

## ALGUNOS MITOS Y REALIDADES DE LA DEMOCRACIA MODERNA

MANUEL ALEJANDRO GUERRERO

SI FUERA POSIBLE HABLAR EN NUESTROS DÍAS DE UNA SOLA idea que evocara a un tiempo las más nobles, aunque siempre difusas impresiones acerca de lo político, la democracia llenaría los requisitos. Por vez primera desde que el hombre formó una sociedad política esta idea se ha vuelto, al menos en apariencia, una referencia universalmente legítima. La democracia, gracias a la mercadotecnia, se ha convertido en el mayor éxito de la comercialización política de toda la historia, y vende su imagen, cada vez más cara, a consumidores supuestamente más exigentes. En efecto, si tomamos por caso las campañas electorales en las sociedades modernas occidentales, es fácil darse cuenta de la creciente movilización de los recursos más variados con objeto de persuadir al ciudadano de que se debe votar —y hacerlo por una determinada opción—. De pronto, las plataformas políticas de los partidos quedan desplazadas frente al privilegiado lugar que ocupa la imagen de los candidatos, realizada por un arrollador aparato publicitario. Por su parte, el votante de las sociedades democráticas —en teoría exigente e informado— termina por “comprar” esta propaganda visual y sonora en lugar de enterarse de las plataformas y las propuestas, aunque sea capaz de repetir los lemas de campaña de algunos candidatos. De esta forma, las relaciones de mercado se imponen también en la esfera política y hacen del ciudadano un consumidor de imágenes atractivas, pero que no reflejan necesariamente, en muchos de los casos, una relación con los proyectos políticos más consistentes.

Resulta algo decepcionante el desinterés, la escasa información, la distorsión e incluso la plena ignorancia por parte de los ciudadanos de las sociedades desarrolladas (ya no se diga del resto) sobre los asuntos políticos. Sartori señala que en todas las democracias el cuadro resultante tanto de los estudios que relacionan la información del

individuo sobre asuntos políticos con su comportamiento electoral, como de las encuestas de opinión acerca de la política es bastante pobre.<sup>1</sup>

A pesar de estos aspectos desalentadores de la vivencia política cotidiana en las sociedades occidentales modernas, la experiencia democrática no se agota ahí. Lejos de ser así, la democracia se ha convertido en el gran símbolo político de nuestro tiempo y en ello radica precisamente buena parte de su atractivo. La democracia aparece rodeada de un halo casi sagrado que, pese a sus fallas prácticas, la hace resistente a toda crítica dirigida contra su *raison d'être*. De este modo, frente a otras formas de gobierno la democracia destaca debido a que se *cree* en su superioridad. Pero, ¿qué lleva a creer que es la mejor forma de gobierno?

La democracia se relaciona con conceptos tales como pueblo, participación, elecciones, opinión pública y representación. En el imaginario político cotidiano la forma en que aparece esta relación está cargada de rasgos que resultan *mitológicos* y poco tienen que ver con la realidad: un pueblo, indivisible y soberano que, gracias a una opinión pública que fomenta y refleja la conciencia cívica, participa en política por medio de procesos electorales (básicamente) respecto de los cuales se encuentra bien informado y preparado para elegir a representantes que expresen una auténtica voluntad popular, ya sea mediante su encarnación del pueblo o de la nación, o bien mediante la representación de los intereses de aquellos que los eligieron. Esta secuencia cumple un papel fundamental, aunque mitológico, para la democracia, pues ofrece compensaciones psicológicas incluyentes como ninguna otra forma política ha podido difundir a tan amplio conglomerado como es el "pueblo".

Malinowski ha señalado que un individuo aprende los mitos de su pueblo no de las historias y los cuentos, sino del hecho mismo de vivir dentro del contexto social de su tribu.<sup>2</sup> Más aún, el mito da cuenta del orden de las cosas y sirve para mantener el *statu quo*. En las sociedades occidentales modernas ha surgido una serie de conceptos vinculados a la democracia que, en la conciencia cotidiana, se han transformado en verdaderos mitos que ayudan a sostener la aceptación del sistema democrático. Así, conceptos tales como *pueblo, participación, opinión pública, elecciones y representación* son mitos fundamentales del sistema

<sup>1</sup> Giovanni Sartori, *The Theory of Democracy Revisited. The Contemporary Debate* (primera parte), Nueva Jersey, Chatham House Publishers, Inc., 1987, pp. 102-103.

<sup>2</sup> Bronislaw Malinowski, *Magic, Science and Religion and Other Essays*, Nueva York, 1948, p. 93.

político democrático porque han logrado consolidarse como formas que permiten a todos los individuos en una sociedad sentirse parte, en diferentes grados, de las decisiones políticas. De esta manera, se presentan como mitos incluyentes respecto a las decisiones políticas. Estos conceptos políticos simbolizan lo que la mayoría de los hombres necesita creer sobre la democracia para así reforzarse a sí misma. "Son las necesidades, las esperanzas y las ansiedades de los hombres las que determinan su significado."<sup>3</sup>

Pero ésta es sólo una parte de las fuentes de la fortaleza de la democracia. Una cosa es la virtud mítica de los conceptos señalados y otra su verdadera funcionalidad, menos brillante aunque más práctica para la democracia. En efecto, los mitos poco tienen que ver con la realidad, con las funciones prácticas que sí tienen esos conceptos dentro de la democracia. Así, la relación de la democracia con los conceptos de pueblo, participación, elecciones, opinión pública y representación tiene un doble carácter: por una parte es mítico –el que predomina en el imaginario político democrático cotidiano– y por la otra, funcional –que da un sentido práctico a la democracia en la vida diaria–. Para ésta son necesarios tanto los mitos (irrealizables pero útiles para ayudar a mantener la creencia colectiva en este sistema de gobierno) como las funciones prácticas de los conceptos.

El presente trabajo es un análisis teórico que busca advertir sobre la doble relación mítico-práctica entre la democracia y algunas de las ideas que le son fundamentales: el pueblo, la participación, las elecciones, la opinión pública y la representación. Por un lado se exponen los mitos que arrojan a estos conceptos dentro del imaginario político democrático cotidiano; por el otro, se subraya el carácter funcional de los mismos que, a pesar de no resultar tan evidente ni mucho menos tan célebre como su mitología, es el que, en realidad, les otorga un sentido práctico y concreto para la vivencia democrática diaria.

#### UN PRIMER MITO: EL PUEBLO, ÚNICO Y SOBERANO

Independientemente del momento histórico, la noción de "pueblo" resulta inseparable de cualquier idea de democracia. A pesar de que

<sup>3</sup> Murray Edelman, *The Symbolic Uses of Politics*, Chicago, University of Illinois Press, sexta edición, 1974, p. 2.

en la realidad esta noción es vaga y difícil de definir, las invocaciones al pueblo o a su voluntad como requisito necesario para hacer legítimo el ejercicio del poder, representan diferencias importantes entre los sistemas democráticos y aquellos que no lo son. Etimológicamente el concepto de democracia significa “el poder del pueblo”, por lo cual el vínculo entre ambos resulta inevitable. En la Grecia clásica, el *demos* significaba la comunidad que se reunía en la asamblea popular, en la *ekklesia*. La traducción latina del término griego *populus* estuvo vigente durante la Edad Media y sirvió de base para las ideas de soberanía popular. Sin embargo, como señala Sartori, con esta traducción se profundizó una serie de ambigüedades sobre la identidad del “pueblo” que nos ha sido legada hasta nuestros días. De acuerdo con este autor habría, al menos, seis interpretaciones del término pueblo:<sup>4</sup>

- a) Pueblo como sinónimo de “todo mundo”.
- b) Pueblo como una gran parte de la población.
- c) Pueblo como las clases bajas.
- d) Pueblo como una entidad indivisible, un “todo orgánico”.
- e) Pueblo como expresión del principio de mayoría absoluta.
- f) Pueblo como expresión del principio de mayoría limitada.

Si bien es cierto que nadie pone en duda que la democracia está –y debe estarlo bajo riesgo de no ser ella misma– de alguna manera, a veces nebulosa, ligada indisolublemente a la noción de pueblo, la identidad de éste nunca queda del todo especificada en la teoría democrática. La pregunta acerca de la identidad del pueblo se vuelve necesaria.

