos fijos y uniformes.

<sup>55</sup> Manin, *Op. Cit.* Véanse, para estudiar la relación entre elecciones y sorteo Cap. 1; para ver cómo triunfó la elección ver el Cap. Siguiente.

<sup>56</sup> *Ib.* P 110.

<sup>57</sup> *Ib.* Véase cap. 3.

<sup>58</sup> *Cfr.* Pitkin, *Op. Cit.* Cap. 4, dedicado a la representación descriptiva. Esta perspectiva no la desarrollamos debido a su carácter estático, pero fue muy importante en el momento del establecimiento del gobierno representativo. Propuso lo que no se quería significar con representación, pues si algo no estaba en la mente de los fundadores era la igualdad entre representante y representado. Es más, el concepto mismo de representación exige cierta distancia entre representantes y representados.

De este modo, en la constitución, no se establecieron requisitos de propiedad. Pero el debate de ratificación de la Constitución se centraría en el tamaño de la asamblea representativa. Si bien esto no se relaciona con nuestro sustantivo actuar por otros, este debate jugó un importante papel sobre la naturaleza de la representación misma en su nivel práctico. Para los antifederalistas, la asamblea debía ser amplia pues sólo de este modo se garantizaría la representación de los sectores más importantes (no eran demócratas, sino que buscaban que se considerasen además de los sectores altos a los medios de la sociedad). El problema tenía que ver, principalmente con el monopolio del poder. Si bien en la constitución no se estableció ningún requisito particular en específico, los antifederalistas, sabían que siempre serían elegidas personas superiores en algún sentido. Esto sería menor en los estados pequeños, pero sería casi seguro en los estados más grandes. De este modo, los antifederalistas no se oponían a la idea de representación, sino que buscaban que se representase también a los sectores medios.

De este modo, la representación quedó en manos de la aristocracia, con lo cual se quiere decir aquellos que están por sobre el resto, ya sea económica, en cuanto a su talento o moralmente.

El problema de la postura antifederalista radica en lo siguiente. Principalmente, no se expone en razonamientos, sino que más bien tiene la forma de una intuición profunda, pues pese a ser conscientes de las diferencias provocadas por las elecciones, no eran capaces de explicar esto de un modo argumentativo. Pero más importante aún, nos parece un hecho ya mencionado. Me refiero a que en política la similitud y semejanza que se puede desear, guarda estrecha relación con el actuar mismo del representante. Solo nos deben interesar sus características en relación con la acción. Además, por muy parecido que sean el representante y el representado no me garantiza que me representará realmente, aunque dada la similitud, es probable que nos interesen las mismas cosas, pero aún así el parecido no nos garantiza la representación. Madison era consciente de que la representación no crearía un parecido entre representante y representado, no era esto lo que le importaba, sino que lo importante y que garantizaba la representación y la responsabilidad sería el mecanismo electivo aplicado en intervalos regulares. Así, Manin nos dice respecto al pensamiento de Madison que “los mejores guardianes del interés del pueblo son las elecciones recurrentes, no la similitud o la proximidad social. (...) los antifederalistas no cuestionaban la necesidad de elecciones periódicas, pero, para ellos, era sólo condición necesaria para una representación genuina; también se requería similitud y proximidad. Los federalistas, por otro lado, consideraban las elecciones como condición *necesaria* y *suficiente* para una buena representación”<sup>59</sup>.

La falta de argumentación de la perspectiva antifederalista terminaba, generalmente, en la acusación de engaño hacia el pueblo por parte de los partidarios del sistema federal<sup>60</sup>. Frente a esto, Madison tenía dos puntos a su favor. En primer lugar, era, finalmente, el electorado quien elegía, y por lo tanto, elegía a quien ellos quisiesen. El segundo punto a favor, se refiere a que si bien en los grandes distritos, generalmente, se elegían a personas superiores, en caso de haber existido un requisito de propiedad, éste *generalmente* sería cambiado por un *siempre*.

<sup>59</sup> Manin, *Op. Cit.*, p 147. (La cursiva es mía). Esta cita refleja uno de los puntos que este trabajo pretende aclarar, pues no creemos que exista una relación necesaria entre buena representación y el mecanismo electivo. Si es que hay una relación entre ambos términos me parece que ésta se establece al decir que las elecciones son periódicas, pero aún así, como veremos, las elecciones no nos garantizan una buena representación. Es necesario mantener junto con la institución el ideal que nos ofrece el concepto, como nos dijo Pitkin, ninguna institución nos garantiza la representación en su sentido sustantivo.

<sup>60</sup> *Ib.*, véase una cita ilustrativa de esto en p. 143.



Lo que resulta fundamental de lo expuesto, radica en que si bien los antifederalistas intuían un efecto aristocrático en las elecciones, no supieron explicar esta característica mediante argumentos, aunque, como veremos a continuación, tenían razón.

