

CAPÍTULO SEGUNDO

EL “REDESCUBRIMIENTO” DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA (DEMOCRACIA REPRESENTATIVA, NUEVAS FORMAS DE REPRESENTACIÓN DE INTERESES Y PUNTOS DE ACCESO A LAS ESTRUCTURAS DECISIONALES DEL ESTADO)

I. EN DEFENSA DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: ENTENDIENDO LO QUE ES, LO QUE PUEDE Y DEBE HACER, Y LO QUE NO PUEDE HACER

Una vez examinadas las principales críticas a la democracia representativa, debemos ahora reconocer que ésta también tiene sus defensores. Por ejemplo, en su breve, pero sustancioso ensayo titulado “En defensa de la representación política”, Giovanni Sartori hace un llamado a valorar los aspectos positivos que esta forma de gobierno tiene, y a oponerse a la tendencia que denomina “directismo”, la cual propone relegar la representación a un papel menor, o incluso, secundario. Ante ello, la postura de Sartori es “...que la representación es necesaria (no podemos prescindir de ella), y que las críticas de los directistas son en gran parte fruto de una combinación de ignorancia y primitivismo democrático”.⁴⁵ Para este autor, las instituciones representativas pueden llegar a decepcionarnos; pero en gran medida ello refleja nuestro propio desconocimiento de lo que la representación debe y puede hacer y, en contraposición, no puede hacer.⁴⁶ Es decir, se critica a la democracia representativa sin entender qué es, cuál es su lógica, cuáles mecanismos la componen y cómo funcionan y, en suma, sin comprender cuáles son sus méritos.

Consideramos que a lo anterior contribuye lo que ya en el capítulo anterior recordamos que observaba Garrorena: la tendencia a resolver la relación jurídica de representación en mera ideología. Como se recordará, lo que este autor dice es que el lenguaje político y periodístico alude a la representación por medio de expresiones y términos relacionales, a través de referencias re-

⁴⁵ Sartori, Giovanni, “En defensa de la representación política”, *Claves de Razón Práctica*, núm. 91, 1999, p. 1.

⁴⁶ *Idem*.

tóricas y metáforas. Garrorena dice que lo que hoy conocemos como mandato representativo es un recurso retórico dirigido a crear una imagen o representación mental, la apariencia ideológica, de que los legisladores mantienen con los electores una presunta relación jurídica consistente en una relación de mandato, y que en tanto mandatarios actúan vinculados a la voluntad de quienes los eligieron. A su vez, esto genera una tensión entre los planteamientos ideológica y metafóricamente relacionales y la realidad política. Se generan así expectativas que, al no cumplirse, producen decepción.⁴⁷

Para Sartori, esta idea de una *relación ideológica y metafóricamente construida* no es lo que caracteriza a la democracia representativa ni debe serlo. Con otras palabras, y con otro humor, Sartori coincide en esencia con Garrorena al sostener que “Por mucho que los votantes deseen disponer de representantes que operen como su chico de los recados, como los ejecutores de sus instrucciones, es necesario resistirse a esta exigencia y decirles que unos mandatarios al servicio estricto de sus concretos electores no harían sino menoscabar la democracia representativa”.⁴⁸

De alguna manera, esta representación mental de la relación entre representante y representados es una herencia de la técnica de la representación de los parlamentos medievales, construida sobre las bases del derecho privado, y que estaba montada, como explica Pedro de Vega,

...en un acto jurídico en el que quedaban perfectamente definidos, por una parte, los sujetos de la representación y, por otro lado, la extensión y contenido de la misma. Respecto a los sujetos, era claro que el representante operaba sólo en nombre de las personas, municipios o corporaciones que lo designaban, y no como mandatario de la *universitas* del pueblo.⁴⁹

Como ya vimos en el capítulo anterior, bajo este esquema, la representación tenía límites precisos, ya que el representante solamente podía realizar su labor en los términos del mandato conferido, que estaban indicados en cuadernos de instrucciones (*cahiers d'instructions*, en la experiencia francesa).

Pero la técnica de representación medieval se quiebra al sentarse las bases de los gobiernos representativos, tanto en la experiencia constitucional inglesa como en la francesa. En el primer caso, es Edmund Burke quien

⁴⁷ Garrorena Morales, Ángel, “Apuntes para una revisión crítica de la teoría de la representación”, en Garrorena Morales, Ángel (ed.), *El parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, pp. 36 y 37.

⁴⁸ Sartori, *op. cit.*, p. 4.

⁴⁹ Vega García, Pedro de, “Significado constitucional de la representación política”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 44, 1985, p. 26.

racionaliza cómo es que ha de entenderse el vínculo entre representantes y representados, quien en su multicitado discurso a los electores de Bristol (noviembre de 1774) sostuvo lo siguiente:

Dar una opinión es derecho de todos los hombres: la de los electores es una opinión de peso y respetable, que un representante debe siempre alegrarse de escuchar y que debe estudiar siempre con la máxima atención. Pero instrucciones imperativas, mandatos que el diputado está obligado ciega e implícitamente a obedecer, votar y defender, aunque sean contrarias a las convicciones más claras de su juicio y su conciencia, son cosas totalmente desconocidas en las leyes del país y surgen de una interpretación fundamentalmente equivocada de todo el orden y temor de nuestra Constitución.⁵⁰

Y para completar su concepción acerca de la representación política, en el mismo discurso Edmundo Burke manifestó que

El Parlamento no es un congreso de embajadores que defienden intereses distintos y hostiles, intereses que cada uno de sus miembros debe sostener, como agente y abogado, contra otros agentes y abogados, sino una asamblea deliberante de una nación, con un interés: el de la totalidad; donde deben guiar no los intereses y prejuicios locales, sino el bien general que resulta de la razón general del todo. Elegís un diputado; pero cuando lo habéis escogido, no es el diputado por Bristol, sino un miembro del Parlamento.⁵¹

Como nos recuerda Pedro de Vega, los revolucionarios franceses siguieron el mismo camino: sustituyeron la representación medieval por la fórmula del llamado mandato representativo, que conferirá un sentido jurídico y político radicalmente diferente al fenómeno de la representación. Ésta ya no se regirá por el derecho privado, ni el representante operará solo en nombre de quien lo elige, ni se limita a las instrucciones, ni se puede revocar, y ahora los parlamentarios pasan a representar a la nación entera y su mandato por vincularse a la nación, y no a personas o grupos que los eligen, no podrá en ningún caso ser revocado por éstos.⁵² Esto se plasma normativamente en el artículo 7o. de la sección III de la Constitución francesa de 1791, según el cual “Los representantes nombrados en los departamentos no serán representantes de un departamento en particular, sino de la Nación entera, y no se les podrá dar ningún mandato”.

⁵⁰ Burke, Edmund, “Discurso a los electores de Bristol”, en *Textos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 312.

⁵¹ *Ibidem*, pp. 312 y 313.

⁵² Vega, Pedro de, *op. cit.*, p. 30.

Como vimos en el capítulo anterior, los críticos de esta forma de construir la representación política sostienen que con esto se da la espalda a la idea misma de relación.⁵³

Ahora bien, la falta de una relación directa y personal entre representantes y representados se ve acentuada en la literatura por el tema de la escala en las sociedades de masas. Sartori se refiere a este fenómeno al observar el extraordinario aumento del número de electores en las democracias contemporáneas. El dice, para ejemplificar, que una circunscripción electoral que hace un siglo reunía a 5,000 votantes, puede contar ahora con 100,000. Para este autor, el problema no es tanto la insignificancia del votante individual (uno es igual de insignificante entre 5,000 que entre 100,000 votantes), sino la “distancia” entre el representado y sus representantes, y esta distancia puede percibirse de distintas formas: como alejamiento, como impermeabilidad, como sordera, como indiferencia.⁵⁴

Cabe señalar que algunos autores observan que el tema de la escala y la masificación de las democracias contemporáneas afecta también al argumento a favor de la democracia directa. Como afirma Monsiváis Carrillo, no está de más notar que la escala y complejidad de los sistemas políticos contemporáneos hacen inviable algún modelo de democracia directa. Según este autor:

En relación con esto, es poco realista esperar que millones de personas se involucren directamente en las decisiones políticas y legislativas de un régimen, aunque se tenga la expectativa de que el desarrollo tecnológico ponga remedio a este problema algún día. [además de que subsiste un problema de carácter funcional] Las decisiones políticas involucran conocimiento especializado y dominio de la técnica jurídica; demanda a la vez profesionalización, capacidades de negociación, deliberación e intercambio, y recursos que no están distribuidos de manera uniforme: tiempo, dinero y disposición.⁵⁵

⁵³ Guillermo Jensen ve en Burke y en Madison los antecedentes de la actual crisis de representación política: “El punto de partida histórico es claro: la crisis de la representación hunde sus raíces en el siglo XVIII, en el que se consolidó una lógica representativa que tendió a distanciar cada vez más a los electores de sus representantes. Así, la defensa de la libertad de los representantes para decidir sobre los asuntos públicos sin la necesidad de consultar a los electores (defendida por Burke) o los filtros institucionales de diseño constitucional madisoniano fueron consolidando una tendencia estructural que llega hasta nuestros días”. Véase Jensen, Guillermo E., “El derecho como conversación política. Notas críticas a propósito de *El derecho como una conversación entre iguales* de Roberto Gargarella”, *Revista Jurídica de la Universidad de San Andrés*, núm. 12, agosto-diciembre 2021, p. 5.