Resulta interesante considerar que cuando se hacen llamados al “pueblo” desde las tribunas, se pretende crear una legitimidad fundada en un principio ambiguo. Sartori pretende salvar esta ambigüedad en los sistemas políticos democráticos modernos al expresar que,

Un primer punto descansa sobre la definición misma de “pueblo”. El pueblo... no puede consistir literalmente de todo el mundo; como tampoco puede reducirse a una gran parte de la ciudadanía. Cuando el pueblo se traduce en un criterio de mayoría, lo único que se está haciendo es dar una “definición operativa”. Es decir que el pueblo está dividido en mayoría y minoría por el proceso de elaboración de decisiones (*decision-*

<sup>4</sup> Sartori, *The Theory of Democracy...*, *op.cit.* (primera parte), p. 22.

*making process*)... El hecho, empero, consiste en que el pueblo está constituido, en su conjunto, por la mayoría más la minoría.<sup>5</sup>

La clave para definir al pueblo se hallaría entonces en el resultado que dé la suma de la mayoría más la minoría. En realidad, es posible pensar que la noción abarca más que eso. El pueblo debe englobar no solamente a los individuos que tienen capacidad para ejercer sus derechos políticos, aunque estén en potencia, es decir a los ciudadanos, mayoría y minorías incluidas, sino que debe ir más allá hasta alcanzar a todos aquellos *sujetos de derechos* –aunque todavía no de obligaciones cívicas, como sería el caso de los menores de edad–. La forma en la cual en las democracias modernas se defienden los derechos de las minorías no es regularmente –y por razones obvias– por medio del voto,<sup>6</sup> sino mediante la posibilidad que éstas tienen de utilizar una serie de mecanismos disponibles para canalizar sus demandas y hacer respetar sus derechos. Así, la defensa de los derechos de las minorías se traduce, en gran número de casos, en *organización*. Si las minorías no se organizan para defenderse, ¿cómo saber si la mayoría está atropellando sus derechos?<sup>7</sup> Por tanto, considerar al pueblo como la suma de la mayoría más la(s) minoría(s) no es del todo exacto, pues deja fuera a todos aquellos que, gozando de derechos, no pueden o no tienen la habilidad para organizarse. El “pueblo” incluye, entonces, a todos aquellos que son sujetos de derechos. Dada esta explicación sobre quiénes lo constituyen, se hace necesario hacer referencia a algunas de las transformaciones históricas importantes que, en apariencia, fundamentan la idea de que el poder en una democracia reside en él.

Aristóteles rechazaba la idea de que el poder debería residir en el *demos*. Para él, al contrario de Pericles, la democracia era una forma degenerada de la república en la que el pueblo tomaba el control del gobierno, y aunque si bien se componía de hombres libres, éstos no eran los notables sino los campesinos, los obreros, los artesanos, los

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 32.

<sup>6</sup> Los ganadores de las elecciones son, generalmente, aquellos que obtienen la mayoría de los sufragios, aunque también se dan casos en que, debido a que no hay una mayoría clara, quienes ocupan el poder son aquellos que alcanzaron los votos de la primera minoría, como ha sucedido en Gran Bretaña.

<sup>7</sup> En los casos donde existen grupos étnicos dominantes, el estatus de la o las minorías resulta más fácil de verificar sin necesidad de que estos grupos protesten ante ciertas políticas, no así cuando existen minorías tales como grupos homosexuales en sociedades relativamente conservadoras.

comerciantes, los marinos y los pescadores.<sup>8</sup> El pueblo, para este pensador griego, se constituía a partir de las clases “populares” y no había ninguna virtud en él, más que el juicio de su número. Nunca podría compararse la democracia con una aristocracia, ni mucho menos con una monarquía, la forma más justa de gobierno. Esta aversión a “lo popular” en el poder persistió durante la Edad Media, salvo cuando fue necesario hacer uso de una nueva fuente para legitimar la autoridad durante los largos conflictos entre el poder espiritual –representado por el papa– y el temporal –representado sobre todo por el emperador del Sacro Imperio Romano Germánico–. Posteriormente, las teorías contractualistas hacían referencia a un momento simbólico mediante el cual el pueblo –no pocas veces visto como una simple suma de individuos y sus voluntades– decidía ceder ciertos derechos a una autoridad que se constituía para defender la vida, la propiedad y determinadas libertades y derechos. Pero es posible notar que la noción de pueblo, como tal, mantuvo una cierta connotación despectiva, pues se relacionó con los grupos socialmente bajos, poco ilustrados, y desposeídos.

Fue en el siglo XVIII cuando la noción de pueblo, contrapuesta a la de nobleza y alto clero, comenzó a entenderse de forma distinta. En enero de 1789 se publicó en París un trabajo de Emmanuel Siéyes titulado *¿Qué es el Tercer Estado?* En esta obra Siéyes consideraba al Tercer Estado –aquel sector de los Estados generales compuesto por campesinos, artesanos, comerciantes y todo aquel que no perteneciera ni a la nobleza ni al alto clero– como la verdadera y auténtica encarnación de la nación francesa.<sup>9</sup> Frente al alto clero y la aristocracia, que componían los otros dos Estados, el tercero era el pueblo. Las razones que ofrece Siéyes para demostrarlo son tres. En primer lugar señala ventajas socioeconómicas: él subraya que son los individuos pertenecientes a este Estado quienes desarrollan las actividades económicas fundamentales, así como también los que llevan a cabo “19/20” de las tareas públicas y, a pesar de ello, no tienen posibilidades de llegar a puestos de mando, lucro o prestigio.<sup>10</sup> Así, aunque son estos indivi-

<sup>8</sup> Aristóteles, *Política*, libro IV, p. 225, en Aristóteles, *Ética nicomaquea. Política*, versión española e introducción de Antonio Gómez Robledo, México, Editorial Porrúa, decimoprimer edición, 1985.

<sup>9</sup> Murray Forsyth, “Emmanuel Siéyes: What is the Third Estate?”, en Murray Forsyth, Maurice Keens-Soper y John Hoffman (eds.), *The Political Classics. Hamilton to Mill*, Oxford, Oxford University Press, 1993, p. 58.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 59.

duos quienes mantienen el país en movimiento, los beneficios recaen en los estratos altos de la sociedad. En segundo lugar, el tercer Estado se compone del mayor y más variado número de personas, por lo cual debe ser el representante legítimo del todo.<sup>11</sup> Finalmente, Siéyes considera que si la nación es indivisible debe también guiarse por un principio único de derecho común a todos sus integrantes. Por lo tanto, al garantizar privilegios a una minoría, ésta queda separada del resto de la nación y de la aplicación común del derecho.<sup>12</sup>

Al oponerse a los privilegios y colocar en el centro de la arena política al ciudadano y a la república, la Revolución francesa llevó a la práctica estas ideas sobre quién es y quién no puede ser “del pueblo”. La nueva revaloración del pueblo dejó un mito fundamental para la democracia moderna: el pueblo es *uno* y es *soberano*. En nuestros días, ya sin una izquierda revolucionaria que rechace el término de “pueblo” por ocultar los conflictos de clase, casi todas las fuerzas políticas importantes –aun las extremas en Europa Occidental– parecen reconocer la importancia de incluir esa noción en sus discursos. En éstos, el “pueblo” representa una totalidad por encima de fracturas sociales, intereses partisanos y corporativos. Al respecto, dice Braud, los llamados al pueblo

...parten de un alto grado de abstracción. Si cada individuo, miembro de la comunidad nacional, se halla en un total pie de igualdad “...del pueblo”, es necesario que lo sea haciendo abstracción de sus características sociológicas concretas de orden económico (nivel de ingreso, profesión, patrimonio) o cultural (educación, religión, valores...) El discurso político sobre el pueblo repudia el despliegue actual de palabras que rompen el encanto del orden mágico: consumidores, parejas, inactivos... En una relación de inclusión generosa, dicho discurso trasciende las identidades culturales particulares de orden religioso, socioprofesional o étnico; en resumen, crea un ser colectivo imaginario, pues su modo de funcionamiento no es la lucidez social sino la eficacia simbólica.<sup>13</sup>

Los llamados al pueblo, como unidad total de la sociedad, hay que reconocerlo, tienen un origen y un fin conservadores, pero no por ello son menos efectivos a la hora de convocar voluntades social o po-

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 60.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 61.