El otro punto a resaltar, es que en política la similitud no es necesaria. Será un buen representante si elige fomentar mis intereses y nada más. Además, de que el parecido es una condición de carácter estática, es decir no involucra a la acción, y el representante político debe fomentar mis intereses a través de sus actos, no sólo por el hecho de que seamos parecidos o cercanos. (Pero nos parece que el exigir cercanía y profundidad es bastante razonable. Sobre todo si se piensa en la falta de representación que acusan los sectores más jóvenes de la sociedad debido a que no se sienten cercanos y próximos a ningún candidato).

Así, la representación, en la práctica, se caracteriza por el hecho de que los representantes serán socialmente superiores a sus electores, lo cual se puede ver claramente en el Federalista 10, citado anteriormente, en el cual la representación se presenta como un filtro, al pasar las decisiones por un cuerpo *electo* de ciudadanos<sup>61</sup>. En esta fórmula el término “electo” expresa dos cosas. En primer lugar, se refiere al hecho de ser elegido en un sentido literal; en cambio, el segundo sentido se refiere, más o menos, al de superioridad, conlleva la idea de que los elegidos son pocos.

Procederemos, a continuación, en base a Manin, a explicar las razones del efecto aristocrático de las elecciones. Además, este análisis arrojará luz sobre la democracia representativa.

## Democracia representativa y características aristocráticas de las elecciones

La representación se ha visto afectada en su naturaleza por dos hechos fundamentales. El primero, corresponde a la extensión del derecho a voto, y culminaría con el tiempo en el sufragio universal. El segundo, es la eliminación de los requisitos de propiedad para ser representante.

Estos notorios avances en el terreno de la igualdad política, hicieron creer que se avanzaba hacia la democracia.

Una de las razones de crear el gobierno representativo fue el dejar el gobierno en mano de los mejores ciudadanos, los más sabios. De este modo, los participantes del debate norteamericano, ni siquiera pensaron en la posibilidad de utilizar el sorteo, creyeron que era la elección el mecanismo adecuado para seleccionar a los ciudadanos prominentes. A los norteamericanos “la elección les parecía aristocrática, no por referencia al sorteo, sino en y por sí misma”<sup>62</sup>.

Así, en el debate norteamericano, se intentó establecer cuales serían los grupos beneficiados. Los atributos que tendrían un papel preponderante en el mecanismo electivo serían la posición social y la riqueza.

---

<sup>61</sup> El texto a que me refiero fue citado en la primera parte, al abordar el tema de la representación de intereses.

<sup>62</sup> Manin, *op. cit.*, p 166.

De este modo, si lo dicho hasta aquí es cierto, habrían dos cosas que no cambiarían, pese a las reformas ya aludidas, si el mecanismo selectivo es la elección. La primera, es que hay desigualdades en las posibilidades de obtener un cargo, sólo un pequeño grupo tendrá acceso a esto. La segunda consecuencia, es que los cargos se reservarán a los miembros de las clases más altas.

Entonces, nos encontramos con que los elegidos siguen siendo superiores a los electores, aunque ya no existen trabas legales para presentarse a elecciones. Por lo tanto, no todos tienen acceso al poder político.

Entonces tenemos que ver si las elecciones, realmente, son aristocráticas en sí mismas. Manin nos ofrece un método, abstracto, para determinar las características aristocráticas y no igualitarias de la elección.

Manin nos dice que los rasgos aludidos se deben a la presencia de cuatro factores: el tratamiento desigual de los candidatos por parte de los electores, distinción de los candidatos requerida para una selección, ventaja que ofrece la situación de preeminencia y, finalmente, el costo de difundir información.

- *Tratamiento desigual de los candidatos por parte de los electores*: Manin nos dice que partamos de una situación hipotética inicial, en la cual todos poseen derecho a voto y, además, son potencialmente elegibles para ocupar un cargo. En esta situación, los candidatos pueden ser tratados de modo desigual, siendo los individuos conocidos por sus nombres los que tienen mayor posibilidad de ser preferidos al resto. Aunque no hay restricciones legales como antes, el mecanismo muestra la posibilidad de ser tratados de modo desigual por parte de los electores. Entonces, los cargos no se distribuyen de acuerdo a requisitos abstractos, sino que de acuerdo a las preferencias del pueblo respecto a tal o cual ciudadano. Esto nos muestra que generalmente los candidatos son tratados de un modo parcial. Esto viene a ser como un corolario de la libertad de elección, pues los electores pueden elegir a quien le plazca. Como el voto es secreto ni siquiera es necesario que el votante de una explicación de su elección.

Por otra parte, las elecciones no son meritocráticas y ni ofrecen igualdad de oportunidades. Las diferencias derivadas del método electoral no guardan relación con el esfuerzo realizado por los candidatos. Además, los candidatos no saben mediante que criterios serán juzgados, sólo conocen esto *a posteriori*. Por su parte, puede que los votantes ni siquiera consideren los esfuerzos y las acciones realizadas por los candidatos. El sistema electivo no requiere justicia en el trato de los candidatos. Se puede argüir que los electores valoran los esfuerzos realizados en las campañas electorales, pero esto tampoco es estrictamente necesario, ya que un candidato puede ser conocido antes de la campaña electoral.