⁵⁴ Sartori, *op. cit.*, p. 5.

⁵⁵ Monsiváis Carrillo, Alejandro, “La configuración de la política representativa. Una perspectiva transversal”, *Revista Reflexiones*, vol. 93, núm. 2, 2014, p. 93.

Monsiváis se refiere así a un tema bien conocido y debatido en la teoría democrática: la representación política implica no sólo una “elección”, sino también una “selección” de personas que han de tomar decisiones en nombre de otras personas. Se trata de elites autorizadas vía elección para tomar decisiones.

Siguiendo esta línea de pensamiento, Manin sostiene que el gobierno representativo es inevitablemente una forma electoral de aristocracia, porque discrimina entre ciudadanos y excluye a algunos del proceso de toma de decisiones. Sin embargo, no ve en esta circunstancia un aspecto negativo. Según este autor, el valor de la democracia electoral es que los más son mejor que los menos en reconocer a individuos competentes, pero peores que los menos en actuar de manera competente.⁵⁶ Por su parte, y en la misma línea, Urbinati menciona la idea de que la participación en las elecciones no es tanto para seleccionar políticas públicas, sino para seleccionar tomadores de decisiones.⁵⁷ Mientras que Sartori, en su defensa de la representación política, defiende el elemento “elitista” de este sistema de gobierno criticando el “antielitismo” de los “directistas”; es decir, el rebajamiento de la elite, y apunta: “No nos equivoquemos: devaluando la meritocracia no conseguimos sino demeritocracia: devaluando la selección no conseguimos sino la selección de lo malo, y devaluando la igualdad en función de los méritos no conseguimos sino la igualdad en el demérito. Que es exactamente lo que tenemos ahora”.⁵⁸

Sin embargo, el gobierno representativo no se agota en la imagen de un pueblo pasivo, con capacidades periódicas para seleccionar dirigentes, pero sin voz. El gobierno representativo es algo más que elecciones periódicas y división del trabajo entre elites políticas y ciudadanos. Ahora bien, la autora que empieza a abrir un camino distinto en la reflexión sobre la naturaleza y características de la representación política es Hanna Pitkin, cuyas ideas básicas sobre el tema reseñaremos a continuación.

II. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA SEGÚN HANNA PITKIN

Como explica Disch, Pitkin contradijo dos presupuestos de la explicación estándar de la representación. El primero de esos presupuestos consiste en

⁵⁶ Manin, Bernard, *The Principles of Representative Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

⁵⁷ Urbinati, Nadia, “Political Representation as a Democratic Process”, *Redescriptions. Yearbook of Political Thought and Conceptual History* 10 (1), 2006, p. 28.

⁵⁸ Sartori, *op. cit.*, p. 5.

pensar que la representación puede ser modelada como una relación principal-agente entre el legislador y sus electores.⁵⁹ Pitkin dice que la representación es “un arreglo público e institucionalizado que involucra a muchas personas y grupos, y que opera en arreglos de larga escala de maneras muy complejas”.⁶⁰ Es decir, la representación política, al referirse a una relación social más que a un atributo de una persona en lo individual, podría ser conceptualizada solamente como una propiedad sistémica. Lo que hace la representación no es ninguna acción en lo particular de ningún participante, sino la estructura y funcionamiento general del sistema, en el que los patrones emergen de múltiples actividades de mucha gente.⁶¹

El segundo presupuesto al que también se opone Pitkin es aquel que consiste en pensar que las preferencias de los ciudadanos son y deben ser “la fuerza principal en un sistema representativo”. Esto se puede constatar al reconocer que los “resultados” (*outputs*, es decir, lo que los legisladores o representantes deciden en términos de leyes y políticas) no se pueden explicar exclusivamente (y quizá ni siquiera de manera primordial) por las demandas y preferencias de los electores. Primero, los políticos tienen en su base electoral más de un solo “principal”.⁶² En otras palabras, los distritos electorales que eligen representantes son complejos, heterogéneos, formados por cientos o miles de ciudadanos con preferencias, demandas y opiniones diversas. Segundo, en la conducta legislativa operan una gran complejidad y pluralidad de determinantes: no puede explicarse por un solo eje que va del legislador a su distrito. La decisión legislativa toma en cuenta muchos factores en competencia, que incluyen tanto negociaciones con los otros legisladores como la agenda y los intereses de los partidos, así como los ideales de la nación como un todo, y los puntos de vista y opiniones del legislador. Además,

⁵⁹ Disch, Lisa, “Democratic Representation and the Constituency Paradox”, *Perspectives on Politics*, vol. 10, núm. 3, septiembre 2012, p. 599.

⁶⁰ Pitkin, Hanna, *The Concept of Representation*, Berkeley, Los Angeles y Londres, University of California Press, 1967, p. 221.

⁶¹ En un sentido parecido, Warren y Castiglione afirman que el objeto de la representación no son las personas, los electores como personas. Lo representado es creado en la dinámica de la relación representativa que selecciona aspectos de las personas, dando forma a demandas, deseos, descontentos, valores y juicios en formas que los hacen visibles públicamente, articulados en lenguaje y símbolos, y por tanto políticamente relevantes. Warren, Mark E., y Dario Castiglione. N.d. “Rethinking Democratic Representation: Eight Theoretical Issues”, documento no publicado Canadá, University of British Columbia, pp. 12 y 13. Citados por Disch, *op. cit.*, p. 604

⁶² Nos referimos aquí a la relación “agente-principal”, que es en la que se basa el presupuesto consistente en pensar la representación política como una relación individual entre representante y representado.

los representados no tienen opinión en la mayoría de los temas (*issues*), y el deber del representante es hacer lo que sea mejor para ellos, y no tanto querer lo que aquéllos quieren de manera latente (con esta afirmación Pitkin anticipa lo que algunos politólogos llaman el aspecto “empresarial” de la representación política, que enfatiza que los “intereses”, las “identidades”, e incluso los “valores” no preexisten a la relación representativa, sino que se convierten en objetos de representación a través de ella). De ahí se sigue que la representación democrática debe ser concebida como un “arreglo público e institucionalizado”, uno en que la representación surge no de una acción única de ningún participante, sino de la estructura total y funcionamiento del sistema.⁶³ En suma, Pitkin da un giro en el sentido de entender a la representación como sistémica, impersonal y anónima.⁶⁴

Ahora bien, a pesar del enfoque sistémico sugerido por Pitkin para entender a la representación política, este no deja de reflexionar sobre la naturaleza de la relación entre representantes y representados, que concibe en términos de autorización, rendición de cuentas (o responsabilidad) y *receptividad*.⁶⁵

La variable de autorización se refiere al medio por el cual los representantes obtienen su estatus o cargo. Los principales temas de preocupación dentro de este punto de vista son el proceso mediante el cual un representante obtiene poder; por ejemplo, a través de elecciones, y las formas en que un representante puede hacer cumplir sus decisiones. Desde este punto de vista, no existe un estándar para evaluar qué tan bien se comporta un representante. Uno puede simplemente evaluar si un representante toma legítimamente o no sus decisiones. Por su parte, la variable de rendición de cuentas o responsabilidad se refiere a la capacidad de los representados o electores para sancionar *ex post* a sus representantes, por no actuar de acuerdo con sus deseos o deseos; por ejemplo, votar a un funcionario electo fuera de su cargo. A su vez, esta variable se cuestiona si existen mecanismos de sanción disponibles para los electores en caso de que el representante no haya sido sensible a las preferencias, deseos y expectativas de los electores, lo cual nos conduce a una tercera variable, que es la *receptividad*.⁶⁶

⁶³ Pitkin, *op. cit.*, pp. 214-224.

⁶⁴ Disch, Lisa, *op. cit.*, pp. 603 y 604.

⁶⁵ En inglés, el término empleado es el de *responsiveness*, que no tiene un equivalente exacto en español, pero que hemos decidido traducir como “receptividad”.

⁶⁶ Kurebwa, Jeffrey, “A Review of Hanna Pitkin’s (1967) Conception of Women’s Political Representation”, *International Journal of Scientific and Research Publications*, vol. 5, 11, noviembre de 2015, pp. 50 y 51.

Para Pitkin, y en relación con la receptividad, la representación política implica “actuar en el interés de los representados, de una manera receptiva hacia ellos”.⁶⁷ Pero esa receptividad, como ya vimos, no la entiende en el sentido típico de las preferencias de los electores que se reflejan en las decisiones de los representantes, sino como algo más complejo, como una actividad.