<sup>13</sup> Philippe Braud, *El jardín de las delicias democráticas*, trad. de Beatriz Cagnolati, México, FCE, 1993, p. 63.

líticamente disímbolas en ciertos casos. El pueblo, como unidad total, encarna la historia de la nación, es el héroe de las gestas más brillantes, de las conquistas sociales y políticas más ambiciosas y es, también, el objeto de “todas las políticas del gobierno” (independientemente de qué partido tenga el poder). Poco importa que en la realidad contemporánea el “pueblo” sea en verdad la simplificación de una sociedad desagregada, dividida, difusa, atomizada; la *Gesellschaft* que carece de los vínculos orgánicos profundos de la *Gemeinschaft*.<sup>14</sup> El discurso político moderno no deja de elogiar al pueblo, ni de defender sus legítimos intereses y necesidades, pues si de *algo* depende la preservación del poder es de *la* voluntad del pueblo. La idea de que la soberanía reside en esa difusa totalidad se ha convertido en el pilar de la legitimidad democrática, del poder político en el mundo moderno.

La Edad Media en Europa fue testigo de una lucha feroz por el poder entre la Iglesia y el emperador (y los reyes). Los poderes temporales buscaron afirmar su autonomía en asuntos seculares frente a la Iglesia mediante la sustitución de la fórmula *omnis potestas a Deo* por la de *omnis potestas a populo*, la cual se halla en el origen de las naciones-Estado modernas. De aquí se desprenden las concepciones de soberanía popular. Marsilio de Padua en su obra *Defensor pacis*, escrita en 1324 con la colaboración de Jean de Jandun, se opone abiertamente al dominio del poder espiritual sobre el temporal. En una idea protoutilitarista, define la ley como la expresión de la justicia y del bien que conviene a la vida de la ciudad. Es el pueblo el que debe erigirse en su legislador y adoptar, promulgar y ejecutar la ley.<sup>15</sup>

Cuatrocientos cincuenta años más tarde, las experiencias de las revoluciones francesa y estadounidense inauguraron la posibilidad de consolidar, con el tiempo, la idea de convertir al pueblo en el origen del poder político.<sup>16</sup> A partir de entonces las nociones de soberanía popular empezaron a entrar irreversiblemente en el escenario político principal del pensamiento occidental. El pueblo resulta el depositario de la soberanía, la fuente del poder último sobre el que no existe nada más. La frase “nosotros, el pueblo de Estados Unidos de

<sup>14</sup> *Ibid.*, pp. 64-67.

<sup>15</sup> Jean Touchard, *Historia de las ideas políticas*, trad. de J. Pradera, México, Ed. Rei, 1990, pp. 164-165.

<sup>16</sup> Es importante subrayar el hecho de que con esta afirmación no se pretende acreditar a la revolución de independencia de Estados Unidos como una experiencia democrática. Del mismo modo, la revolución francesa originalmente consagró la idea de que la soberanía le pertenece a la *nación*.

América (*we the people of the United States of America...*)” o el artículo tercero de la Constitución francesa de 1958 en el que se reconoce al pueblo como depositario de la soberanía, constituyen soberbios ejemplos de dónde hallar las decisiones primera –en sentido fundacional– y última –en caso de crisis– sobre la vida política de la nación.<sup>17</sup>

En términos prácticos, no obstante, el pueblo no puede ejercer la soberanía, ni mucho menos el poder. La necesidad de tomar decisiones con base en una racionalidad de eficiencia, no sólo frente a situaciones de emergencia, hace que para su funcionamiento los aparatos gubernamentales y sus burocracias en ocasiones actúen fuera del alcance, incluso, de los parlamentos, ya no se diga del “pueblo”. Pero la realidad poco importa frente al símbolo: la capacidad del pueblo de darse un gobierno determinado sin la intervención de ningún otro poder por encima de él que sea legítimo, y de erigirse en el poseedor exclusivo de la soberanía de la nación. Entonces, ¿por qué, si en realidad en las sociedades occidentales modernas el “pueblo” no participa del poder, sino tan solo lo hace una parte de él,<sup>18</sup> ni constituye una totalidad, ni mucho menos ejerce la soberanía, se sigue explotando la idea de que es el fundamento legítimo de la democracia?

Se ha definido al pueblo como una noción que engloba no solamente a los ciudadanos, mayoría y minorías incluidas, sino que va más allá hasta alcanzar a todos aquellos *sujetos de derechos*. No obstante, a la hora de participar en el mundo público-político, sólo los ciudadanos se encuentran facultados para hacerlo. Más aún, quienes toman las decisiones sólo son una pequeñísima fracción de ellos. Es claro que resulta ambiguo afirmar que “el poder le pertenece al pueblo”. De la misma manera se puede ver que resulta ocioso buscarle utilidad práctica a los mitos que se derivan de la idea de pueblo: su constitución en totalidad y su posesión exclusiva de la soberanía. Sin embargo, la funcionalidad de la idea de pueblo para la democracia reside en otra parte: en el hecho de que el discurso político sobre el pueblo lo hace indefinible e inasible, pero por lo mismo le mantiene toda su fuerza simbólica al hacer sentir al hombre común, al individuo promedio, que es *parte de* las decisiones políticas sobre su comunidad, y ello le otorga compensaciones psicológicas por otro tipo de pérdidas reales, tal vez socioeconómicas, en su vida diaria. En este sentido, el mito del

<sup>17</sup> Hay que notar que ésta no es una tradición compartida por algunos países democráticos. Tal es el caso de Gran Bretaña en donde la soberanía reside en el Parlamento, en los representantes.

<sup>18</sup> Los ciudadanos.

“pueblo” depositario de la soberanía refuerza el sentimiento de pertenencia del individuo frente a una sociedad que en realidad lo fragmenta, lo aliena y lo parcializa. Es un mito incluyente. El lugar privilegiado que la democracia otorga al pueblo –y por medio de él a todo un conglomerado de individuos que se sienten parte de él– no se lo garantiza ninguna otra forma de gobierno.

#### UN SEGUNDO MITO: LOS PROCESOS ELECTORALES SON LA FORMA ESENCIAL DE PARTICIPACIÓN DE LA DEMOCRACIA

Desde el siglo XVIII los teóricos republicanos y luego los demócratas han considerado que un “buen sistema de gobierno” debe proporcionar al individuo común algún mecanismo de participación en asuntos políticos. Sin la participación de una parte importante de los individuos que componen una sociedad no es posible concebir la democracia. Los individuos –ciudadanos– en las sociedades democráticas deben tener la oportunidad de votar en elecciones, de crear partidos, organizaciones políticas y grupos de discusión, de expresar sus opiniones, y de participar en la vida política.

En el siglo XIX John Stuart Mill apoyó las reformas políticas en Gran Bretaña con el fin de que gradualmente condujeran a la educación –en el sentido formativo que Humboldt le dio a la palabra *Bildung*– de los individuos mediante la extensión del derecho a votar. Éste, con el tiempo, desarrollaría el sentido de responsabilidad civil en los individuos y los estimularía a entender mejor los asuntos políticos.<sup>19</sup> Para Stuart Mill la participación en la vida pública era una manera de alcanzar una plena educación cívica. La participación convierte al hombre en ciudadano.

Debido a que resulta imposible la participación directa de la población en la política, en las sociedades occidentales modernas la existencia de procesos electorales cumple con el requisito mínimo indispensable para calificarlas de democráticas.<sup>20</sup> El sistema electoral se

<sup>19</sup> William Thomas, “Mill”, en Quentin Skinner, Richard Tuck, William Thomas y Peter Singer, *Great Political Thinkers. Machiavelli, Hobbes, Mill and Marx*, Oxford, Oxford University Press, 1992, pp. 341-343.

<sup>20</sup> No obstante, a pesar de la identificación entre ambos conceptos, procesos electorales y democracia no siempre fueron aguas de un mismo río. Las elecciones precedieron la consolidación de las democracias modernas. Tanto en la Inglaterra medieval como en la Italia renacentista la gente –algunos notables, claro está– tenía el privilegio

considera el medio por excelencia para traducir la voluntad popular en un gobierno que responda a los intereses del pueblo.<sup>21</sup> “La gente ejerce el poder como elector” parece ser la frase que califica mejor la idea que se tiene de la función de los procesos electorales en las democracias modernas.