Por lo tanto, partiendo de la igualdad de la situación inicial, nos encontramos con que las elecciones intrínsecamente abren el camino a un tratamiento desigual por parte de los electores. Pero debemos seguir avanzando si queremos explicar cómo se eligen individuos considerados como superiores.

-*La distinción requerida para una situación selectiva*: debemos partir del hecho siguiente. En toda elección hay opciones, es decir, la capacidad de elegir entre distintas alternativas, de modo que la opción es inherente al concepto de elección. Pero además de la opción, necesitamos un motivo para preferir a un candidato por sobre los otros. Debe tener, al menos, una característica considerada como sobresaliente, la cual sea valorada positivamente. Debe distinguirse. Generalmente, este punto es tenido en cuenta por los

partidos políticos a la hora de presentar candidatos, entre otras razones, por el gasto económico que implican las campañas electorales

Así, el poseer una característica que sea valorada de forma positiva, y que además no la posean otros otorga una diferencia y superioridad por sobre el resto. Manin nos dice lo siguiente “por lo tanto, los sistemas electivos conducen a la autoselección y selección de candidatos que son considerados superiores, en una dimensión u otra, al resto de la población y, por tanto, por parte de los votantes”<sup>63</sup>

Debemos tener en cuenta que de la distinción de los sistemas electivos es estructural, es decir, deriva de la situación de elección ante la que son enfrentados los votantes.

Volvamos un poco sobre la idea de la similitud entre representantes y electores y a nuestra situación hipotética inicial. Dado el caso de que los votantes eligiesen a un candidato parecido a ellos y con la posibilidad de encontrarse con varios candidatos que poseen el mismo rasgo, será difícil para el votante decidirse entre estos candidatos. Así, la situación electiva limita a los votantes a elegir al que posea una característica fuera de lo común, al que se distinga por una característica valorada positivamente. Si el método es la elección, siempre se abrirá una brecha entre representante y representado. La distancia es requerida por el concepto y garantizada por las elecciones.

Por otra parte, los valores de los electores están determinados por las circunstancias socioculturales, las cuales, además comparte con los candidatos. De modo que éstos pueden anticipar que rasgos serán valorados positivamente en una situación de elección.

El rasgo distintivo del que hemos estado hablando, no se refiere ni a programas ni a partidos políticos, sino que atañe por entero a la selección de personas. Pues la elección es selección de personas, interviniendo, en consecuencia, la personalidad de los candidatos en el proceso electivo.

*-Ventajas que ofrece la situación de preeminencia para llamar la atención:* Para ser elegido los individuos deben hacerse conocidos. Para esto, los candidatos deben ser capaces de llamar la atención de los electores. Deben sobresalir por sobre el resto de los demás candidatos y, como ya dijimos, poseer una característica valorada positivamente para lograrlo.

Debemos advertir que la preeminencia de los candidatos es absolutamente contextual, depende del ambiente que lo rodea, donde debe desplegar sus atributos para llamar la atención. Un individuo destaca, principalmente, cuando su rasgo sobresaliente es escaso en una población determinada. Por otra parte, en una situación concreta los candidatos no fijan su atención en el conjunto de la sociedad, sino que en las elecciones eligen a través de una percepción muy general y dirigiendo su atención al candidato que según el parecer de los electores resulta sobresaliente.

Entonces, nos encontramos con que los individuos votarán por personas que llamen su atención por poseer un rasgo valorado positivamente. La superioridad es solo relativa, depende del contexto social en el que se desenvuelven los candidatos.

*-El costo de difundir información:* Con el fin de hacerse conocidos los candidatos deben difundir información. La diseminación deliberada de información tiende a disminuir las diferencias respecto a los candidatos más influyentes, a los considerados por la gente como los más notables. De este modo, los candidatos deben llamar la atención, lo cual no es un costo menor.

---

<sup>63</sup> Manin, op. cit., p 174.

En este sentido, claramente, poseen la ventaja los sectores opulentos, los cuales financian las campañas de sus propios bolsillos. Esta ventaja fue mitigada, pero no eliminada, por la creación de los partidos de masas, los cuales financiaban sus campañas electores mediante las contribuciones de sus miembros.

Por lo tanto, el procedimiento electivo favorece a los sectores más ricos de la población, lo cuales son los que ocupan la mayoría de los cargos en el congreso. Pero a diferencia de los otros tres rasgos, éste puede ser eliminado mediante una estricta regulación de las campañas electorales.

Entonces, nos encontramos con que el mecanismo electivo se muestra, inherentemente, como un mecanismo de carácter aristocrático, en el sentido que tiene a seleccionar a personas que poseen un rasgo distintivo, valorado por los electores positivamente, el cual le otorga un grado de preeminencia al representante por sobre sus electores. Además, de que los gastos en las campañas electorales, no pueden ser asumidos por individuos comunes y corrientes, dado que implican cifras exorbitantes.

Pero debemos advertir, que el concepto de superioridad aludido, posee ciertas restricciones. En primer lugar, no nos referimos a la totalidad de la personalidad del candidato. Sólo nos referimos a que el votante elige a un candidato por encontrarlo superior en alguna característica relevante para la vida política.

