

**LOS PRINCIPIOS
DEL
GOBIERNO
REPRESENTATIVO**

BERNARD MANIN

**Versión de
Fernando Vallespín**

Alianza Editorial

Título original: *The Principles of Representative Government*

Primera edición: 1998

Primera reimpresión: 2006

ÍNDICE

AGRADECIMIENTO

INTRODUCCIÓN

1. DEMOCRACIA DIRECTA Y REPRESENTACIÓN: LA SELECCIÓN DE CARGOS PÚBLICOS EN ATENAS
2. EL TRIUNFO DE LA ELECCIÓN
 - Sorteo y elección en la tradición republicana: las lecciones de la historia
 - La teoría política de la elección y el sorteo en los siglos XVII y XVIII
 - El triunfo de la elección: consentir el poder en lugar de ocupar cargos
3. EL PRINCIPIO DE DISTINCIÓN
 - Inglaterra
 - Francia
 - Estados Unidos
4. UNA ARISTOCRACIA DEMOCRÁTICA
 - El carácter aristocrático de las elecciones: una teoría pura
 - Las dos caras de la elección: los beneficios de la ambigüedad
 - La elección y los principios del derecho natural moderno
5. EL VEREDICTO DEL PUEBLO
 - La independencia parcial de los representantes
 - Libertad de opinión pública
 - El carácter periódico de las elecciones
 - Juicio mediante la discusión
6. METAMORFOSIS DEL GOBIERNO REPRESENTATIVO
 - Parlamentarismo
 - Democracia de partidos
 - Democracia de “audiencia”

CONCLUSIÓN

ÍNDICE ANALÍTICO

AGRADECIMIENTO

El presente volumen es la edición inglesa de una obra que escribí primero en francés (*Principles du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995). Aunque, sustancialmente, es la misma obra, la preparación de la edición inglesa me llevó a modificar algunos aspectos de la original. Deseo expresar mi gratitud a J. A. Underwood, sin cuya experta ayuda no hubiese sido posible trasladar el francés al inglés. También debo agradecimiento a Paul Bullen, que proporcionó inestimable asistencia para completar la versión inglesa.

Mi sumo agradecimiento es para John Duna por su invitación a publicar el ensayo del que ha surgido este libro. Las ideas que se expresan aquí se deben en gran medida a las discusiones mantenidas con Pasquale Pasquino y Adam Przeworski; con ambos estoy en inmensurable deuda. He tenido la fortuna de recibir comentarios detallados y críticas de Jon Elster, que leyó el original en francés. Al preparar la versión inglesa, he tratado de tener en cuenta sus objeciones. En deuda más general estoy con Albert Hirschman cuyo aliento y conversación llevan años estimulando mi obra. También estoy agradecido a James Fearon, Russell Hardin y Susan Stokes por sus útiles comentarios a partes del borrador; a Robert Barros y a Brian M. Downing por su generosa colaboración al dar los toques finales al manuscrito.

Quiero hacer constar mi deuda con Philippe Breton, Elie Cohen, Jean Louis Missika, Elisabeth Sahuc y Bernard Séve. Sin su constante amistad, ánimo y sugerencias, jamás hubiese acabado este libro.

INTRODUCCIÓN

Los gobiernos democráticos contemporáneos han evolucionado a partir de un sistema político que fue concebido por sus fundadores en oposición a la democracia. La usanza actual distingue entre democracia «representativa» y democracia «directa», haciéndolas variedades de un mismo tipo de gobierno. Sin embargo, lo que hoy denominamos democracia representativa tiene sus orígenes en un sistema de instituciones (establecidas tras las revoluciones inglesas, norteamericanas y francesas) que, en sus inicios, no se consideraba forma de democracia o de gobierno del pueblo.