Por “representar”, Pitkin entiende “hacer presente de alguna manera algo que sin embargo no está presente literalmente o de hecho”.⁶⁸ En la representación política, ese “algo” que debe ser hecho presente es un conjunto de electores (*constituency*), así como los intereses y las preferencias de estos. Pero el énfasis en que la representación es actividad sugiere que la representación política implica más creatividad que lo que las normas democráticas convencionales permiten.⁶⁹

III. LA CRÍTICA DE HEINZ ELAU Y PAUL D. KARPS A PITKIN

Ahora bien, Pitkin abrió una línea de pensamiento que permite concebir a la representación política como sistémica, como una actividad compleja, con múltiples elementos. Sin embargo, para algunos autores, la autora dejó varios elementos esenciales sin explicar a profundidad. Uno de ellos es el concepto de receptividad. Tal es el caso de Heinz Elau y Paul D. Karps, quienes hacen esta crítica en su influyente estudio sobre la representación política, cuyos argumentos principales examinaremos a continuación.⁷⁰

Para empezar, estos autores hablan de una “crisis de la teoría de la representación”. Como parte de esa “crisis”, se niegan a entender la representación política en términos de la existencia de congruencia entre las actitudes de los representados y los representantes, en temas de políticas públicas. Los autores critican la postura que puede resumirse a través de la siguiente frase: “Mucha congruencia es evidencia de representación, poca congruencia es prueba de su ausencia”. Asimismo, rechazan limitar el estudio de la

⁶⁷ Pero también dice Pitkin que el representante no debe estar de manera persistente en contra de los deseos de los representados sin tener buenas razones en términos de su interés, sin una buena explicación de porque sus perspectivas no están de acuerdo con sus intereses. Pitkin, *op. cit.*, pp. 208-222.

⁶⁸ *Ibidem*, pp. 8 y 9.

⁶⁹ Disch, *op. cit.*, pp. 599 y 600.

⁷⁰ Elau, Heinz y Karps, Paul D., “The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness”, *Legislative Studies Quarterly*, II, 3, agosto de 1977.

representación política al análisis de la “conexión electoral”, lo cual produce una visión muy limitada del proceso de representación.⁷¹

Pero sus principales críticas consisten en sostener, primero, que la teoría de la representación hace presunciones sobre la conducta de los ciudadanos que son negadas por evidencia empírica. Por ejemplo, no hay evidencia de que los ciudadanos sean fuente de demandas de políticas públicas, posiciones, o incluso orientaciones generales que puedan de alguna manera ser “representadas” en el proceso de decisión de políticas públicas. En general, los ciudadanos no tienen la información necesaria para una efectiva decisión de políticas.⁷²

Segundo: dada la limitada capacidad de los representados para formular políticas, una teoría viable no podría ignorar la asimetría en la relación representativa. Habría entonces que partir de una diferencia de estatus entre representante y representados, por lo cual estos últimos son los que dan dirección a la relación.

Finalmente, Elau y Karsp encuentran en el concepto de receptividad propuesto de manera incipiente por Pitkin, el núcleo para entender la representación política en las democracias contemporáneas. Así, proponen que la receptividad está caracterizada por cuatro componentes: receptividad de políticas; receptividad de servicios; receptividad de asignaciones, y receptividad simbólica.⁷³

De esta manera, para estos autores, la actividad inherente a la representación política está compuesta por la receptividad de políticas, que se define en términos de congruencia entre las preferencias o demandas de políticas de los electores y la conducta oficial del representante, en el entendido de que esta no es una relación unidireccional, sino bidireccional, en la cual el representante tiende a ser el que da dirección a la relación.

Pero también existe lo que Elau y Karsp denominan “la receptividad de servicios”, que se refiere a los esfuerzos del representante por asegurar beneficios particularizados a individuos o grupos de su electorado. Se trata de proporcionarles servicios no legislativos, ventajas y beneficios que el representante puede obtener para electores en particular, como contestar cartas, resolver problemas, o fungir como mediador en conseguir recursos.

⁷¹ Bajo la lógica de la “conexión electoral”, los representantes buscando reelegirse, procuran complacer a su electorado para evitar los mecanismos de sanción de la relación representativa (voto de castigo). *Ibidem*, pp. 234 y 235.

⁷² *Ibidem*, p. 236.

⁷³ En inglés: *Policy responsiveness, service responsiveness, allocation responsiveness y symbolic responsiveness*. *Ibidem*, pp. 36 y ss.

Por su parte, la receptividad de asignaciones se refiere a los esfuerzos del representante, de obtener beneficios para su electorado a través del proceso de asignación del presupuesto o a través de intervenciones administrativas para la asignación de proyectos.⁷⁴ Y por último, la receptividad simbólica implica gestos públicos del tipo que crean un sentido de confianza y apoyo en la relación entre el representante y el representado. Incluye la realización de gestos para generar y mantener apoyo continuado y difuso; dar “satisfacción simbólica” al electorado por medio del uso de símbolos políticos para generar confianza y apoyo; incluyendo, por ejemplo, la introducción de proyectos de ley que no tienen posibilidad de aprobarse, y que ni siquiera tienen la intención de que se aprueben en realidad, para satisfacer a electores y demostrar su receptividad.⁷⁵

El punto que quieren enfatizar Elau y Karps es que la receptividad se refiere no solamente a “este” u “otro” objetivo de la actividad política de parte del representante, sino a un grupo de objetivos. Sólo cuando la receptividad es vista como un fenómeno compuesto, la aproximación a la representación-como-receptividad recomendada por Pitkin puede ser útil.

IV. LA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO GENERAL DEL GOBIERNO REPRESENTATIVO

Regresemos ahora al planteamiento original de Pitkin para poder avanzar en nuestra reflexión. Según esta autora, lo que la representación hace no es ninguna acción en lo particular de ningún participante, sino la estructura y funcionamiento general del sistema, en el que los patrones emergen de múltiples actividades de mucha gente. Pero preguntémonos ahora: ¿cuál es la estructura y funcionamiento general del sistema representativo?

En las últimas dos décadas, un nutrido grupo de académicos ha emprendido la tarea de profundizar en esta línea de análisis. Una figura relevante de este grupo es Nadia Urbinati, quien habla del “redescubrimiento” de la representación política. En sus distintos trabajos, esta investigadora construye una defensa del núcleo normativo de la democracia representativa.⁷⁶

Así, para Urbinati, la democracia representativa no sólo es una democracia electoral, sino que su especificidad y carácter distintivo se encuentra

⁷⁴ Lo que en Estados Unidos denominan el “*pork barrel*” o asignación de recursos del presupuesto para efecto de mantener clientelas electorales.

⁷⁵ *Ibidem*, pp. 241-247.

⁷⁶ Urbinati, Nadia, “Representation as Advocacy, A Study of Democratic Deliberation”, *Political Theory*, vol. 28, núm. 6, diciembre de 2000, p. 760.

en la circularidad que las elecciones crean entre el Estado y la sociedad y el *continuum* del proceso de toma de decisiones que vincula a los ciudadanos con la asamblea legislativa.⁷⁷

Es decir, para Urbinati el proceso democrático representativo está formado por un ciclo temporal que contiene momentos distintos. Sí de elección, pero también de deliberación, de decisión, de actuación y de evaluación (o juicio) públicos. Este proceso implica formas de acción política extraelectoral, es decir, que trascienden el acto de votar, que entrañan, sobre todo, procesos de comunicación en diversos espacios públicos.

La idea del proceso representativo como ciclo, estructurado en términos de circularidad entre las instituciones estatales y la sociedad civil, implica que la deliberación y la decisión no sólo se dan en el espacio legislativo. En las democracias modernas existen múltiples fuentes de información, diversas formas de comunicación e influencia que los ciudadanos pueden activar a través de los medios de comunicación, los movimientos sociales y los partidos políticos, dando con ello contenido a la representación en una sociedad democrática por medio de “transferir lo social en lo político”.⁷⁸ En estos espacios se delibera sobre los asuntos públicos, y se generan cambios en la opinión pública a los que los gobernantes no pueden ser indiferentes, bajo la pena de pagar el costo político en las siguientes elecciones.

La regularidad de las elecciones implica que en el gobierno representativo quienes gobiernan y toman las decisiones no pueden hacer oídos sordos respecto de cambios en la opinión pública. Es lo que Benjami Constant llamó “representación en el *durée*”: la atención permanente y receptividad de los representantes respecto de “los cambios en la opinión pública que puedan ocurrir entre una elección y la siguiente”.⁷⁹

En la democracia representativa, la sociedad civil, los ciudadanos, tienen la capacidad de juzgar y evaluar las decisiones de sus gobernantes, y de hacerles llegar a estos últimos los juicios y evaluaciones a través de diversos procesos comunicativos. Esto corresponde a la idea de Habermas sobre la transmisión reflexiva de las deliberaciones públicas en el dominio de las instituciones representativas.⁸⁰

⁷⁷ Urbinati, *op. cit.*, “Political Representation as a Democratic Process”, p. 26.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 24.