En segundo lugar, la superioridad aludida es sólo percibida, no se refiere a criterios universales y racionales, sino que alude al simple hecho de parecer superior en algún aspecto. Los seleccionados por el mecanismo electivo no son *realmente* superiores, sino que son *percibidos* como superiores. De esto se desprenden dos consecuencias.

La primera, que las elecciones no garantizan la selección de la excelencia política. Como ya dijimos, la libertad de la elección permite que los electores elijan a quien a ellos les parezca mejor, aunque el carácter periódico de las elecciones daría a los electores criterios más racionales de elegir a sus representantes basados en las malas experiencias anteriores.

La segunda consecuencia, es que las élites seleccionadas son élites solamente en un sentido político.

Por último, podemos agregar que las cualidades percibidas como superiores deben tener una existencia objetiva, es decir, los candidatos deben poseerlos realmente. Si bien la superioridad de los candidatos es sólo la superioridad percibida, las diferencias de los candidatos son reales.

Por lo tanto, el término *aristocrático* empleado es sólo convencional y se utiliza para expresar lo siguiente: que los representantes son percibidos superiores a quienes los eligen. Así, el término utilizado puede ser reemplazado por cualquier otro que signifique la misma idea.

De este modo, a partir de una situación hipotética Manin nos ha explicado en qué medida las elecciones son intrínsecamente aristocráticas.

Pero las elecciones, además, lo cual se ha considerado como el avance hacia la democracia, poseen en su seno características democráticas e igualitarias. Esto es lo que procederemos a estudiar a continuación.

## El carácter democrático de las elecciones

A la vez que las elecciones poseen un componente inherentemente aristocrático, poseen también un elemento democrático, siempre y cuando el sufragio sea universal y legalmente todos los ciudadanos sean susceptibles de ser elegidos.

En un sistema con tales características, todos los ciudadanos se encuentran en igualdad legal a la hora de elegir representantes. Pero más importante que esto es el hecho de que todos los ciudadanos tienen igual poder a la hora de deponer a los representantes. De este modo, los electores poseen un doble poder, el poder de elegir y de rechazar a los representantes.

Pero debemos tener en cuenta lo siguiente que si la democracia se basa en la igualdad entre gobernantes y gobernados, la elección como mecanismo de selección, aún anulando los efectos de la riqueza, jamás contribuirá a seleccionar representantes parecidos a sus electores, pues tiende inherentemente a elegir a personas sobresalientes. Pero, como ya dijimos, los rasgos sobresalientes no están predeterminados de antemano, a excepción de la riqueza.

Por otra parte, en una sociedad determinada, la presencia de ambos elementos en el mecanismo selectivo asegura un amplio consenso respecto a su uso. Siempre en las sociedades hay grupos que se destacan por su riqueza o por sus rasgos sobresalientes. Generalmente éstos influyen de manera desproporcionada respecto a su número. Como el sistema tiende asegurar funciones representativas para estos grupos, es probable que éstos apoyen el sistema cuando se den cuenta del elemento aristocrático de las elecciones.

Por otra parte, en un contexto determinado, no es sólo uno el rasgo que se escoge como distintivo, sino que pueden ser varios a la vez, de manera que varias élites pueden esperar resultar favorecidas y, por lo tanto, dar su apoyo al sistema.

Aquellos que no poseen ningún rasgo distintivo pueden ser conscientes de su poder para seleccionar y elegir a los representantes. Es más, pueden ampliar su influencia al volverse una especie de árbitro en la competencia de élites distintas. De modo que los ciudadanos comunes también se muestran de acuerdo con su uso.

Se puede considerar que sufragio universal más elección le otorgan al sistema un cierto equilibrio, pues ante cualquier reclamo se puede argumentar, como lo hacía Madison, que la última palabra es de la gente, ya sea en cuanto al parecido entre electores y representantes, o arbitrando entre distintas élites que peleen por el poder. Esta formulación nos hace recordar el elitismo competitivo de Schumpeter<sup>64</sup>, el cual cometía el error de creer que la democracia se podría reducir a la competencia de bandos con el fin de obtener el poder, pero una vez obtenido esto, la opinión de los electores deja de importar.

Esto nos lleva a la idea de que la elección es una institución mixta, la cual posee un elemento aristocrático y no igualitario, como también un elemento democrático e igualitario, los cuales le otorgan al sistema, conjuntamente, un impresionante aspecto de estabilidad. Ambas caras de las elecciones son objetivamente reales y poseen consecuencias distintas, pero lo importante para nosotros más que las consecuencias es la presencia de ambos elementos. Ambas dimensiones, además de ser igual de reales son inseparables.

<sup>64</sup> Véase Held, D., *Modelos de democracia*, esta obra ofrece un análisis sencillo de los supuestos principales de Schumpeter, como también de los principales sistemas de organización política. También hay referencias a la obra de Schumpeter en Manin op. cit., p 199-201, 216, 220.

Pero hay un aspecto de la elección que se relaciona con los deseos de los electores. Me refiero al carácter periódico de las elecciones, donde se presenta la única voluntad vinculante de los electores.