Rousseau condenó la representación en los términos absolutos que siguen siendo famosos. Presenta al gobierno inglés del siglo XVIII como una forma de esclavitud con momentos puntuales de libertad. Rousseau veía un inmenso abismo entre un pueblo libre haciendo sus propias leyes y un pueblo eligiendo representantes para que les hagan las leyes. Hemos de recordar, no obstante, que los partidarios de la representación, aun optando por lo contrario a Rousseau, veían una diferencia fundamental entre democracia y el sistema que defendían, un sistema que llamaban «representativo» o «republicano». Madison y Siéyès, dos hombres que tuvieron un papel esencial en la creación de la representación política moderna, diferencian, por tanto, entre gobierno representativos y democrático en términos similares. La similitud es sorprendente, ya que, en otros aspectos, al artífice de la Constitución estadounidense le separan del autor *Qu'est-ce que le Tires-Etat?* Profundas diferencias en su educación, el contexto político en el que hablaba y actuaban e, incluso, en su pensamiento constitucional.

Madison contrasta la «democracia» de las ciudades-estado de la Antigüedad, en las que «un reducido número de ciudadanos [...] se reúnen y administran el gobierno en persona», con la república moderna basada en la representación¹. Expresa, de hecho, el contraste en términos particularmente radicales. La representación, señala, no era completamente desconocida en las repúblicas de la Antigüedad. En esas repúblicas, los ciudadanos en asamblea no ejercían todas las funciones del gobierno. Ciertos cometidos, en particular los de naturaleza ejecutiva, eran delegados en magistrados. Junto a tales magistrados, no obstante, la asamblea popular constituía un órgano de gobierno. La verdadera diferencia entre las antiguas democracias y las repúblicas modernas estriba, de acuerdo con Madison, en la «*la absoluta exclusión del pueblo en su calidad de colectivo* de cualquier participación en el gobierno en las *segundas*, y no en la *absoluta exclusión de los representantes del pueblo* de la administración en las *primeras*»².

Madison no considera la representación como una aproximación al gobierno por el pueblo necesaria técnicamente por la imposibilidad física de reunir a los ciudadanos de los grandes estados. Al contrario, lo ve como un sistema político esencialmente diferente y superior. El efecto de la representación, observa, es el de «refinar y ampliar las visiones públicas pasándolas por un medio, un órgano elegido de ciudadanos, cuya sabiduría puede discernir mejor los verdaderos intereses de su país y cuyo patriotismo y amor a la justicia hará menos probable sacrificarlos por consideraciones temporales o parciales»³. «Con una regulación así –prosigue–, «bien puede suceder que la voz

¹ Madison (e.o. 1787): «Federalist 10» en A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, *The Federalist Papers*, C. Rossiter (ed.), Nueva York, Penguin, p.81, (1962) [ed. Cast.: Fondo de Cultura Económica, 1943].

² Madison, «Federalist 63», en *The Federalist Papers*, p.387. (La cursiva es de Madison.)

³ Madison, «Federalist 10», en *The Federalist Papers*, p.82. Nótese el doble significado de la frase «un órgano elegido de ciudadanos», Los representantes de un órgano elegido en el sentido de que son electos, pero también en el que son individuos notables y eminentes.

pública, pronunciada por los representantes del pueblo, sea más acorde con el bien público que si es pronunciada por el propio pueblo convocado para la ocasión»⁴.