⁷⁹ Constant, Benjamin, “Principles of Politics Applicable to All Representative Governments”, en *Political Writings*, Biancamaria Fontana (ed.), Cambridge, Cambridge University Press, 1988, p. 209. Citado por Urbinati, *op. cit.*, “Political Representation as a Democratic Process”, p. 27.

⁸⁰ Véase la referencia a Habermas contenida en el punto 1, sección III de la Introducción del presente libro.

A mayor abundamiento, la circularidad a la que se refiere Urbinati, como característica de la estructura y funcionamiento general del gobierno representativo, se puede ver con más claridad en lo que Bernard Manin denomina “los cuatro arreglos institucionales básicos de este tipo de gobierno”, a saber:

1. Quienes gobiernan son designados por elección en intervalos regulares. No es sólo que sean seleccionados por elección, sino el hecho de que tales elecciones son recurrentes, lo cual tiene implicaciones muy importantes, porque en sus acciones, quienes ocupan un cargo público tienen un incentivo para anticipar el juicio retrospectivo de los votantes al final de su periodo en el cargo.⁸¹ Así, las elecciones no solamente seleccionan a los líderes, sino que también afectan a las acciones y a las políticas de quienes ocupan cargos públicos: al final de su periodo en el cargo han de rendir cuentas. Es decir, en el gobierno representativo ciertas elites gobiernan, pero al mismo tiempo esas elites han de rendir cuentas ante los ciudadanos.⁸²
2. Quienes están en el poder tienen cierta medida de independencia en las decisiones sobre políticas públicas que toman cuando ocupan un cargo. No están estrictamente vinculados por los deseos de sus electores (*constituents*) y por las plataformas presentadas a los

⁸¹ Manin se refiere aquí a lo que Carl Friedrich denominó “ley de las reacciones anticipadas”, según la cual los políticos que han sido elegidos para un cargo público y que tienen la intención de ser reelegidos se encuentran condicionados en sus decisiones por la anticipación, expectativa de cómo ha de reaccionar el electorado ante sus decisiones. Véase Friedrich, Carl J., *Man and his government. An empirical theory of politics*, Nueva York, McGraw-Hill, pp. 199-215.

⁸² A pesar de ser un crítico muy duro en relación con la forma en que ha evolucionado la representación política en las democracias modernas, Rousseau sostiene que el principio de representación es el fundamento de la democracia. Para este autor, es engañoso decir que la democracia directa es la “verdadera” democracia, y que la democracia representativa es una forma degradada de democracia, una fórmula política por *default*, una segunda opción. Pero eso lo refuta Rousseau: la representación no es una falta, un defecto o vicio, sino una condición de la democracia. Es la escena donde se construye la figura del ciudadano, que es una de las condiciones de posibilidad de la democracia. Pero hay una segunda razón porque el principio de representación es fundamento de la democracia: sin él, no es posible ni pensable la responsabilidad política. Para que haya control de las decisiones, para que haya responsabilidad política, debe haber por necesidad lógica, que haya dos cuerpos, el de los representantes que toman las decisiones y el del pueblo delante del cual y por el cual se ejerce el control y la responsabilidad. El pueblo-legislador-directo no puede ser controlado ni le puede exigir responsabilidad. Rousseau, Dominique, *Radicaliser la Démocratie, Propositions pour une Refondation*, Francia, Seuil, 2015, pp. 33-37.

votantes. Es decir, la exacta congruencia entre electos y electores no es obligatoria, lo cual no implica que este esquema no deje un espacio para que los electores ejerzan algún tipo de influencia en los elegidos.⁸³

3. Mientras es verdad que los elegidos tienen una medida de discrecionalidad en sus acciones, los ciudadanos tienen el derecho de expresar sus opiniones y demandas y presionar a quienes ocupan cargos públicos que las atiendan. Esto es posible por la existencia, reconocimiento y vigencia de varios derechos y libertades, como la libertad de reunión, la libertad de asociación para fines políticos, la libertad de expresión y el derecho de petición, entre otros. Es decir, entre elección y elección la ciudadanía no se queda callada.⁸⁴
4. Las decisiones que toman quienes gobiernan están sujetas a “juicio por discusión”, a un constante monitoreo, escrutinio y crítica por medio de la discusión pública.⁸⁵

Como puede apreciarse, Manin resalta las cualidades deliberativas de las instituciones representativas, lo cual también ha sido resaltado por Urbinati y Warren. Para estos autores, la representación induce y forma “relaciones de juicio”, que hacen posible la democracia, algunas de las cuales están formalizadas por medio de elecciones, y otras que operan a través de grupos de defensa, voceros, los medios de comunicación, o bien por “demandas de representación” por un conjunto variado de actores que operan dentro o fuera de la política institucionalizada. Estas “relaciones reflexivas” pasan generalmente desapercibidas, pero son esenciales para configurar el elemento de juicio o evaluación política de los ciudadanos hacia las instituciones representativas en sociedades democráticas complejas y plurales. Además, este elemento permite a los ciudadanos, vigilar y

⁸³ Sartori afina esta idea, al decirnos que el representante no sólo es responsable *ante* alguien, sino también responsable *de* algo. “En resumen, la representación es incuestionable y ha de configurarse normativamente, ha de encontrar un equilibrio delicado entre receptividad y responsabilidad, entre rendición de cuentas y comportamiento responsable, entre gobierno *de* y gobierno *sobre* los ciudadanos”. Sartori, *op. cit.*, p. 6.

⁸⁴ En el presente libro exploramos cómo profundizar y ampliar esta posibilidad, creando lo que en la Introducción denominamos “puntos de acceso” para que la voz de la ciudadanía sea escuchada en los procesos decisionales del Estado.

⁸⁵ Opinión de Bernard Manin, en la entrevista realizada por Hélène Landemore “Is representative democracy really democratic?”, Interview of Bernard Manin and Nadia Urbinati, *La Vie des idées.fr*, Nueva York, 10 de abril de 2007, disponible en: https://laviedesidees.fr/IMG/pdf/20080327_manin_en.pdf.

disciplinar a los detentadores de poder no sólo por el mecanismo del voto, sino por medio de recopilar y exponer públicamente información sobre la actuación y las decisiones de éstos.⁸⁶

Y es en razón de esta estructura y funcionamiento general del gobierno representativo que Manin explica dos de sus cualidades principales: su adaptabilidad y su flexibilidad. En cuanto a la adaptabilidad, señala Manin lo siguiente: es cierto que el sistema otorga autoridad de decidir sólo a los servidores públicos elegidos. Pero también garantiza la libertad de expresar opiniones y demandas en cualquier momento, además de que el peso que los funcionarios elegidos deben dar a esas expresiones no está rígidamente determinado. El hecho de que la relación entre los deseos de los ciudadanos y las decisiones de los representantes no está totalmente especificada hace posibles los ajustes, y esto es así porque el sistema hace visibles las insatisfacciones de la ciudadanía, y la competencia electoral genera incentivos para remediar esas insatisfacciones. Así, la libertad de información y de expresión de opiniones nos hace conscientes de la disrupción relativa en que los políticos pueden caer. Los políticos están conscientes de ello, y la perspectiva de enfrentar nuevos competidores electorales incentiva a los políticos gobernantes a buscar antídotos. De esta manera, el gobierno representativo contiene mecanismos autorregulativos y hasta de autotransformación. Un ejemplo de ello —nos recuerda Manin— es cómo el sistema representativo pudo pacificar el conflicto de clase e integrar a la clase obrera en el siglo XIX en Europa.

Por otro lado, el sistema representativo tiene flexibilidad, porque admite la incorporación de sistemas complementarios, sea a través de mecanismos de democracia directa (referéndum, plebiscito, consulta popular, revocación de mandato), o sea, por medio de figuras que aquí identificamos como de democracia participativa, que son el objeto de estudio principal del presente trabajo.⁸⁷

⁸⁶ Urbinati, Nadia y Warren Mark E., “The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory”, *Annual Review of Political Science*, vol. 11, 2008, pp. 401 y 402.

⁸⁷ Opinión de Bernard Manin, en la entrevista realizada por Hélène Landemore “Is representative democracy really democratic?”, Interview of Bernard Manin and Nadia Urbinati, *La Vie des idées.fr*, Nueva York, 10 de abril de 2007, disponible en: https://laviedesidees.fr/IMG/pdf/20080327_manin_en.pdf.

V. INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN EN LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: QUIENES QUEDAN “FUERA” ¿CÓMO PUEDEN TENER ACCESO?