Lo expuesto hasta aquí de las elecciones se centró, principalmente, en las elecciones como método de selección de candidatos. La elección es el método para elegir a candidatos sobresalientes e ilustres. Pero además de los componentes aristocráticos, las elecciones presentan ciertas características democráticas e igualitarias, centradas, principalmente, en el papel de los electores, los cuales si bien no tienen real acceso a la ocupación de un cargo, saben que tienen el poder de elegir y rechazar gobernantes.

Pero con lo visto de las elecciones, si bien se consideran necesarias para un sistema representativo, éstas no nos garantizan que el representante nos representará bien, a lo más tendremos el poder de rechazar al mal representante, lo cual no nos asegura que el siguiente representante cumplirá su rol, como ya se dijo, se requiere conjuntamente a la institución mantener el ideal de representación, el que es otorgado por el concepto.

De este modo, analizaremos ahora el carácter periódico de las elecciones como la *única voluntad legalmente vinculante de los electores*.

## El carácter periódico de las elecciones

Las elecciones, como ya dijimos, son el método de selección del gobierno representativo. Se encarga de la selección de los representantes superiores a sus electores. Esto ha llevado a creer que la representación sería impracticable si los representantes no se seleccionasen mediante este método, pero hasta aquí, no hemos encontrado nada que nos diga algo sobre si el representante representa bien o mal, no hemos encontrado nada que establezca una relación entre la selección de los representantes y los deseos de los electores.

Es más, no hemos encontrado nada en el mecanismo electivo, es decir, en las elecciones que nos remita directamente al concepto de representación. Como ocurrió en el caso de las anteriores instituciones tratadas -y fueron tratadas por esta razón-, éstas nos remiten directamente al concepto de representación. Se puede ver, sin necesidad de mucho esfuerzo, que los elementos del concepto de representación fueron cristalizados mediante las instituciones estudiadas en la sección anterior. En cambio, la elección no nos remite al concepto. Si nos centramos en el concepto de representación no aparece por ningún lado el concepto de elección. Como dijimos la presencia de elecciones se deben a otros factores modernos más que a la representación misma.

Como nos dice Manin los arreglos institucionales que hemos tratado en este trabajo tienen la característica de presentarse en bloque, es decir, donde nos encontramos uno de estos arreglos, aparece entrelazado con el resto<sup>65</sup>.

De este modo, debemos establecer una relación entre las elecciones y la opinión pública. Esto se logra con el carácter periódico de las elecciones. La elección en sí misma no tiene por qué ser periódica, se puede pensar en la opción de un cargo vitalicio a través de las elecciones.

Por lo tanto, debemos centrarnos en el rasgo *periódico* de las elecciones. Sedice que generalmente los representantes tienen incentivos para escuchar la opinión

---

<sup>65</sup> Manin, op. cit., p 15.

del pueblo, estos incentivos se basan, principalmente, en el deseo de reelección de los candidatos. Pero debemos decir que entre los deberes del representante *no* se encuentra el ser reelegido, la reelección debería venir por añadidura, por el sólo hecho de haber representado bien, es decir, que el representante haya fomentado los intereses de sus electores.

Así respecto al carácter periódico de las elecciones, podemos decir, en primer lugar, que el gobierno representativo no se caracteriza solamente por la presencia de elecciones, sino también por el hecho de que éstas son periódicas, es decir, los que gobiernan lo hacen en intervalos regulares. Creo incluso que el representante podría ser elegido por otro método, pero lo que sí debe estar presente son las limitaciones temporales. El factor tiempo es fundamental.

Este elemento de regularidad les otorga a los votantes un papel fundamental, pues es mediante las elecciones la mejor forma de influir en las decisiones de los representantes. Los representantes tienen varias razones para escuchar a sus electores, pero la principal de éstas, es que los cambios en la opinión pública pueden prefigurar las futuras elecciones.

Los gobiernos al final de su periodo de mandato pueden ser depuestos del cargo o ratificados en éste (siempre y cuando el sistema permita la reelección. También se puede considerar una ratificación del gobierno el elegir a otro representante del mismo partido, dada la imposibilidad de volver a elegir al mismo candidato), pero lo importante en este punto, es que en caso de que el representante no haya representado bien, los electores tiene todo el poder, al término del periodo, de cesarlo en sus funciones. Sin el factor del tiempo, es difícil comprender el gobierno representativo.

La influencia de los votantes sobre las políticas futuras es sólo limitada, pues, como ya vimos, siendo el representante parcialmente independiente, ni siquiera el programa de su partido político lo obliga legalmente, por lo que el votante al elegirlo, no tiene garantizada la realización del programa prometido. Pero como ya establecimos que el representante se debe para con sus electores, nos encontramos con que éstos poseen la última palabra y el sistema les otorga a los votantes la capacidad de despachar a los gobernantes cuyas políticas no son de la aprobación del electorado.

Si es posible la reelección, en cada elección el votante expresa sus preferencias respecto a dos cosas en relación con las políticas públicas. En primer lugar, pueden expresar su rechazo hacia los titulares de los cargos. En segundo lugar, pueden hacer que se apliquen las políticas propuestas. Estos dos tipos de preferencias se pueden combinar en proporciones variables.