Dieter Nohlen afirma que en las democracias occidentales las elecciones se pueden entender como un acto mediante el cual el electorado expresa su confianza en las personas elegidas; se escoge un parlamento representativo, y se puede reelegir, destituir o ejercer control sobre el gobierno en turno.<sup>22</sup> Pero, además, se supone que los representantes tomarán siempre sus decisiones en beneficio del “pueblo”.<sup>23</sup> Así, se considera que los procesos electorales son la forma esencial de participación en la democracia. Aún más, se han convertido en el símbolo mismo de la ciudadanía pues dan el derecho al individuo, y en muchos casos lo obligan, a participar en los asuntos públicos. El voto es la prerrogativa cívica por excelencia y, en ese sentido, el elogio al ciudadano es una exigencia permanente de la vida política democrática que lo invita a participar por pura seducción, puesto que en ella se excluyen los procedimientos autoritarios –directos e indirectos– que caracterizan a otros regímenes en los que se celebran elecciones.<sup>24</sup> El resultado esperado es que el proceso electoral traduzca a la realidad las nociones de consentimiento y representatividad.<sup>25</sup>

---

de votar. De la misma forma, en las provincias de Francia se votaba para elegir a los representantes del Tercer Estado. Estos procedimientos nunca tuvieron por bandera la democracia, a la que, por cierto, se despreció después del siglo XIX.

El *ethos* de los procesos electorales modernos es distinto al de aquellos que se celebraban hace todavía un par de siglos. Ello se debe a que en la vida política moderna, el voto descansa sobre dos pilares democráticos, la participación y la igualdad. Asimismo, la idea de elección significa competencia y libertad de escoger entre dos o más opciones, lo cual deja fuera la idea de elección como mera ratificación.

<sup>21</sup> David Butler, “Electoral Systems”, en David Butler, Howard R. Penniman y Austin Ranney, *Democracy at the Polls. A Comparative Study of Competitive National Elections*, Washington, D.C. y Londres, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981, p. 7.

<sup>22</sup> Dieter Nohlen, *Elecciones y sistemas electorales*, Fundación Friederich Ebert, Caracas, Nueva Sociedad, 1995, p. 16.

<sup>23</sup> Arendt Liphart, *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford, Oxford University Press, 1994, p. 1.

<sup>24</sup> Braud, *op. cit.*, p. 75.

<sup>25</sup> Vernon Bogdamor, “Introduction”, en V. Bogdamor y David Butler, *Democracy and Elections. Electoral Systems and their Political Consequences*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983, pp. 1-2.

Curiosamente hoy día, cuando en las sociedades desarrolladas el voto se encuentra garantizado para la mayoría de sus habitantes nacionales y adultos, sin discriminación de sexo, religión, etnia o color, los grados de participación en las urnas todavía no alcanzan aquellos esperados por las teorías.<sup>26</sup> De hecho, en algunos países como Suiza o Estados Unidos la participación electoral es inferior a 50% de los inscritos en los padrones. Por un lado, esto pone en duda la idea generalizada de que las sociedades modernas están constituidas por ciudadanos ávidos de participar en la vida política tan pronto como se les abran los espacios adecuados para ello. Por el otro, las teorías que caracterizan al individuo como un elector racional no resultan corroboradas.

En la vida política sólo pueden participar legítimamente los ciudadanos. Alrededor del *ciudadano* se ha elaborado una serie de rasgos característicos que le otorgan una identidad que, en muchas ocasiones, no tiene nada que ver con lo que se observa en la vida diaria. La palabra está todavía cargada de cierta emoción que en el imaginario político occidental hace constante referencia tanto a Sièyes como a Pericles, y que en el mundo práctico se relaciona, antes que con cualquier otra cosa, con el derecho a votar, la prerrogativa cívica por excelencia. La ciudadanía refiere a un estatus legal –ciertos derechos y obligaciones–, a la igualdad en las esferas política y civil, y a la obligación moral de participar en ellas. Siguiendo a Braud,<sup>27</sup> la identidad del ciudadano se funda en tres supuestos:

a) *El ciudadano está informado.* Conoce bien los logros del gobierno, sus programas, así como aquello que la oposición le ofrece.

b) *El ciudadano es activo.* En primer lugar, no pierde la oportunidad de participar en las elecciones, en las cuales ejerce su derecho y, en ocasiones, salda su obligación cívica (el voto no es obligatorio en todos los países desarrollados).

c) *El ciudadano tiene un comportamiento racional.* Una vez que reflexiona a partir de su conocimiento sobre las ofertas políticas, identifica dónde están sus intereses y decide conscientemente su elección.

Las teorías sobre el comportamiento racional del elector ven la arena política como un mercado en el cual los individuos buscan maximizar sus beneficios y minimizar las pérdidas que pudieran surgir como resultado del proceso político. Según los utilitaristas del siglo

<sup>26</sup> Anthony Birch, *The Concepts and Theories of Democracy*, Londres, Routledge, 1993, pp. 82-83.

<sup>27</sup> Braud, *op.cit.*, p. 75.

XIX, las motivaciones principales para participar son el egoísmo y la protección de intereses individuales. El individuo actúa de forma racional, pues cada paso en su participación política lo decide con base en cálculos de pérdidas o ganancias probables. Anthony Downs, al tratar de explicar la razón por la cual los ciudadanos participan en elecciones, concluye que el sufragio depende de lo siguiente:<sup>28</sup>

a) la forma en que puedan afectar al votante las diferencias que él mismo advierte entre las distintas políticas que ofrecen las partes en competencia;

b) las expectativas de que la elección de un candidato determinará cuál será el partido triunfante; y

c) las expectativas de que el voto individual será determinante en el resultado electoral del distrito.

Se presume que el votante optará por su mejor elección dependiendo de dónde se sitúe en el espectro derecha-izquierda o de cómo entienda ciertos asuntos de la agenda pública. Se confía, por tanto, en un voto racional.

Por su parte, Dahl sostiene que todo lo que el resultado de una elección muestra es la primera preferencia de algunos ciudadanos entre los candidatos contendientes a los puestos de decisión política.<sup>29</sup> Este argumento es parcialmente verdadero, al señalar correctamente que las elecciones deciden quiénes serán los que tendrán la capacidad de elaborar y ejecutar las políticas.<sup>30</sup> No obstante, el argumento no acierta al dejar a un lado el hecho de que, en la realidad, en incontables ocasiones el voto no obedece a criterios de racionalidad, y ni siquiera a lealtades políticas predeterminadas, sino a otro tipo de motivos. En consecuencia, el voto puede expresar una opción que en determinado momento le parece la menos mala al elector. Hay estudios sobre el comportamiento electoral que indican la dificultad para poder hacer operativa una definición de "preferencia racional".<sup>31</sup>

Asimismo, estas teorías sobre la racionalidad del votante y el comportamiento ciudadano pasan por alto que la participación electoral

<sup>28</sup> Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper, 1957. Sobre el comportamiento racional de los individuos véase también Mancur Olson, *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1965.

<sup>29</sup> Robert Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, Chicago University Press, 1956, p. 125.

<sup>30</sup> Sartori, *The Theory of Democracy... op.cit.* (primera parte), p. 108.

<sup>31</sup> P. E. Converse, "Public Opinion and Public Behaviour", en F. Greenstein y N. Polsby, *Handbook of Political Theory*, Reading: Addison-Wesley, vol. 4, 1975, pp. 118-125.

puede obedecer a otro tipo de imperativos que no son necesariamente materiales ni egoístas. Es posible pensar que haya otro tipo de satisfacciones emocionales involucradas en el acto mismo de participar, tales como un sentido de pertenencia al sistema, la reafirmación de una pertenencia partisana,<sup>32</sup> o simplemente la convicción de que se toma en cuenta al ciudadano para la conformación del gobierno. Además, las teorías del elector racional no explican la baja participación electoral del mismo.

Algunos estudios señalan que es posible que la baja participación obedezca a que en los ciudadanos se generan expectativas excesivas respecto a lo que la política en realidad puede hacer, y se causan posteriores desencantos.<sup>33</sup> Otros prefieren concluir que, si bien la participación en las urnas deja mucho que desear, la realidad es que las teorías democráticas sobrevaloran las supuestas virtudes ciudadanas y no consideran que a fin de cuentas el grado de participación en las votaciones, aunque bajo en ciertos países, sigue siendo funcional para cubrir los requisitos de un sistema democrático. Este tipo de observaciones permite suponer que, a pesar de la baja participación electoral en Estados Unidos, por ejemplo, su democracia sigue funcionando relativamente bien.<sup>34</sup>

Sin elecciones, dice Rose, los individuos no tienen forma de influir en los gobernantes.<sup>35</sup> Pero en este sentido Rose exagera, pues existen otras formas en las cuales los individuos pueden influir en las decisiones de los gobernantes. En las sociedades democráticas modernas una buena parte de los ciudadanos es indiferente frente a la macropolítica nacional. Las exigencias de especialización de (y sobre) las decisiones políticas hacen que el ciudadano promedio se sienta alejado de la posibilidad de influir en ellas. Esto sucede debido a que en las urnas no se eligen las políticas a seguir, sino a los individuos que podrán decidir tales o cuales políticas. La toma de decisiones macropolíticas es una facultad de la meritocracia que se encuentra al frente del gobierno nacional.