Siéyès, por su parte, recalca una y otra vez la «enorme diferencia» entre democracia, en la que son los propios ciudadanos quienes hacen las leyes, y el sistema representativo de gobierno, en el que confían el ejercicio del poder a representantes electos⁵. Para Siéyès, no obstante, la superioridad del sistema representativo no estriba tanto en el hecho de que produzca decisiones menos parciales y menos apasionadas, sino en que constituye la forma de gobierno más apropiada para las condiciones de las «sociedades comerciales» modernas, en las que los individuos se ocupan ante todo de la producción y el intercambio económico. En ese tipo de sociedades, indica Siéyès, los ciudadanos ya no gozan de tanto tiempo libre como requiere el prestar constante atención a los asuntos públicos y deben, por tanto, emplear la elección para confiar el gobierno a quienes puedan dedicar toso su tiempo a esa tarea. Siéyès consideraba sobre todo la representación como la aplicación en el ámbito político de la división del trabajo, un principio que, en su opinión, constituye un factor clave del progreso social. «El interés común –escribe–, la mejora misma del estado de la sociedad clama que hagamos del gobierno una *profesión especializada*»⁶. Por consiguiente, para Siéyès añ igual que para Madison, el gobierno representativo no es un tipo de democracia; es una forma de gobierno esencialmente diferente y, además, preferible.

Hemos de recordar en este punto que ciertas opciones institucionales de los fundadores del gobierno representativo prácticamente nunca han sido cuestionadas. Ciertamente, en los últimos doscientos años, el gobierno representativo ha visto cambios, siendo lo más obvios la gradual ampliación del derecho de voto y el establecimiento del sufragio universal⁷. Por otro lado, sin embargo, diversos arreglos han permanecido igual, por ejemplo, los que rigen la selección de los representantes y las tomas de decisiones públicas. Aún están en vigor en los sistemas que calificamos en la actualidad como democracias representativas.

El objetivo primario de este libro es identificar y estudiar esos elementos constantes. Los denominaré principios del gobierno representativo. Por principios no entiendo ideos o ideales abstractos, eternos, sino arreglos institucionales concretos que fueron inventados en determinados momentos de la historia y que, desde entonces, se ha podido observar su simultánea presencia en todos los gobiernos descritos como representativos. En algunos países, como Gran Bretaña y Estados Unidos, esos arreglos permanecen desde su primera aparición. En otros, como Francia, han sido abolidos ocasionalmente, pero cuando fueron suspendidos en bloque, la forma de gobierno cambió completamente; en otras palabras, el régimen dejó de ser representativo durante determinados periodos. Finalmente, en muchos países, no se introdujo nunca ninguno de esos arreglos. Por lo tanto, lo que fue inventado en los siglos XVII y XVIII y nunca

⁴ Ibid.

⁵ Dire de l' Abbé Siéyès sur la question du veto royal (7 de septiembre de 1789), Versailles, Baudoin, Imprimeur de l' Assemblée Nationale, p.12; véase también Siéyès, *Quelques idées de constitution applicables à la ville de Paris* (julio de 1789), Versailles, Baudoin, Imprimeur de l' Assemblée Nationale, pp.3-4.

⁶ Siéyès (1789): *Observations sur le rapport du comité de constitution concernant la nouvelle organization de la France* (octubre de 1789), Versailles, Baudoin, Imprimeur de l' Assemblée Nationale, p.35. Sobre el vínculo entre la defensa de la representación y la de la división del trabajo en las «sociedades comerciales» modernas, véase Pasquino Pasquale, «Emmanuel Siéyès, Benjamín Constant et le “Gouvernement des Modernes”», en *Revue Française de Science Politique*, vol. 37, 2, abril de 1978, pp.214-28.

⁷ En Rosanvallon, Pierre (1992): *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universal en France*, París, Gallimard, se ofrece un detallado y penetrante análisis de esos cambios y, en particular, de su importancia simbólica en Francia.

ha sido puesto seriamente en duda desde entonces fue una combinación particular de esos arreglos institucionales. Puede que la combinación estuviera presente o no en un país en un momento dado, pero donde se hallan, se encuentran en *bloc*.