Aquí nos encontramos con un punto fundamental. El rechazo de los gobernantes por parte de los electores, permite que se frene la política pública que se estaba llevando a cabo. En cambio, el elegir a un nuevo representante, nada nos garantiza que cumplirá el programa prometido ni que lo hará mejor que su predecesor.

Así, nos encontramos con que “en el gobierno representativo la negación es más poderosa que la afirmación: la primera constriñe a los que están en el poder, mientras que la segunda sigue siendo una aspiración”<sup>66</sup>.

Volviendo a un ejemplo ya referido sobre las promesas y programas electorales, nos podemos encontrar con que un candidato promete aplicar cierta medida para reducir el desempleo. Una vez en el poder se da cuenta de la impracticabilidad de su propuesta, por lo que decide legislar sobre otros asuntos. De esto se extrae la siguiente conclusión “la

---

<sup>66</sup> Manin, *op. cit.*, p 218.

capacidad para destituir a gobiernos cuya política es rechazada no permite realmente a los votantes orientar el rumbo de la política pública”<sup>67</sup>.

El mecanismo por el cual los votantes influyen en las políticas públicas, al parecer, tiene más que ver con la reelección, dada la situación de poder en que se encuentra, que con el deseo de representar realmente. Manin nos dice lo siguiente:

**“Los representantes que son objetos de reelección tienen un incentivo en anticipar el juicio futuro del electorado de las políticas que persiguen. La perspectiva de un posible cese ejerce un efecto sobre las acciones del gobierno en todo momento de su mandato. Los representantes que persiguen el objetivo de la reelección tienen el incentivo de asegurar que sus decisiones actuales no provoquen un rechazo futuro por parte del electorado. Por consiguiente, han de tratar de predecir las reacciones que generarán esas decisiones e incluir esa predicción en sus deliberaciones” y posteriormente agrega “ese es el canal por el que la voluntad de los gobernados entra en el cálculo de los que están en el poder”<sup>68</sup>.**

Entonces, se revela un elemento clave respecto a como los votantes influyen en las políticas públicas. Si el mejor modo de influir es mediante la capacidad de anticipación de los gobernados, nos encontramos con que lo que han de anticipar para no ser depuestos de su cargo, en el momento que es expresado depende del pasado. “Así, los votantes influyen en las decisiones públicas a través del juicio retrospectivo que sus representantes anticipan que harán los votantes”, lo cual quiere decir que “en vista de la estructura institucional y de los incentivos que crea a los representantes, es votando de un modo retrospectivo como más probablemente van a influir los votantes sobre las decisiones de los que gobiernan”<sup>69</sup>. Con esto se nos está diciendo que si realmente los votantes quieren influir en las políticas públicas, deben emitir su voto basado en las experiencias pasadas.

Pero surge la pregunta de ¿por qué mirar al pasado si las elecciones son para el futuro? ¿Qué sentido tiene basarnos en la experiencia? El sentido que tiene el juicio retrospectivo es el siguiente: al votar los electores lo hacen pensando en el futuro, pero tienen buenas razones para considerar la historia de los candidatos. Como ya dijimos, las promesas ni los programas son vinculantes, de modo que los actos realizados en el pasado pueden ser un mejor guía que sus palabras y promesas. De este modo, el voto de confianza que otorgan los electores a sus candidatos, más que basarse en promesas futuras lo hace en consideración de cómo se comportó el candidato en el pasado, es decir, retrospectivamente.

La capacidad de formarse tal juicio y su eficacia depende de tres condiciones que no siempre están garantizados o se presentan en grados variables.

La primera corresponde a que los votantes deben ser capaces de asignar responsabilidades. Esto se puede ver oscurecido por los gobiernos de coalición, ya que al fracasar una política los partidos que pertenecen a la coalición pueden culpase mutuamente. Además, las políticas que son el resultado de negociaciones de varios representantes (no olvidemos que con representante político nos referimos, principalmente,

---

<sup>67</sup> *Ib.*, p 219.

<sup>68</sup> *Ib.*, p 219-20.

<sup>69</sup> *Ib.*, p 220-21.



a diputados y senadores), si son rechazadas es difícil encontrar claramente a quien asignar la culpa.

La segunda condición, se refiere a que los votantes deben ser capaces de destituir del poder a los responsables de la política rechazada.

La tercera, y que quita poder a la sanción retrospectiva, se refiere a que si los que ocupan un cargo tienen mayor acceso a recursos, desde el punto de vista estructural, es más fácil reelegir que volver a elegir, ya que los que poseen más recursos tienen mayor poder para difundir mensajes de carácter electoral y sobresalir respecto a sus competidores.

Debemos destacar otra propiedad del juicio retrospectivo, y es que las iniciativas surgen de los que están en el gobierno. Esto provoca que los representantes sean libres, pero que no pueden hacer lo que quieren, pues no deben provocar el rechazo de los electores. Pero son más libres que si tuviesen que estar realizando las prospecciones por parte de los electores. Una vez más, nos encontramos con elementos propios del concepto de representación, pero seguimos sin encontrar un elemento, a nivel práctico, que materialice la actividad de representar, o dicho de otro modo, no encontramos el modo de influir el rumbo de las políticas.