<sup>32</sup> W. H. Riker y P. C. Ordeshook, "A Theory of the Calculus of Voting", en *American Political Science Review*, vol. 62, núm. 1, marzo de 1968, p. 28.

<sup>33</sup> Samuel Brittan, *The Economic Consequences of Democracy*, Londres, Temple Smith, 1977, p. 130.

<sup>34</sup> B. Berelson, P. Lazarsfeld y W. McPhee, *Voting*, Chicago, Chicago University Press, 1954, p. 312.

<sup>35</sup> Richard Rose (ed.), *Electoral Participation. A comparative Analysis*, Washington, D. C., SAGE Publications, 1980, p. 1.

Es interesante observar que existe una relación casi inversamente proporcional entre el descenso en la participación electoral y la insistencia en que el ciudadano acuda a las urnas. No se puede permitir una excesiva apatía electoral, como tampoco un incremento de la politización en todos los ciudadanos a tal grado que pueda rebasar las urnas. Poco importa que la participación no sea tan alta como se espera; el llamado a las urnas adquiere la forma de un halago constante al ciudadano, quien decidirá mediante su participación qué gobierno le conviene. El llamado a votar debe ser permanente, a pesar de que el ciudadano decida no acudir a él. Frente a este divorcio entre la práctica de la participación electoral y sus requisitos teóricos, ¿qué tan necesaria es en realidad la participación electoral para la teoría democrática?

Para empezar, habrá que distinguir la importancia práctica de la participación en el mito. El principal atractivo de las elecciones es que, más allá de que en realidad puedan servir como mecanismos que aseguren, o en el menor de los casos permitan, la comunicación entre gobernantes y gobernados,<sup>36</sup> su existencia misma en las sociedades democráticas modernas constituye un control práctico que obliga a los representantes a responder frente a los ciudadanos. ¿Por qué? Por el simple hecho de que existe la posibilidad de impedirle al político tomar decisiones en el futuro al negarle el respaldo electoral en la siguiente elección. El mayor atractivo de las elecciones en sociedades democráticas es que abren la posibilidad de elegir un gobierno responsable sometido a un juicio periódico por parte del elector quien, a pesar de lo alejado que esté de la discusión y la práctica de los asuntos políticos, en conjunto, puede retirar su apoyo al negarle su voto, y obligarlo a abandonar el poder.

Además, identificar la participación ciudadana exclusivamente con la participación de tipo electoral no es adecuado en nuestros tiempos. Durante siglos la posibilidad de participar en la vida política estuvo fuertemente restringida y no fue sino hasta las reformas liberales y democráticas del siglo XIX cuando se garantizó el derecho de cada vez más personas a participar. La forma de participación más amplia fue la electoral, aunque también se participaba en los sindicatos, en las células de los partidos, en grupos de interés y de presión. En nuestros días la forma de participación mínima sigue siendo el voto, pero hay otras cualitativamente distintas incluso a la concurrencia tradicional en los sindicatos, los partidos o los grupos de presión.

<sup>36</sup> Véase Jean-Marie Cotteret y Claude Emeri, *Los sistemas electorales*, trad. de Juan García-Bosch, Barcelona, Oikos-Tau, 1973, pp. 149 y ss.

Durante los últimos treinta años, las formas de participación se han vuelto más complicadas. Participar significa tomar parte en alguna actividad o decisión y ello significa involucrarse. La redefinición de los espacios públicos y privados ha llevado a escena a un creciente número de ciudadanos que se organizan en grupos que buscan participar y, aquí sí, influir en las decisiones que se toman en campos concretos de la vida cotidiana.<sup>37</sup> Desde organizaciones que luchan en favor de la preservación de la biosfera y el medio ambiente hasta asociaciones de mujeres, ancianos o desempleados que buscan defender sus derechos, todos estos grupos, aunque no constituyen la mayoría de los ciudadanos de una nación, han modificado los conceptos de participación en la vida moderna. Algunos autores reconocen que el ciudadano como tal es un fantasma y que lo que verdaderamente existe es una gama de intereses organizados que pretenden influir en las políticas.<sup>38</sup> En el mundo de hoy, pero sobre todo en las sociedades occidentales modernas, los medios de comunicación electrónica como Internet facilitan el intercambio de información y permiten el contacto entre grupos que tienen intereses similares. Organizaciones como *Greenpeace* se valen de estos mecanismos para presionar en favor de ciertos intereses.

El mayor impacto de estos grupos de ciudadanos sigue siendo, sobre todo, en el orden de la vida local. Salvo en algunos casos importantes, en términos generales la macropolítica no es el área de interés primordial del ciudadano común y, por lo tanto, tampoco el espacio natural de su participación más allá de lo electoral (la cual, como hemos discutido, no es suficientemente amplia en todos los casos). La micropolítica, en cambio, es parte del entorno cotidiano del ciudadano. Conscientes de esto, algunos autores cuyas posiciones resultan casi anarquistas exigen una total y absoluta descentralización de poderes hacia las localidades, e incluso la capacidad de vetar decisiones nacionales.<sup>39</sup> No es necesario ser tan radical.

<sup>37</sup> John S. Dryzek, "Political Inclusion and the Dynamics of Democratization", *American Political Science Review*, vol. 90, núm. 1, septiembre de 1996, p. 475.

<sup>38</sup> Jos C. N. Raadschelders, "Rediscovering Citizenship: Historical and Contemporary Reflections", *Public Administration*, vol. 73, invierno de 1995, pp. 611-625. Robert Dahl destaca en su obra *La poliarquía. Participación y oposición* (versión en español para Editorial Tecnos, Madrid, de Julia Moreno San Martín, 1989) que en los sistemas democráticos el verdadero conflicto de intereses y por el poder tiene lugar entre un sinnúmero de organizaciones y grupos localizados en todas las diferentes esferas y grados. Ello origina su teoría sobre la poliarquía.

<sup>39</sup> Benello y Roussopoulos, *The Case for Participatory Democracy*, Nueva York, Grossman Publishers, 1971.

En suma, se puede decir que el vínculo entre participación y democracia, si bien en su aspecto mínimo y primario tiene que ver con la esfera de lo electoral, en la vida política de las sociedades occidentales modernas abarca formas distintas y complejas que en ocasiones tienen que ver con nuevas definiciones de lo que es público y privado. La participación no se agota en las urnas; nunca ha sido así, pero ahora, frente al desgaste de lo electoral en algunos países o al tradicional poco interés en este ámbito, en otros crece la importancia de la participación ciudadana dentro de organizaciones, grupos y movimientos que defienden y procuran extender su influencia sobre espacios de toma de decisiones en campos específicos, y cuyo escenario más importante de acción, aunque no se reduce a éste, es el local. La participación sigue siendo esencial para la democracia, pero quizá ya no tanto en el aspecto que tradicionalmente se consideró: el electoral.

#### UN TERCER MITO: LA OPINIÓN PÚBLICA COMO REFLEJO DE LA CONCIENCIA CÍVICA DE LA SOCIEDAD

La opinión pública podría caracterizarse, de forma muy sintética, como la opinión que los particulares tienen de la *cosa pública*, o como diría Goldhamer, una opinión es pública si se refiere a un objeto de interés público, que puede variar en el tiempo y diferir entre una sociedad y otra.<sup>40</sup> La ventaja de esta definición es que no circunscribe la opinión pública a las cuestiones relacionadas con la política, sino que la hace abarcar todo aquello que es del interés de los ciudadanos.<sup>41</sup>

El interés de los gobiernos por la opinión pública de los ciudadanos no constituye un fenómeno reciente ni necesariamente democrático. En realidad, como sostiene V. O. Key, “los gobiernos tienen que interesarse por las opiniones de sus ciudadanos aunque no sea más que con objeto de contar con una base para la represión del descontento”.<sup>42</sup> Si bien la teoría democrática ha encontrado una fuente de legitimidad en la idea de que el gobierno debe tomar en cuenta la opinión de los ciudadanos sobre los asuntos públicos, los gobiernos ya

<sup>40</sup> Citado en Valdimer O. Key, *Opinión pública y democracia*, trad. de A. Sánchez, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1967, p. 24.