Un punto de quiebre en el argumento en favor de la democracia representativa se dio cuando David Plotke escribió en 1997 que

Lo opuesto a la representación no es la participación. Lo opuesto a la representación es la exclusión. Y lo opuesto a la participación es la abstención... La representación no es un desafortunado compromiso entre un ideal de democracia directa y las desordenadas realidades modernas. La representación es crucial para constituir las prácticas democráticas.⁸⁸

La afirmación de Plotke no deja de tener una parte de razón, pero por otro lado nubla el hecho de que en las democracias representativas contemporáneas existen mecanismos de exclusión, formales e informales. En efecto, la representación política implica que la ciudadanía, los electores, participan en el proceso de formación de un gobierno y de una oposición, así como en la creación del órgano representativo. Además, la participación no se limita exclusivamente al momento electoral, sino que, como lo han observado Urbinati y Warren, en las democracias representativas existen múltiples “relaciones de juicio” y “relaciones reflexivas” a través de las cuales, y por medio de la deliberación en diversos espacios públicos, una gran cantidad de actores, tales como ciudadanos en lo individual, grupos de la sociedad civil, medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales y partidos políticos, participan en la formación de corrientes de opinión pública que las instituciones gubernamentales no pueden simplemente dejar de tomar en cuenta de alguna manera.⁸⁹

Sin embargo, también es cierto que en las democracias representativas contemporáneas existen mecanismos formales e informales de exclusión, ya sea de ciertas categorías de ciudadanos o de ciertos temas o intereses.

Por ejemplo, Urbinati y Warren han observado cómo es que la representación electoral basada en el territorio deja “afuera” a intereses extraterritoriales y no territoriales. En efecto, con la formación de los Estados modernos, la residencia territorial se convirtió en la condición fundamental de la representación política. De esta manera, surgió la concepción moderna de “Constituency”, vinculada a un legislador-representante de los electores

⁸⁸ Plotke, David, “Representation is Democracy”, *Constellations*, 1997, p. 19.

⁸⁹ Urbinati y Warren, *op. cit.*, p. 401.

de un distrito (territorial). Sin embargo, en las sociedades actuales, heterogéneas, complejas, diversificadas, se da la representación de individuos cuya único aspecto común es la residencia, sin tomar en cuenta que los individuos se preocupan por temas extraterritoriales (migración, comercio global, medio ambiente) o por temas no territoriales vinculados con identidades diversas (por ejemplo, religión, etnicidad, nacionalismo, identidad profesional y de género).⁹⁰

Asimismo, son bien conocidas las críticas que se han hecho al sistema de elección de mayoría, en el sentido de excluir a ciertos grupos. De esta manera, se ha dicho que el sistema de mayoría excluye a las minorías de una representación “justa”. Por ejemplo, bajo un sistema de este tipo, si un partido obtiene alrededor del 10% de la votación nacional, esto no se traduce en que obtenga aproximadamente el 10% de los escaños legislativos. Por otro lado, en países con minorías étnicas es prácticamente imposible que candidatos de dichas minorías ganen un escaño legislativo en distritos en los que predomina un grupo étnico mayoritario. Por último, bajo el sistema de mayoría se vuelven “no útiles” un gran número de votos que no influyen en la elección de ningún candidato. Es decir, los votos a favor de los candidatos que no ganaron la elección en el distrito correspondiente se “desperdician”, no son tomados en cuenta para ser traducidos en escaños legislativos (a diferencia del sistema de representación proporcional).⁹¹

Por otra parte, algunas autoras han identificado mecanismos a través de los cuales las democracias pueden excluir a ciertos grupos. Así, Cohen nos habla de “marginación integrativa” y de “marginación secundaria”. La primera ocurre cuando las normas informales de los procedimientos democráticos impiden a ciertas personas integrarse a las instituciones políticas dominantes. Por ejemplo, en la política de Estados Unidos, la práctica de partidos y/o de candidatos a puestos de elección popular consistente en no aceptar donaciones de ciertos grupos para financiar campañas. La segunda ocurre cuando los miembros de un grupo históricamente en desventaja vigilan y regulan el significado de la identidad del grupo. Por ejemplo, nociones de lo que significa ser “realmente” negro puede evitar que las preferencias de ciertos individuos negros se articulen y sean defendidas.

⁹⁰ Estos autores observan también que las legislaturas atienden “constituencies” no residenciales solamente de manera indirecta: como producto de la acción de grupos de presión o grupos de defensa que organizan votos con base territorial, pero siguiendo líneas no territoriales. *Ibidem*, pp. 389 y 390.

⁹¹ Red de Conocimientos Electorales Ace, disponible en: <https://aceproject.org/ace-es/to-pics/es/esd/esd01/esd01a/esd01a01>.

De esta forma, normas informales de quién cuenta como miembro de un grupo puede bloquear el acceso al poder político.⁹²

Por último, y vinculado con los patrones de inclusión y exclusión de las democracias representativas contemporáneas, existe una línea de investigación que identifica lo que algunos han denominado “differential responsiveness”.⁹³ En su análisis de la democracia estadounidense, Winters y Page argumentan que no sólo se da en ese país lo que denominan “pluralismo sesgado” o en inglés “biased pluralism” (en relación con una amplia gama de temas, los estadounidenses con mayores ingresos o mayor riqueza generalmente ejercen más influencia política que quienes tienen menos), sino que identifican la existencia de una verdadera oligarquía: los estadounidenses más ricos ejercen mayor influencia política que el promedio de los ciudadanos. Y un pequeño grupo de los más ricos pueden tener suficiente poder para dominar la hechura de políticas públicas en ciertas áreas clave.⁹⁴

Por su parte, Larry Bartels ha identificado que los senadores de Estados Unidos, y por implicación otros legisladores, son altamente receptivos a los puntos de vista de los electores de altos ingresos; son algo receptivos a los electores de ingresos medios, y no son receptivos hacia los electores más pobres. En otras palabras, su análisis muestra que las perspectivas de algunos ciudadanos se reflejan en las votaciones en el Senado, pero no todas.⁹⁵ Y en la misma línea, Williams ha señalado que la “representación liberal”, basada en la idea (y la promesa formal) de igualdad, ha subrepresentado de manera sistemática a los grupos históricamente marginados. Al tratar a los individuos como individuos y no como miembros situados en ciertos grupos, sostiene esta autora que las explicaciones liberales de la represen-

⁹² Cohen, Cathy, “Straight Gay Politics: The Limits of an Ethnic Model of Inclusion”, en Shapiro, Ian y Kymlicka, Will (eds.), *Nomos XXXIX: Ethnicity and Group Rights*, New York University, New York, 1997. Citada por Dovi, Suzanne, “In Praise of Exclusion”, *The Journal of Politics*, vol. 71, núm. 3, julio de 2009, p. 1177.

⁹³ Disch, *op. cit.*, p. 600.

⁹⁴ Influencia que se da a través de mecanismos como la contratación de poderosos e influyentes despachos de cabildeo, las donaciones para financiar campañas políticas, su influencia para moldear la opinión pública e incluso la Constitución de Estados Unidos, que fue diseñada por los “Padres Fundadores” para proteger la propiedad privada y para contener los impulsos de las mayorías populares. Véase Winters Jeffrey A. y Page, Benjamin I., “Oligarchy in the United States?”, *Perspectives on Politics*, vol. 7, núm. 4, 2009, pp. 731-738.

⁹⁵ Bartels, Larry, *Unequal Democracy, The Political Economy of the New Gilded Age*, Princeton University Press, 2017.

tación no alcanza a conceptualizar patrones de desventaja que tienen su base en las situaciones de ciertos grupos, patrones que frecuentemente son replicados dentro de las instituciones representativas.⁹⁶ Visiones críticas como éstas, generadas en Estados Unidos, bien pueden aplicarse también a muchas otras democracias, en cuyas sociedades existen y se reproducen patrones de desigualdad y discriminación estructural de determinados grupos sociales.

Por último, Rosanvallon ve en la asimilación práctica de la voluntad general a la expresión de la mayoría, otro factor que excluye las opiniones y preferencias de quienes no están incluidos en esa mayoría. Para este autor, la noción de mayoría designa lo que sigue siendo una fracción, aun si es dominante, del pueblo. Pero la justificación del poder a través de las urnas siempre se ha referido implícitamente a la idea de una voluntad general, y por lo tanto, a un pueblo como figura del conjunto de la sociedad. “Se ha hecho *como si* el número más grande valiera para la totalidad y como si la elección mayoritaria fuera suficiente para justificar la acción de los gobernantes”.⁹⁷

Pero en las sociedades contemporáneas, el interés del número más grande no se puede asimilar tan fácilmente como en el pasado al de una mayoría. El “pueblo” ya no es aprehendido como una masa homogénea, sino más bien como una “sucesión de historias singulares, una suma de situaciones específicas”. Y remata el autor: “La sociedad actualmente se manifiesta bajo la apariencia de una amplia presentación de las condiciones minoritarias. «Pueblo» es ahora también el plural de «minoría»”.⁹⁸

Tenemos entonces que las democracias representativas ofrecen mecanismos de inclusión y participación, pero también contienen esquemas de exclusión, sesgos y bloqueos de ciertos grupos o de ciertos temas e intereses. A su vez, esto contrasta con un escenario político cada vez más plural, diversificado y heterogéneo, un mundo fluido y disperso formado por actores que no alcanzan a entrar en los laberintos de las instituciones representativas, lo cual contribuye a alimentar esa sensación de alejamiento, de distancia y desconfianza entre gobernados y gobernantes, entre representantes y representados a la que hemos aludido en la Introducción del presente libro.