De este modo Manin concluye:

***En el gobierno representativo, el electorado juzga ex post facto las iniciativas tomadas de un modo relativamente autónomo por los que están situados en el poder. A través de su juicio retrospectivo, el pueblo goza de verdadero poder soberano. Llegado el momento de la elección, cuando se ha dicho todo a favor y en contra de las políticas de los que están en los cargos, el pueblo presenta su veredicto. Contra ese veredicto sea correcto o erróneo, no hay apelación; ese es el aspecto democrático de la elección. No obstante, toda elección es también una opción inseparable en cuanto al futuro, ya que se trata de nombrar a quienes gobernarán mañana. En éste, en el aspecto prospectivo, las elecciones no son democráticas porque los gobernados son incapaces de imponer a los gobernantes que lleven a cabo la política por la que les eligieron***<sup>70</sup>.

De este modo, el juicio retrospectivo nos pone ante una paradójica situación, ya que el mejor modo de influir en el futuro es mirando al pasado. Que el representante elegido será un buen representante no queda garantizado, pero sí tenemos la seguridad de que podemos deponer a aquel representante que no persiga nuestros intereses. Como lo dijo Manin el decir que no tiene más fuerza que el sí, ya que al elegir un nuevo representante no nos aseguramos que se cambiará la dirección de la política pública haciéndola girar hacia la dirección deseada.

---

<sup>70</sup> Manin, *op. cit.*, p 225.

## Conclusiones

En el comienzo de este trabajo, se propuso que el objetivo era estudiar el concepto de representación como un sustantivo actuar por otros. Para luego ver su aplicación a la vida política. Este es el concepto que debemos invocar si pretendemos dar cuenta de la actividad de un representante, si deseamos saber si somos representados bien o mal.

Digamos, primeramente, que representar quiere decir hacer presente algo que está ausente, pero de un modo no literal.

El concepto de representación que nosotros buscamos, es decir, concebido como actividad sustantiva viene a ser, más o menos, el siguiente: representar significa actuar en interés del representado. El representante debe ser independiente, discreto y actuar con discernimiento. Él es quien actúa no debe ser un mero agente, pero, a la vez, el representado debe estar presente en la acción. El modo de actuar del representante no debería entrar en conflicto con los deseos del representado, pero en caso de que esto ocurra, el representante debe dar una explicación. Debe explicar por qué los intereses del representado están en conflicto con los deseos del representante. El conflicto entre estos debe ser sólo potencial, no debería ocurrir en la práctica.

Este es el concepto que necesitamos si queremos referirnos a la actividad del representante, sólo un concepto como éste puede decirnos si se ha representado bien o mal. Sólo un concepto como éste puede decirnos si se ha representado verdaderamente. Esto ocurre cuando el representante persigue los intereses de los representados. Pero el ser bien representados, en el caso de la política, no sólo se debe a que ocurra la actividad de representar, sino también, es necesaria la existencia de ciertos arreglos institucionales creados con el fin de crear representación, en los cuales participan muchas personas otorgándole a la representación la forma de un sistema institucionalizado.

Esto nos lleva al estudio del gobierno representativo. Más bien dicho, a las instituciones características de un gobierno representativo, a las instituciones creadas con el fin de crear representación, las cuales son cuatro y siempre que se encuentren se encuentran en bloque, a saber, elecciones en intervalos regulares, libertad parcial de los representantes, libertad de opinión pública y, finalmente, que las decisiones públicas son sometidas a debate.

La primera de estas instituciones posee un carácter distinto de las otras y por eso fue tratada aisladamente. Las otras tres, se caracterizan por remitirnos directamente al concepto de representación desarrollado en la sección anterior, específicamente, en lo referente a la presencia de los electores en el actuar del representante.

Por su parte, las elecciones nos muestran características muy distintas. En primer lugar, no nos remite al concepto de representación. No hay nada en el concepto que nos traiga a la mente la necesidad de elecciones. Por lo tanto, no hay una relación directa entre elecciones y la actividad de representar, o mejor dicho, las elecciones no nos garantizan que seremos correctamente representados. Al parecer en el establecimiento del gobierno representativo se pensó que la distancia requerida por el concepto de representación sería verdaderamente guardada si se elegían como representantes a personas superiores en un sentido u otro, pero como se desprende del concepto la distancia requerida se refería

---

a la acción a la hora de fomentar mis intereses y no a una distancia de carácter social y económica.

Si bien autores como Madison creía que las elecciones eran necesarias para crear representación, nosotros pensamos lo siguiente: no cuestionamos la importancia del mecanismo, pero partiendo del hecho de que las elecciones son el mecanismo para elegir representantes, lo que no hay es una relación directa entre la elección y el representar bien. Ante la pregunta de qué es lo que debe realizar el representante, los padres del gobierno representativo respondieron a la pregunta de quién representaría. Por más que votemos no tenemos el poder de darle el rumbo que deseamos a las políticas públicas. Como lo dijo Manin en el sistema representativo la negación tiene más poder que el sí, pues podemos rechazar al representante y la política que no nos agrada, pero esto no nos garantiza que el nuevo representante será mejor que el anterior.