<sup>41</sup> La opinión pública tiene que ver también, por ejemplo, con las opiniones que se tienen de los candidatos, los partidos, la relación entre gobierno y sociedad, así como con cualquier opinión de importancia política. *Ibid.*, pp. 24 y 25.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 15.

habían enfrentado la necesidad práctica de obtener el apoyo de elementos influyentes de la sociedad antes de que se les pudiera calificar como democráticos –y atender a la opinión de los sectores importantes de la sociedad era una manera de asegurarse este apoyo.

El inicio del auge de la opinión pública en Estados Unidos tuvo lugar en los años anteriores a la primera guerra mundial, cuando los progresistas predicaban la rectitud de la voluntad popular y abogaban por involucrar al pueblo en los asuntos de gobierno, no solamente por medio de la elección popular de los funcionarios, sino mediante los nuevos instrumentos de la democracia directa, así como de la participación del público en los tribunales.

Años después, sin embargo, las publicaciones de Walter Lippmann –*Public Opinion* en 1922 y *The Phantom Public* en 1925– vendrían a cuestionar el mito de la función de la opinión pública en el proceso democrático. Lippmann sostenía que era poco realista pensar que los ciudadanos dedicaban buena parte de su tiempo a enterarse de los asuntos públicos para poder emitir una opinión informada. Su tesis, por el contrario, era que el ciudadano común no tenía el tiempo ni la atención, carecía del interés y no contaba con la información necesaria para emitir un juicio específico sobre los problemas públicos.

El libro de Robert E. Lane y David O. Sears, publicado a principios de la década de los sesenta, confirmó el diagnóstico de Lippmann. De acuerdo con encuestas llevadas a cabo durante la posguerra se encontró que, a pesar de que los estadounidenses pasaban muchos más años en la escuela que, por ejemplo, los ingleses, una vez que egresaban de ésta dejaban de leer libros.<sup>43</sup>

Además, estos autores hacen referencia a una encuesta de 1952, que mostró el escaso conocimiento que los estadounidenses tenían de sus líderes políticos. Por dar sólo un ejemplo, dos meses antes de que fuera nominado para presidente, Adlai Stevenson era desconocido para 66% del público.<sup>44</sup> Respecto al conocimiento de ciertos asuntos políticos –algunos de ellos muy polémicos– la situación no era muy distinta.<sup>45</sup> Pero quizá lo más interesante era el hecho de que, en una

<sup>43</sup> Robert E. Lane y D. O. Sears, *Public Opinion*, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1964, p. 58.

<sup>44</sup> Asimismo, en agosto de ese año, después de las convenciones, 55% del público no conocía el nombre del candidato republicano a la vicepresidencia, Richard Nixon, y 68% no sabía el nombre de su opositor demócrata, John Sparkman. *Loc. cit.*

<sup>45</sup> Por dar sólo un ejemplo, en 1948, 52% del público podía describir el Plan Marshall y sólo un poco más de la mitad de la población podía hablar, de manera más o menos adecuada, de la guerra fría. *Ibid.*, p. 59.

encuesta que hizo el *Survey Research Center* en 1956, se encontró que más de la mitad del público tenía una opinión basada en un conocimiento mínimo sobre las acciones o políticas gubernamentales. Así, entre 10 y 39% del público estaba dispuesto a emitir una opinión sin tener un conocimiento razonablemente fundado.<sup>46</sup> Además, otros estudios demostraron que la gente estaba más dispuesta a opinar sobre lo que el gobierno debía hacer que a informar sobre lo que realmente estaba haciendo, lo cual confirmaba que el ciudadano promedio no estaba preparado para emitir opiniones fundamentadas. El bajo nivel de información de la gente indicaba que ésta decidía sus preferencias políticas sobre la base de simples eslóganes.<sup>47</sup> Estos resultados reflejan el estado en que se encuentra la mayoría de las sociedades modernas occidentales.

En 1922 Lippmann afirmaba que el ocupado ciudadano de una nación moderna no podía tomar parte en los asuntos públicos de una manera inteligible, a menos que éstos hubieran sido procesados de algún modo, pues de lo contrario se le presentarían como una intrincada serie de hechos, rodeados de frases estereotipadas con un alto contenido emotivo.<sup>48</sup> El primer paso hacia la formación de la opinión pública consistía en tratar de obtener una imagen adecuada del entorno, es decir, un marco conceptual del mundo que educara cívicamente al ciudadano. La educación se presentaba, entonces, como el remedio supremo para crear una opinión pública capaz de reflejar ideas informadas.<sup>49</sup>

Pero, ¿quién podía tomar en sus manos esta labor de educación cívica del ciudadano? Lippmann criticaba severamente la subjetividad y parcialidad de la prensa de su tiempo —que, en este sentido, no es muy distinta de la actual—. Para algunos autores, en nuestros días el principal enemigo de la formación cívica del ciudadano es la televisión. Si bien la transformación de los medios informativos ha hecho posible la comunicación entre lugares muy distantes, de forma instantánea y superando fronteras, cabe preguntarnos hasta qué punto también ha socavado la participación activa de la gente en los asuntos públicos. La televisión ha

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 60.

<sup>47</sup> Además, quedó demostrada la importancia de los referentes en el mundo social —líderes sindicales y étnicos, la posición de un partido político, las opiniones que se escuchan en la tienda o el trabajo— para definir las preferencias políticas del público. *Ibid.*, p. 62.

<sup>48</sup> Walter Lippmann, *Public Opinion*, Nueva York, Penguin Books, 1922, p. 303.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 308.

atomizado a la sociedad, ha vuelto a los ciudadanos espectadores pasivos y *consumidores* de política, más que participantes activos.<sup>50</sup> La “dieta” diaria de la programación televisiva consiste principalmente en la presentación de grandes celebridades que se vanaglorian de sus triunfos, en la mañana; programas de juegos, telenovelas y caricaturas, a mediodía; y escapismo durante la noche.<sup>51</sup> La televisión apela a una especie de emotividad visual. Aun cuando se tratan los asuntos de interés público, las noticias son demasiado cortas y constan de frases breves, fuera de contexto y sin ninguna referencia histórica.<sup>52</sup>

Desgraciadamente la televisión –con todos los defectos enunciados– es el medio informativo más importante para el ciudadano común. Una abrumadora mayoría de los estadounidenses depende de la televisión casi por completo para enterarse de los asuntos públicos. Algunos datos que avalan esta afirmación son los siguientes: 67% de los adultos cuyas edades oscilan entre 18 y 24 años no lee los diarios; casi en cada ciudad o pueblo existe un solo periódico (monopolio) y, aun cuando la educación de los estadounidenses se ha elevado exponencialmente en años recientes, el crecimiento en el porcentaje de individuos relativamente bien informados ha sido cada vez menor.<sup>53</sup>

Como podemos percibir, la opinión pública, lejos de ser el reflejo de una conciencia cívica de la sociedad, como dice el mito, se ha convertido en rehén de los medios de comunicación masiva. Esto tiene su explicación en la creciente complejidad de la forma en que se procesa y difunde la información en las sociedades modernas. La opinión pública no es la expresión de los “ciudadanos” o del “pueblo” acerca de los asuntos de interés público. En realidad, es la expresión de los intereses y puntos de vista de los propios medios de información. No se debe olvidar que, finalmente, los medios de comunicación masiva son un negocio privado –con ciertas excepciones– en los países occidentales modernos.