⁹⁶ Williams, M. S., *Voice, Trust and Memory: Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1998.

⁹⁷ Rosavallon, Pierre, “La democracia del siglo XXI”, *Nueva Sociedad*, núm. 269, mayo-junio de 2017, pp. 151 y 152.

⁹⁸ *Idem*.

VI. REPRESENTACIÓN POLÍTICA MÁS ALLÁ DE LA REPRESENTACIÓN ELECTORAL

Como afirma Monsiváis, “uno de los giros más significativos en la teoría de la democracia contemporánea se ha dado a partir del reconocimiento de que existen numerosas relaciones representativas, y que en muchas de esas relaciones se ponen en juego normas y procedimientos democráticamente relevantes, aunque no estén vinculadas necesariamente con la autorización electoral”. Este giro —explica el autor— es producto de la necesidad de dar cuenta de modalidades de acción pública e involucramiento ciudadano que difícilmente podían ser interpretados con el vocabulario habitual de la teoría de la democracia.⁹⁹

En efecto, desde hace algunos años diversos autores han venido reflexionando acerca de la posibilidad de concebir a la representación política de manera distinta a la representación electoral. Entre dichos autores destaca Michael Saward, quien ha observado que en las sociedades contemporáneas existen actores que presentan “reivindicaciones representativas” (*representative claims*) distintas a la representación electoral. En efecto, este autor examina la dinámica de la relación representativa, que existe en nuevas formas y estilos de representación, más allá de la representación electoral. Así, Saward identifica una dinámica consistente en dos vías: los representados juegan un papel en escoger representantes, pero los representantes “escogen” a sus representados en el sentido de que crean una imagen de ellos o los encuadran en una imagen. De esta manera, los representantes hacen ciertas reivindicaciones sobre sí mismos y sobre sus representados, así como sobre los vínculos entre ambos: “Si yo sostengo que tú, un potencial representado mío, posees una característica clave X, y si puedo lograr que aceptes esto, puedo entonces presentarme a mí mismo como poseedor de una capacidad o atributo Y que me permite representarte por virtud de cierta resonancia entre X y Y”.¹⁰⁰

Para Saward, la representación no es algo externo a su operación, sino algo que se genera en su propio funcionamiento y desempeño, por

⁹⁹ Monsiváis Carrillo, Alejandro, “Repensar la representación, reimaginar la democracia: claves analíticas y reflexiones sobre México”, en Cadena Roa, Jorge y López Leyva, Miguel Armando (coords.), *El malestar con la representación en México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México, 2019, pp. 100 y 101.

¹⁰⁰ Saward, Michael, “The Representative Claim”, *Contemporary Political Theory*, núm. 5, 2006, pp. 301 y 302.

medio de reivindicaciones representativas de actores que buscan crearlas, recrearlas y mantenerlas frente a competidores porque, como afirma el autor, al ser reivindicaciones, son impugnables y rebatibles por otros actores.¹⁰¹ A su vez, dichas reivindicaciones buscan tener resonancia en cierta audiencia, a quien van dirigidas. Cuando una audiencia acepta la reivindicación representativa de un determinado actor, cuando se involucra con ella, entonces se ha creado la relación de representación.¹⁰² Por ello es que Saward afirma que la reivindicación representativa en realidad es una reivindicación doble: sobre una aptitud o capacidad de un aspirante a representante, y también sobre características relevantes de una posible audiencia, que puede ser nacional, local, étnica, religiosa, lingüística, de clase, o de otro tipo. Así es como una audiencia se convierte en “*constituency*” de un representante, a través de un proceso activo de creación de significados y códigos compartidos, no de un proceso pasivo de recibir señales claras “desde abajo”.¹⁰³

Asimismo, Saward sostiene que en las sociedades actuales, múltiples reivindicaciones representativas de este tipo son ofrecidas, disputadas, aceptadas y rechazadas mucho más allá de la política electoral. Figuras políticas, partidos políticos, grupos de cabildeo, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales, periodistas, entre otros, participan en este tipo de procesos, dentro o fuera de la política institucionalizada, generando opiniones, críticas, juicios respecto de quienes gobiernan. En última instancia, en esto consiste en buena parte el debate y la lucha políticos.¹⁰⁴

¹⁰¹ Por ello el representante debe ser necesariamente creativo, y en cierto sentido crear aquello que ha de ser representado. *Ibidem*, p. 310.

¹⁰² Relación de representación en cuyo núcleo aparecen los dos elementos que Pitkin señalara como parte de la representación política: autorización al representante por aquellos que han de ser representados; y responsabilidad o rendición de cuentas (*accountability*) del representante hacia los representados). Como señalan Urbinati y Warren, una gran variedad de actores puede potencialmente encuadrarse en estos criterios: representantes electos, organizaciones no gubernamentales, agrupaciones de la sociedad civil. Y una gran variedad de bienes pueden ser formulados y representados: preferencias, intereses, identidades, valores. Y, en principio, una amplia variedad de mecanismos de autorización y de responsabilidad o rendición de cuentas son posibles además de las elecciones: mecanismos como los que estos autores denominan en inglés “*voice, deliberation, exit, oversight, and trust*”. Urbinati y Warren, *op. cit.*, p. 396.

¹⁰³ Saward, *op. cit.*, p. 303.

¹⁰⁴ Castaños se refiere a este tipo de representación, que carece de autorización electoral en los siguientes términos: “La respuesta queda pendiente por un lapso, pues llegamos a la relación que Pitkin llama «simbólica»: una que se da entre un representante que es aceptado como tal, independientemente de que haya sido autorizado o no, en primer lugar, o de que se le considere obligado a rendir cuentas, en última instancia. La denominación es motivada

Por su parte, Urbinati y Warren ven en estas formas no electorales de representación, factores que hacen posible la expansión y la profundización de la democracia, formas no electorales de representación que no necesariamente compiten con la representación electoral, sino que posiblemente se presentan como formas complementarias de esta última.¹⁰⁵ La democracia representativa no es nada más representación electoral, sino que al lado de ésta funciona todo un tejido de actores y organizaciones que plantean reivindicaciones representativas, tratando de llevar intereses, preferencias, opiniones, críticas e identidades del mundo social, al ámbito de lo político.¹⁰⁶

Siguiendo esta misma línea de reflexión, pero refiriéndose a América Latina, Cherensky sostiene que el sistema representativo electoral persiste como un eje del régimen político, pero no es el único, porque ha ido surgiendo en las últimas décadas un espacio público de representaciones no electorales y de la ciudadanía autonomizada, a las que identifica como instancias de “autorrepresentación”.¹⁰⁷ Una ciudadanía “que es fluctuante en su figuración como opinión pública, electorado y movimiento de protesta y veto hacia decisiones de los gobernantes y parlamentarios deviniendo así un componente central y continuo (es decir que va más allá del momento electoral) del régimen político”.¹⁰⁸

Según Cherensky, en países como Bolivia, Ecuador, Argentina y Brasil la expansión y renovación del espacio público y la emergencia de nuevos sujetos, encabezada por una ciudadanía fluctuante en sus identificaciones, ha

por una analogía entre los símbolos patrios, algunos jefes de estado, ciertos personajes y las letras de una fórmula geométrica: representan porque los sujetos, «en sus mentes», les atribuyen la representación, y no por sus características intrínsecas. De algún modo, que no es del todo explicable y que no requiere explicación, un representante es como un símbolo: su relación con el representado es un hecho, se da, y eso es lo que importa”. Castaños, Fernando, “La representación democrática: una interacción poliádica deliberativa”, en Cadena Roa, Jorge y López Leyva, Miguel Armando (coords.), *El malestar con la representación en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2019, p. 66.

¹⁰⁵ Urbinati y Warren, *op. cit.*, pp. 389-403.

¹⁰⁶ Refiriéndose a este fenómeno, Monsiváis nos habla del “enriquecimiento del campo semántico de la representación política”. Monsiváis, *op. cit.*, “Repensar la representación...”, pp. 117-119.

¹⁰⁷ Que equivaldrían a los actores que plantean “reivindicaciones representativas” en el esquema de Saward revisado líneas arriba.