Pero las elecciones nos muestran otros elementos. En primer lugar, es el mecanismo creado para la selección de representantes, los cuales deben ser superiores al resto, mostrándose las elecciones como aristocráticas en sí mismas. Pero a la vez que las elecciones poseen una dimensión aristocrática, ésta es contrapesada por elementos democráticos como son la igualdad entre todos los individuos para elegir y rechazar representantes. Además, estos elementos democráticos fueron acrecentados por la evolución hacia el sufragio universal y la eliminación de trabas legales para ser elegido representante, hasta el punto de que el gobierno representativo pasó a considerarse como una variedad de la democracia, siendo que en sus inicios se creó explícitamente como un sistema opuesto y mejor a éste.

En segundo lugar, al agregarle el carácter de periódicas nos encontramos con que las elecciones nos muestran que en éstas se expresa la única voluntad vinculante, legalmente, por parte de los electores.

Si bien las elecciones no nos garantizan que seremos bien representados, nos ofrecen la posibilidad de ser una especie de juez respecto a los representantes y las políticas públicas, el veredicto del pueblo, sea correcto o incorrecto, nos deja la última palabra, la cual si desea hacerse oír e influir en la política pública debe realizarse en base al pasado.

Me refiero a que en el momento que es emitido el voto se debe pensar en base al historial del candidato, al cual, al parecer le interesa la voz del pueblo no por ser importante para su actividad, sino en la medida que en ella reside el poder para su destitución o reelección. Pero digámoslo una vez más si es reelegido no corresponde a una de las actividades del representante. Si éste ha realizado bien su trabajo la reelección debería venir por añadidura.

De este modo, el gobierno representativo, se presenta como un sistema equilibrado en el cual se presentan a la vez elementos democráticos y aristocráticos.

Por su parte, las otras instituciones, como se dijo, guardan estrecha relación con el concepto de representación.

En primer lugar, la independencia parcial de los representantes se corresponde directamente con la controversia mandato independencia. El representante debe ser libre para poder actuar, pero a su vez, debe ser sensible a los deseos de los representados. La teoría del mandato nos mostró que el representante no puede contrariar constantemente los deseos de sus electores. Este aspecto del concepto fue lo que se materializó en la institución de la independencia parcial del representante (con lo cual no estoy diciendo que el camino seguido sea así de simple, pero este no es el punto del razonamiento).

Por su parte, dada la imposibilidad de dar mandatos imperativos e instrucciones, era necesario crear un método mediante el cual la voz de los electores sea escuchada. De este modo, se instauró la libertad de opinión pública, la cual nos garantiza la posibilidad de emitir nuestras opiniones en todo momento con independencia del gobierno. Además, fue creada como contrapeso de la libertad de los representantes. Pero aunque existe la posibilidad de emitir las opiniones en todo momento, siempre es el representante quien toma la decisión.

Por último el someter las decisiones públicas a debate deriva del hecho de que la labor del representante corresponde que se realice dentro de un cuerpo colegiado, donde el representante se enfrenta a sus colegas, los cuales persiguen los intereses de sus propios electores. Siendo el gobierno representativo un fenómeno eminentemente moderno, tiene en sus fundamentos los principios del derecho moderno. Dentro de estos principios se encuentra el de igualdad, el cual nos garantiza que ninguna superioridad de ningún tipo puede ser razón para ser gobernado por otros. El gobierno se deriva del consentimiento de los ciudadanos. De este modo, la mejor manera de perseguir los intereses de un representado es mediante el debate y la persuasión. A partir de aquí también podemos ver la relación con el concepto de representación, de la cual, digámoslo una vez más, carecen las elecciones.

Por lo tanto, podemos concluir que la representación como actividad sustantiva no queda garantizada por ninguna institución. Debemos recurrir, como nos dice Pitkin, a la conjunción de instituciones y el ideal del concepto a la vez. Las instituciones humanas están caracterizadas por la constante lucha entre el ideal y el logro, entre el concepto y su aplicación práctica. La institución por sí misma no nos garantiza nada. Por su parte, el concepto por sí solo, puede dejar la actividad de representar como un mero capricho del representante, al no estar institucionalizado.

Por lo tanto, si queremos garantizar la representación como actividad son necesarios conjuntamente la institución y el ideal. Sólo a la luz de éste podemos hacer correcciones en la práctica e intentar que el carácter prospectivo de las elecciones deje de ser una aspiración y pueda volverse real sin necesidad de eliminar la representación.

# Bibliografía

Pitkin, H., *El concepto de representación*. CEC, Madrid, 1985. Traducción de Ricardo Montoro Romero en base a la obra original *The concept of representation*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles 1967-1972.

Manin, B., *Los principios del gobierno representativo*, Editorial Alianza. Versión de Fernando Vallespín, Madrid, 1998. Título original *The Principles of Representative Government*, Syndicate of the Press of the University of Cambridge, England, 1997.