Frente a un panorama tan poco alentador ¿tiene sentido hablar del papel de la opinión pública en los sistemas democráticos? En realidad

<sup>50</sup> Si los datos de *TV Guide* son correctos, el estadounidense promedio ve televisión más de siete horas al día. Considerando que una persona promedio trabaja ocho horas diarias, duerme otras ocho y come en dos horas, este ciudadano dedicaría menos una hora –o una hora negativa– a leer, discutir y participar. Curtis Cans, “Political Participation’s Enemy # 1”, *Spectrum*, 1993, p. 26.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>52</sup> *Loc. cit.*

<sup>53</sup> *Loc. cit.*

la verdadera influencia de la opinión pública en la política ha probado ser más bien indirecta, toda vez que no es cierto —como sostiene la teoría del mandato directo— que la legislación y las acciones de gobierno reflejen adecuadamente las opiniones del electorado. Un aspecto importante, en cambio, es el hecho de que la prensa y los medios de comunicación electrónica, como la radio y la televisión, “descubren” y ponen en evidencia los comportamientos, decisiones y acciones de los políticos, lo cual sirve como un instrumento más de pesos y contrapesos del sistema democrático. La avidez por vender mejor ciertos programas de noticias, por ganar “exclusivas” que resultan siempre temporales, y por aumentar los *ratings* de determinados programas, hace que los medios de comunicación masiva se conviertan en un instrumento “vigilante” de los asuntos públicos, incluidas las vidas privadas de sus principales actores. Aunque no sea necesariamente una consecuencia intencionada de este proceso, los medios permiten una mayor transparencia en algunas actividades de la esfera pública que, de otro modo, sería difícil de lograr. Ésta es una función que no se puede desestimar.

#### UN CUARTO MITO: LA REPRESENTACIÓN COMO EXPRESIÓN DE LA VOLUNTAD POPULAR

Mientras que en la actualidad se asocia comúnmente el concepto de representación con la existencia de un gobierno democrático, históricamente la aparición de las primeras *instituciones* representativas antecedió varios siglos al nacimiento de los *gobiernos* representativos y, más aún, a su evolución en formas que pudieran caracterizarse inequívocamente como democráticas. En el desarrollo de las instituciones representativas europeas se puede observar la mezcla gradual de rasgos propios de las asambleas medievales y los de los nuevos parlamentos. El proceso estuvo dictado por las necesidades prácticas de los reyes de lograr el consentimiento de las clases propietarias para asegurar el éxito de ciertas medidas impositivas, por lo que no debe confundirsele con un movimiento de tipo democrático.<sup>54</sup>

La Carta Magna de 1215 en Inglaterra fue un primer paso hacia la conformación de instituciones representativas debido al compromiso

<sup>54</sup> Como sostiene Anthony Birch, el desarrollo de las instituciones representativas en la Europa medieval tuvo que ver más con las necesidades fiscales y administrativas de los reyes que con el deseo de aumentar la influencia política de los ciudadanos. Anthony H. Birch, *Representation*, Londres, Pall Mall Press, 1971, p. 24.

del rey de someter la aplicación de diversas cargas impositivas a la aprobación del Consejo del Reino, el cual con el tiempo fue adquiriendo prerrogativas exclusivas sobre estos asuntos. A partir de 1254 se empezó a discutir el concepto de representación al decretar que los caballeros (*knights of the shires*) serían electos en cortes locales, hablarían como representantes de éstas, y sus resoluciones serían obligatorias para todos los miembros de sus respectivas circunscripciones. Los caballeros servirían de intermediarios entre el rey y sus súbditos. Su función sería presentar las peticiones o problemas de sus distritos ante el rey y sus consejeros, y con ello brindarían un apoyo institucional indispensable para el éxito de las políticas emprendidas por los gobernantes.

Es importante destacar que el papel de los representantes, en la concepción medieval, era el de agentes que actuaban en nombre de alguien más.<sup>55</sup> En este sentido, no se les otorgaba una confianza irrestricta para que ellos actuaran como mejor lo creyeran conveniente. En realidad desempeñaban un papel de intermediarios entre la Corona y los estamentos sociales.

A fines del siglo XIV los parlamentos medievales eran parte de la maquinaria de gobierno en más de doce estados, pero de ninguna manera podría decirse que se trataba de instituciones democráticas, puesto que aparecieron en sociedades feudales donde los derechos y privilegios dependían de la propiedad territorial. Además, cabe recordar que el proceso de fortalecimiento de los parlamentos europeos se interrumpió durante el Absolutismo, periodo en el que se concentró el poder en manos del rey y su aparato gubernamental a costa de la nobleza y la Iglesia. El gobierno representativo como tal fue un sistema que se desarrolló a partir del siglo XVII en Inglaterra, se extendió a Francia y Estados Unidos a finales del XVIII y ha alcanzado a otras naciones durante los últimos doscientos años.

La malograda discusión en favor de extender el sufragio que promovieron los *Levellers* en Inglaterra en la década de 1640 ayudó, en cambio, a modificar la idea que se tenía del Parlamento en ese país. Paulatinamente se abandonó el concepto de representación medieval que sostenía que el representante era sólo un agente o delegado que debía actuar en nombre, y con el consentimiento, de su estamento o comunidad. Un paso decisivo en esta dirección fue la posición que defendían los *Whigs* en la Inglaterra de los siglos XVII y XVIII, para

<sup>55</sup> De acuerdo con Birch, se trataba de una representación de tipo delegativo. En este sentido, sobre las diferentes acepciones del término "representante". *Idem.*

quienes los miembros del Parlamento representaban el interés nacional.<sup>56</sup>

En Francia, tanto la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano como la Constitución de 1791 recogieron esta nueva forma de entender la representación: la soberanía reside en la nación y los representantes electos por (y en) sus respectivas circunscripciones no son representantes de éstas, sino de la nación entera. En Estados Unidos, en cambio, la visión que se adoptó fue otra: los padres fundadores creían que los miembros de las asambleas legislativas debían actuar como delegados de sus electores y favorecieron la celebración de elecciones en forma periódica para evitar la excesiva independencia de los representantes.<sup>57</sup>

Las diferencias en las formas de representación que se adoptaron son profundas. Mientras los estadounidenses se mostraban temerosos de que los representantes se alejaran del mandato popular que les había sido encomendado, la principal preocupación de los europeos era mantener el interés de la nación por encima de algún fin particular o partisano. De cualquier modo, ambas tradiciones aceptaban como necesaria la representación, siempre que fuera posible prevenir algunos de sus efectos más perversos.<sup>58</sup>

La obra de James Mili, a principios del siglo XIX, introdujo un elemento importante para la discusión sobre las virtudes del gobierno representativo. Hasta entonces gran parte del debate sobre el "buen gobierno" se había centrado en las cualidades que debían poseer los representantes. Mili, en cambio, enfatizó las virtudes de la comunidad de electores. En su concepción utilitarista sobre el gobierno representativo, Mill identificó la educación como el principal medio para moldear la conducta de los ciudadanos. La educación les permitiría elegir de manera adecuada a sus representantes, cuyos intereses serían idé-

<sup>56</sup> La esencia de este punto de vista era que "si el Parlamento iba a ser el centro del poder político más que un mero freno al poder del rey, el miembro del Parlamento habría de ser libre para hacer lo que creyera mejor en nombre del interés nacional, más que actuar como un agente para sus distritos". *Ibid.*, p. 37.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 42.

<sup>58</sup> Autores como J. J. Rousseau, por el contrario, consideran que las virtudes de la democracia se ven socavadas cuando se acude a la representación. En este sentido, para Rousseau la soberanía —que no es sino el ejercicio de la voluntad general— no puede nunca enajenarse, ya que el soberano, como ser colectivo, no puede ser representado por nadie más. Así, aunque el poder puede transmitirse, la voluntad no. Véase Juan J. Rousseau, *El contrato social*, México, UNAM, colección Nuestros Clásicos, núm. 23, cuarta edición, 1984, pp. 33-37.

ticos a los de la comunidad. Mili atentó contra los criterios prevalentes sobre el requisito de propiedad del elector. La educación reemplazó a la propiedad —la “racionalidad a la reputación”—<sup>59</sup> como el criterio más importante para definir la ciudadanía.

En suma, de acuerdo con lo expuesto, hasta el siglo XVIII había dos ideas distintas sobre la representación en Europa y Estados Unidos:<sup>60</sup>

1) La que consideraba al elegido como miembro del Parlamento o Asamblea sin obligación de seguir los mandatos de sus electores, sino de la nación entera. En este sentido, Burke expresaba, en su famoso discurso a los electores de Bristol, que el Parlamento no era un congreso de embajadores obligados a defender diferentes intereses particulares. Por el contrario, era dentro de la asamblea de una nación donde los intereses individuales se reemplazaban por el interés del todo. Siéyes también defendía esta idea de que los representantes no estaban obligados por el interés de los votantes. Ésta fue la concepción que se adoptó en Europa Occidental.