¹⁰⁸ Cherensky, Isidoro, “Democracia continua: representación y auto representación”, en Mayorga, Fernando (comp.), *Elecciones y legitimidad democrática en América Latina*, La Paz, Bolivia, CLACSO, 2016, p. 286.

repercutido en el sistema representativo promoviendo su reconfiguración.¹⁰⁹ Estos sujetos se mantienen en posición de alerta y desconfianza hacia el poder, formulan demandas, juicios, vetos ciudadanos y bloqueos para revertir decisiones. Asimismo, se articulan en torno a temas con dimensiones político-culturales (Urbinati y Warren añadirían no territoriales), en donde la distinción “izquierda/derecha” tiende a hacerse más brumosa de lo que antes era: divorcio, legalización del aborto, matrimonio igualitario, ambientalismo. De esta suerte, la configuración de la agenda pública y de la escena preelectoral ya no es exclusiva de los partidos políticos ni de las instituciones del gobierno representativo.¹¹⁰

En esta misma línea, Iazzetta añade que este impulso hacia la autorrepresentación hoy se ve favorecido por la existencia de múltiples dispositivos comunicacionales e informacionales que amplifican su voz y aumentan su visibilidad frente a quienes gobiernan. Esa esfera pública —nos dice este autor— que se presenta segmentada en nichos de opinión autorreferenciados que tienden a reforzar los puntos de vista preexistentes y alientan un autoaislamiento que dificulta el diálogo que nutre a toda democracia, en una especie de balcanización y fragmentación de audiencias informativas.¹¹¹

Dados los fenómenos que hemos apuntado, propone Cherensky visualizar reformas para adaptar el sistema representativo a las transformaciones de la democracia: una representación conectada que facilite y tome en cuenta la recurrente puesta en cuestión de la legitimidad; una institucionalidad que pueda tomar en cuenta el veto ciudadano en sus decisiones y reverlas.¹¹²

¹⁰⁹ En otro ensayo, Cherensky se refiere a la “mutación” en la democracia contemporánea, incluidas las democracias de América Latina, en las cuales los gobernantes legales están sometidos a la revalidación de la legitimidad en cada una de sus decisiones significativas y el debilitamiento de los partidos y las identidades políticas. Y también observa la expansión de lo que denomina “auto representación”: propensión a representarse por sí mismos eludiendo a reclamar o protestar, toda representación o bien dándose una que dura tanto como el tiempo de su movilización. En un contexto, además, en el cual las nuevas tecnologías de la información y la comunicación juegan un papel relevante. Cherensky, Isidoro, “Ciudadanía y democracia continua”, en Cherensky, Isidoro (comp.), *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina*, CLACSO, Argentina, 2011, pp. 141-171.

¹¹⁰ Cherensky, *op. cit.*, “Democracia continua...”, pp. 296 y 302.

¹¹¹ Iazzetta, Osvaldo, “Las tensiones irresueltas de la representación”, en Mayorga, *op. cit.*, pp. 354-356.

¹¹² No avanzar por este camino de institucionalización, sugiere Cherensky, puede habilitar el acceso al poder de aquel líder que recoge y significa el descontento disperso en la sociedad. Piensa en líderes con poca o ninguna restricción institucional, sin límites si su movimiento carece de instancias directivas de deliberación efectiva y de dirigentes pares que fueren al líder a consultar y argumentar. Cherensky, *op. cit.*, “Democracia continua...”, p. 308.

La pregunta que se impone plantear sería entonces la siguiente: ¿cómo dar entrada a estas reivindicaciones de representación en las instituciones de la democracia representativa, como una respuesta a la llamada “crisis” de este tipo de gobierno? Una posible respuesta a esta pregunta se encuentra en la concepción de Pierre Rosanvallon sobre *La contrademocracia*, que examinamos a continuación.

VII. LA IDEA DE “CONTRADEMOCRACIA” DE PIERRE ROSANVALLON

Pierre Rosanvallon comienza por afirmar que a pesar de que el ideal democrático hoy no tiene rival, los regímenes que lo reivindican suscitan casi en todas partes fuertes críticas. Éste, nos dice el autor, es el gran problema político de nuestro tiempo, que se traduce en la erosión de la confianza de los ciudadanos en sus dirigentes y en las instituciones políticas.¹¹³ Ahora bien, en su libro clásico sobre *La contrademocracia*, Rosanvallon se propone estudiar la dinámica de las reacciones de la sociedad respecto a las disfuncionalidades originales de los regímenes representativos. Para ello, en primer lugar, separa legitimidad de confianza. La primera —nos dice— tiene un carácter primordialmente procedimental (los procesos electorales), mientras que la segunda es mucho más compleja y tiene un carácter sustancial, refiriéndose a la ampliación de la calidad de la legitimidad, añadiendo una dimensión moral y cumpliendo un papel temporal, al permitir presuponer el carácter de continuidad en el tiempo de esa legitimidad ampliada.

Para el referido autor, lo que afecta a las democracias contemporáneas es la erosión de la confianza entre los ciudadanos y quienes los gobiernan. Y frente a eso, sostiene Rosanvallon que existen dos caminos de solución. Uno de ellos consiste en tratar de mejorar la democracia electoral (por ejemplo, frecuencia de los procesos electorales, desarrollar mecanismos de democracia directa, reforzar la dependencia de los representantes). Pero también se ha formado todo un entrecruzamiento de prácticas, de puestas a prueba, de contrapoderes sociales informales, y también de instituciones “...destinados a compensar la erosión de la confianza mediante una organización de la desconfianza”, desconfianza que ha tomado dos grandes vías: una liberal y otra democrática.¹¹⁴

¹¹³ Rosanvallon, Pierre, *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Manantial, 2015, p. 21.

¹¹⁴ *Ibidem*, pp. 24 y 25.

El enfoque liberal se encuentra en autores como Montesquieu y en los “Padres Fundadores” de la Constitución de Estados Unidos. Es la desconfianza ante la acumulación de poder, y que busca proteger al individuo de los riesgos del ejercicio de un poder absoluto y arbitrario. Así, el proyecto de Madison —nos dice Rosanvallon— no fue edificar un gobierno bueno y fuerte fundado en la confianza popular, sino construir un poder débil e institucionalizar la sospecha. “El objetivo para él era más bien proteger al individuo de las invasiones del poder público antes que coronar al ciudadano”.¹¹⁵

Por su parte, el enfoque democrático de la desconfianza tiene por objetivo velar por que el poder sea fiel a sus compromisos, buscar los medios que permitan mantener la exigencia inicial de un servicio al bien común. Este tipo de desconfianza —sostiene el autor— se manifiesta y se organiza de múltiples maneras, distinguiendo tres modalidades principales: los poderes de control (*surveillance*), las formas de obstrucción y la puesta a prueba a través de un juicio. Según Rosanvallon:

A la sombra de la democracia electoral-representativa, estos tres contrapoderes dibujan contornos de lo que nos proponemos llamar una *contrademocracia*. Esta contrademocracia no es lo contrario a la democracia; es más bien una forma de democracia que se contrapone a la otra, es la democracia de los poderes indirectos diseminados en el cuerpo social, la democracia de la desconfianza organizada frente a la democracia de la legitimidad electoral.¹¹⁶

Ahora bien, a través de lo que Rosanvallon denomina *poderes de control*, se trata de consagrar y prolongar los efectos de la legitimación por elección, a través de la acción de un control más permanente, de una presión sobre los elegidos organizada de manera más difusa y más exterior, a través de tres modalidades principales: la vigilancia, la denuncia y la calificación, con un carácter más permanente (a diferencia de la democracia electoral, que es intermitente).¹¹⁷ Por medio de las formas de obstrucción, los ciuda-

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 25.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 27.

¹¹⁷ En la reseña histórica que Rosanvallon realiza sobre la democracia, identifica la preocupación por establecer, al lado del mecanismo de la elección de los gobernantes, mecanismos de control sistemáticos sobre ellos. Desde los éforos y los censores de la democracia en la antigua Grecia y la República romana, hasta la época de la Ilustración del siglo XVIII, en su vertiente francesa y en su vertiente constitucional estadounidense. Este autor observa que este elemento de control ciudadano “se volvió progresivamente ilegible para nuestros ojos modernos de tanto terminar por imponerse la elección como una suerte de institución democrática total”. *Ibidem*, pp. 94-96. En Esparta, los éforos eran funcionarios elegidos por

danos podrían interponer distintas modalidades de veto o bloqueo a decisiones tomadas por las instituciones de gobierno. Es la dimensión negativa de la vida política que se manifiesta en la capacidad de resistencia a los poderes.¹¹⁸ Y la puesta a prueba a través de un juicio se refiere a someter a un juicio crítico las decisiones y las políticas públicas adoptadas por los gobernantes.¹¹⁹ Así, la contrademocracia de Rosanvallon se basa en las figuras del pueblo-controlador, el pueblo-veto y el pueblo-juez.¹²⁰

VIII. REFLEXIÓN FINAL

Coincidimos con Sartori, Manin Urbinati y Warren en el sentido de que las democracias representativas contemporáneas son valiosas en los términos apuntados en el presente capítulo; pero por sus mismas características han ido generando disfuncionalidades comunicativas y de legitimación. Como sostuvimos en la Introducción del presente libro, este modelo de gobierno se basa en un mecanismo de procesamiento reductivo, que simplifica el pluralismo social y se ha convertido en un sistema institucional, que es estructuralmente incapaz de reconocer y atender los diversos puntos de vista que caracterizan a las sociedades complejas y multiculturales modernas. Esto explica en buena medida la llamada crisis de la representación política y las manifestaciones que hemos mencionado en la Introducción.

la asamblea de ciudadanos libres, y tenían, entre otras funciones, vigilar que los reyes se comportaran de acuerdo a las leyes y tradiciones de dicha ciudad-Estado. Por su parte, los censores de la Roma antigua también eran elegidos por las *comitia centuriata*, y se encargaban, además, de organizar el censo, de supervisar que las distintas autoridades romanas respetaran las leyes de dicha comunidad política.

¹¹⁸ La referencia histórica más importante de este poder de obstrucción es la institución romana del Tribuno del Pueblo, cuyo poder era de orden negativo en relación con las decisiones del Senado. En palabras de Rousseau: “No pudiendo hacer nada, podía impedir todo”. Remata Rosanvallon con la cita latina: “*Veto, intercedo*: me opongo, intervengo”. *Ibidem*, pp. 138 y 139.

¹¹⁹ Rosanvallon entiende la acción de juzgar en un sentido amplio, no necesariamente a través de la judicialización de un tema a través de los tribunales. “Juzgar consiste en examinar una conducta o una acción. Lo que viene a radicalizar y desarrollar la idea de control; también prolonga el ejercicio de una sospecha haciendo necesario que se llegue a una decisión conclusiva... [buscando los ciudadanos] lograr como jueces lo que consideran no haber podido alcanzar de manera satisfactoria como electores”. *Ibidem*, p. 191.

¹²⁰ El resto del libro de Rosanvallon se dedica, a través de la realización de un repaso de la historia de la democracia, a tratar de imaginar formas de institucionalización de la contrademocracia; es decir, de la organización de la desconfianza en un sentido democrático. *Ibidem*, pp. 30-33.

Ahora bien, una vía de solución para intentar contrarrestar la crisis de la representación política y sus diversas manifestaciones, un camino para recuperar la funcionalidad comunicativa y de legitimación del Estado constitucional y democrático, se encuentra en el diseño de reformas institucionales que permitan el acceso de las demandas sociales en sus procesos decisoriales, con capacidad de afectar el contenido de las decisiones públicas. A su vez —y esta es la tesis central del presente libro—, las reformas institucionales deben partir de una revisión de los procedimientos de participación ciudadana en los circuitos decisoriales del Estado vinculados con la institución parlamentaria, con la administración pública y con la función judicial.

El desafío consiste entonces en diseñar mecanismos de acceso para dar cauce institucional a las múltiples “reivindicaciones representativas” (a lo Seward) y a las muchas instancias de “autorrepresentación” (a lo Cherensky) presentes en la sociedad, para que la configuración de la agenda pública y la toma de decisiones no sea exclusiva de los partidos políticos ni de las instituciones del gobierno representativo. O, como diría Rosanvallon, el reto es imaginar formas de institucionalización de la contrademocracia, es decir, mecanismos para la organización de la desconfianza (en su enfoque democrático), más permanentes y no intermitentes, como los de la democracia electoral.

Lo anterior implicaría retomar la idea de Habermas sobre la procedimentalización de la soberanía popular, y la retroalimentación del sistema político con las redes de la “esfera informal” de la sociedad civil, que es precisamente lo que dota de legitimidad al orden jurídico-político democrático. Entonces —como sugiere Habermas— sería preciso revisar diversos aspectos de los procedimientos para la toma de decisiones en la institución parlamentaria, en las agencias administrativas y en los tribunales, para que todos los intereses puedan tenerse equitativamente en cuenta, y que todas las partes interesadas estén dotadas del mismo poder. Es decir, habría que cuidar que los procedimientos para la toma de decisiones estén diseñados de tal forma que se pueda prevenir el peligro de estructuras asimétricas de poder y una desigual distribución del potencial de influir en la toma de decisiones. Lo anterior, en el entendido de que, en buena medida, el *output* (es decir, el resultado que se plasma en una producción normativa) se determina por las reglas y los procedimientos que determinan qué temas se deliberan, quiénes participan en la deliberación y cómo, cuándo y dónde lo hacen.¹²¹

¹²¹ Véase la reseña del pensamiento de este autor que hicimos en el capítulo primero del presente libro.

Como diría Pettit, el objetivo sería lograr que en cada sitio de decisión pública (legislativo, administrativo, judicial) haya procedimientos que permitan conocer las consideraciones relevantes para la decisión, permitiendo con ello a los ciudadanos conocer, opinar y discutir si son las consideraciones apropiadas o no (recordemos el concepto de *república deliberativa* de Pettit), que existan medios, instituciones y procedimientos para dar voz a las disputas, inconformidades y reclamos, y lograr así que la democracia no solamente sea deliberativa, sino también sea una *república inclusiva* (a lo Pettit). Por último, lograr que los ciudadanos tengan garantizados foros y procedimientos para garantizar que sus reclamos y opiniones puedan ser escuchados, y de alguna manera influir en la toma de decisiones (concepto de *república responsiva* de Pettit).¹²²

O, como diría Sunstein,¹²³ la finalidad de este esfuerzo de rediseño institucional sería que múltiples individuos y grupos puedan tener acceso a los procesos políticos de decisión, en el sentido de que múltiples voces puedan ser escuchadas (y no necesariamente a que múltiples voces decidan). Asimismo, que la creación de nuevos espacios para el ejercicio de la ciudadanía (*outlets* les llama Sunstein en inglés) permita no solamente introducir en los procesos de toma de decisiones públicas perspectivas alternativas e información adicional, sino también erigirse en mecanismos de control social dentro de los procesos decisorios del Estado.

En suma, el reto se encuentra en la posibilidad de imaginar instituciones y procedimientos que lleven a la realidad el ideal normativo compuesto por valores como los siguientes: el valor del autogobierno democrático combinado con una aspiración por la toma de decisiones colectivas que vaya más allá de la mera agregación de preferencias individuales; el gobierno como responsabilidad colectiva de servidores públicos y ciudadanos; el valor de la deliberación entre sujetos con posiciones, opiniones y perspectivas diversas para enriquecer la toma de decisiones públicas y de la participación ciudadana en dichos procesos; finalmente, la recuperación de una concepción cívica republicana sobre la ciudadanía, lo cual supone que la gente debe involucrarse en la formación de las reglas y en la administración de las instituciones que gobiernan su vida en comunidad.¹²⁴

Por lo anterior, en los siguientes capítulos nos adentraremos en el debate sobre lo que Cristina Puga ha denominado “formas de innovación democrá-

¹²² *Idem.*

¹²³ Sunstein, Cass R., “Beyond the Republican Revival”, *Yale Law Journal*, vol. 97, 1988, pp. 1539-1590.

¹²⁴ Véase nuestra reseña del debate sobre el republicanismo que hicimos en el capítulo primero del presente libro.

tica, gobernanza, acción pública o interfaz sociedad-gobierno”,¹²⁵ que han sido diseñadas para abrir nuevos espacios de comunicación y de procesamiento de problemas y decisiones: “espacios que llenen vacíos de representación y permitan un mayor involucramiento de sectores y grupos sociales en aquellos asuntos que les conciernen y sobre los cuales pueden aportar opiniones, experiencias y conocimientos”.¹²⁶

¹²⁵ Hevia e Insunza emplean el concepto de “interfaz socioestatal” para referirse a los espacios de interacción entre la sociedad civil y el Estado. Para estos autores: “La interfaz es un espacio social constituido por los intercambios de sujetos intencionales. Estas interfaces se materializan en un campo concreto en el que se da la disputa por un tipo específico de bienes. Consecuentemente, la interfaz es: a) Un espacio de conflicto. b) Un espacio donde se efectúan relaciones (comúnmente) asimétricas entre sujetos sociales (conflictos que constan de las dimensiones estratégica y comunicativa)”. Y “La interfaz socioestatal (ise) es uno de los posibles espacios de intercambio, y se compone de sujetos sociales y sujetos estatales”. Véase Hevia, Felipe e Insunza Vera, Ernesto, “La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México”, en Olvera, Alberto (coord.), *La democratización frustrada*, México, La Casa Chata, 2010, pp. 61-64.

¹²⁶ Sin embargo, advierte esta autora, en el caso mexicano, sobre los numerosos problemas relacionados con el contexto, los actores, la cultura política y las formas rutinarias y burocráticas de funcionamiento que impiden con frecuencia que se cumplan los propósitos de participación democrática. Puga, Cristina, “Participación democrática: los límites del diseño institucional”, en Cadena Roa, Jorge y López Leyva, Miguel Armando (coords.), *El malestar con la representación en México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México, 2019, pp. 348 y 349.