2) La que consideraba a los representantes políticos como agentes del pueblo, fuente de toda soberanía. La mayoría de los líderes de la revolución de independencia de Estados Unidos se inclinó por defender esta idea de representación.

La forma de entender la representación que prevaleció en Europa plantea un problema interesante: si el representante político no responde a los intereses de aquellos que lo eligieron —sino a los de la nación—, los procesos electorales pasan a un segundo plano dentro de la representación. Estrictamente, las elecciones no crean al representante. Entonces, ¿son necesarias las elecciones como medio para establecer un sistema de representación? Sartori responde que lo importante es asegurar la coincidencia en opinión y comportamiento entre representantes y representados,<sup>61</sup> y que en este sentido el mecanismo electoral es una salvaguarda para los segundos en contra de la arbitrariedad de los primeros. Podría decirse que las elecciones son un medio para asegurar el ejercicio responsable de los representantes, aunque no el único.

<sup>59</sup> Shannon C. Stimson y M. Milgate, “Utility, Property, and Political Participation: James Mill on Democratic Reform”, *American Political Science Review*, vol. 87, núm. 4, 1993, p. 907

<sup>60</sup> A. Birch, *Representation...*, *op. cit.*, p. 48.

<sup>61</sup> Giovanni Sartori, “Representational Systems”, en David L. Sills (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. 13, Nueva York, The Macmillan Company y The Free Press, 1968, p. 467.

Llegados a este punto cabe preguntar qué tan responsables son los primeros frente a los segundos cuando las elecciones ocurren sólo periódicamente y además la relación entre unos y otros está mediada por los partidos políticos, cuya disciplina interna —al menos en los regímenes parlamentarios— ha cambiado la naturaleza de los sistemas de representación. Con frecuencia se ha sostenido que la presencia de partidos políticos facilita al votante su elección porque le muestra de manera clara distintos programas de acción, le otorga al voto un significado mucho mayor —en cuanto hace de él un voto razonado— y fomenta la responsabilidad del partido que gana la mayoría ante los ciudadanos. No obstante, como ya se discutió en el apartado sobre participación, hay elementos para dudar de una absoluta racionalidad del elector.

Muchos partidos no presentan programas de actuación definidos en sus plataformas, sino sólo algunas de sus principales propuestas. Incluso en aquellos casos en que elaboran cuidadosamente sus plataformas y el elector tiene acceso a ellas, se ha descubierto que con frecuencia el voto se halla condicionado por ciertas lealtades tradicionales, por la imagen que el elector tiene del partido, así como por el desempeño del gobierno en turno. Además, las acciones que este último lleva a cabo normalmente están dictadas más por las circunstancias imperantes que por las promesas que el partido hizo durante su campaña. Por consiguiente, es indudable que el vínculo entre gobernantes y gobernados es relativamente débil, y lo es aún más a medida que el intermediario (el partido) se ha fortalecido. Es de esperarse que el representante esté más obligado con los intereses del partido que lo llevó al poder que con las promesas hechas ante los electores durante su campaña, lo cual no significa que éstas no importen.

Entonces, ¿qué nos queda en la práctica de un sistema de representación democrática? En términos teóricos, al menos dos condiciones deben satisfacerse para que pueda existir un sistema de representación democrática: *a)* que la gente elija libre y periódicamente un cuerpo de representantes y *b)* que los gobernantes sean responsables y den cuenta de sus actos ante los gobernados. Independientemente de que los representantes, una vez en el Parlamento, encarnen a la nación o al pueblo, o defiendan exclusivamente los intereses particulares de aquel que votó por ellos, la función más importante de la representación para la democracia es que el representante, al ser electo, encarna los intereses de una entidad, y que son legítimamente aceptados por todos (o casi todos) como superiores a los suyos. Ello, a su vez, legitima al sistema y al poder de aquellos que dirigen el gobierno y contribuye a hacerlos responsables. Las instituciones representativas sirven para movili-

zar el consentimiento de los gobernados al justificar al gobierno frente a ellos mediante procesos electorales. Aunque la sola presencia de elecciones no asegura la existencia de un sistema de representación ni la responsabilidad ante los gobernados, debe tenerse en cuenta que sin sanción electoral no hay forma de que la representación tenga sentido en las sociedades democráticas modernas.<sup>62</sup>

#### BIBLIOGRAFÍA

- Aristóteles, *Ética nicomaquea. Política*, versión española e introducción de Antonio Gómez Robledo, México, Editorial Porrúa, decimoprimer edición, 1985.
- Berelson, B., P. Lazarsfeld y W. McPhee, *Voting*, Chicago, Chicago University Press, 1954.
- Birch, Anthony H., *Representation*, Londres, Pall Mall Press, 1971.
- , *The Concepts and Theories of Modern Democracy*, Londres, Routledge, 1993.
- Bogdamor, Vernon y David Butler, *Democracy and Elections. Electoral Systems and their Political Consequences*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983.
- Braud, Philippe, *El jardín de las delicias democráticas*, trad. de Beatriz Cagnolati, México, FCE, 1993.
- Brittan, Samuel, *The Economic Consequences of Democracy*, Londres, Temple Smith, 1977.
- Butler, David, "Electoral Systems", en David Butler, Howard R. Penniman y Austin Ranney, *Democracy at the Polls. A Comparative Study of Competitive National Elections*, Washington, D. C. y Londres, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981.
- Converse, P. E., "Public Opinion and Public Behaviour", en F. Greenstein y N. Polsby, *Handbook of Political Theory*, Reading: Addison-Wesley, vol. 4, 1975.
- Cotteret, Jean-Marie y Claude Emeri, *Los sistemas electorales*, trad. de Juan García-Bosch, Barcelona, Oikos-Tau, 1973.
- Dahl, Robert, *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, Chicago University Press, 1956.
- Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper, 1957.
- Dryzek, John S., "Political Inclusion and the Dynamics of Democratization", en *American Political Science Review*, vol. 90, núm. 1, septiembre de 1996.
- Edelman, Murray, *The Symbolic Uses of Politics*, Chicago, University of Illinois Press, sexta edición, 1974.
- Forsyth, Murray, "Emmanuel Sieyes: What is the Third Estate?", en Murray

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 468.

- Forsyth, Maurice Keens-Soper y John Hoffman (eds.), *The Political Classics. Hamilton to Mill*, Oxford, Oxford University Press, 1993.
- Gans, Curtis, "Political Participation's Enemy # 1", *Spectrum*, 1993.
- Key, Valdimer, *Opinión pública y democracia*, trad. de A. Sánchez, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1967.
- Lane, Robert E. y D. O. Sears, *Public Opinion*, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1964.
- Liphart, Arendt, *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford, Oxford University Press, 1994.
- Lippmann, Walter, *Public Opinion*, Nueva York, Penguin Books, 1922.
- Malinowski, Bronislaw, *Magic, Science and Religion and Other Essays*, Nueva York, 1948.
- Nohlen, Dieter, *Elecciones y sistemas electorales*, Fundación Friederich Ebert, Caracas, Nueva Sociedad, 1995.
- Raadschelders, Jos C. N., "Rediscovering Citizenship: Historical and Contemporary Reflections", *Public Administration*, vol. 73, invierno de 1995.
- Riker, William H. y Peter C. Ordeshook, "A Theory of the Calculus of Voting", en *American Political Science Review*, vol. 62, núm. 1, marzo de 1968.
- Rose, Richard (ed.), *Electoral Participation. A comparative Analysis*, Washington, D. C., SAGE Publications, 1980.
- Rousseau, Juan J., *El contrato social*, colección Nuestros Clásicos, núm. 23, México, UNAM, cuarta edición, 1984.
- Sartori, Giovanni, *The Theory of Democracy Revisited. The Contemporary Debate* (primera parte) y *The Classical Issues* (segunda parte), Nueva Jersey, Chatham House Publishers, Inc., 1987.
- , *¿Qué es la democracia?*, trad. de Miguel Ángel González y María Cristina Pestellini, México, Nueva Imagen, segunda edición, 1997.
- , "Representational Systems", en David L. Sills (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. 13, Nueva York, The Macmillan Company y The Free Press, 1968.
- Thomas, William, "Mill", en Quentin Skinner, Richard Tuck, William Thomas y Peter Singer, *Great Political Thinkers. Machiavelli, Hobbes, Mill and Marx*, Oxford, Oxford University Press, 1992.
- Touchard, Jean, *Historia de las ideas políticas*, trad. de J. Pradera, México, Rei, 1990.