Tenemos, por tanto, que mientras a finales del XVIII un gobierno organizado siguiendo líneas era considerado radicalmente diferente a la democracia, en la actualidad es aceptado como una forma de ella. Un sistema institucional capaz de admitir interpretaciones tan divergentes debe tener una enigmática cualidad para ello. Cabe señalar, por supuesto, que la palabra «democracia» ha evolucionado desde el auge del gobierno representativo⁸. Indudablemente, lo ha hecho pero con eso no nos deshacemos de la dificultad. De hecho, el significado de la palabra no ha cambiado del todo; lo que significaba entonces y lo que ahora significa coincide en cierta extensión. Empleada tradicionalmente para describir el régimen ateniense, aún se utiliza hoy para designar el mismo objeto histórico. Aparte de ese referente concreto común, el significado moderno y el del XVIII comparten también las nociones de igualdad política entre los ciudadanos y el poder del pueblo. En la actualidad, tales nociones conforman los elementos de la idea democrática, y así lo hacían entonces. Para ser más precisos, pues, el problema parece radicar en discernir cómo los principios del gobierno representativo se relacionan con esos elementos de la idea democrática.

La genealógica no es, sin embargo, la única razón para examinar la relación entre instituciones representativas y democracia. Cuando se examina con más detenimiento el uso moderno, que clasifica a la democracia representativa como un tipo de democracia, se revelan grandes áreas de incertidumbre acerca de lo que constituya su naturaleza específica. Al establecer una distinción entre democracia representativa y directa, definimos implícitamente a la primera como forma indirecta de gobierno del pueblo, y hacemos de la presencia de personas que actúan en nombre del pueblo el criterio que separa ambas variedades de democracia. No obstante, las nociones de gobierno directo e indirecto sólo marcan una línea divisoria imprecisa. Como observa Madison, en realidad, está claro que en las llamadas «democracias directas» del mundo antiguo –en la de Atenas en particular– la asamblea popular no era el centro de todo el poder. Otras instituciones ejercían determinadas e importantes funciones. ¿Significa esto que, como Madison, debemos considerar que la democracia ateniense incluía un componente representativo, o debemos concluir que las funciones de los otros órganos distintos a la asamblea eran también ejercidos «directamente» por el pueblo? Si es lo último, ¿qué queremos decir en realidad con «directamente»?

Además, cuando afirmamos que en los gobiernos representativos el pueblo se gobierna por sí mismo *indirectamente* o *a través* de sus representantes, estamos ciertamente empleando nociones algo confusas. En el lenguaje cotidiano, hacer algo indirectamente o a través de alguien puede hacer referencia a situaciones muy diferentes. Por ejemplo, cuando un mensajero lleva un mensaje de una persona a otra, diríamos que ambas personas están comunicando indirectamente o a través del mensajero. Por otro lado, si un cliente deposita la misión de invertir su capital, diríamos que el cliente, como propietario de los fondos, presta indirectamente o a través del banco a las compañías e instituciones que piden prestado en el mercado. Hay obviamente, sin embargo, una importante diferencia entre ambas situaciones y entre las relaciones que engendran. El mensajero carece de control sobre el contenido y sobre el destinatario del mensaje que porta. El banquero, en cambio, tiene la misión de elegir lo que a su juicio es la mejor inversión posible, mientras que el cliente sólo controla la

⁸ Sobre este punto, véase Pierre Rosanvallon, «L'histoire du mot démocratie à l' époque moderne», y John Duna, «Démocratie: l' Etat des lieux», en *La Pensée politique, Situations de la démocratie*, París, Senil-Gallimard, 1993.

recuperación de su capital. ¿Cuál de esos dos tipos indirectos –o, realmente, que tipo– representa mejor el papel de los representantes políticos y del poder que les otorga el pueblo? La visión moderna de la democracia representativa como gobierno directo del pueblo no nos dice nada al respecto. En realidad, es escasa la información que nos proporciona la distinción habitual entre democracia directa y representativa.

La incertidumbre y pobreza de nuestra terminología moderna, así como el contraste que presenta con la percepción del siglo XVIII, muestra que no conocemos ni qué es lo que hace que el gobierno representativo se parezca a la democracia ni qué es lo que los distingue. Puede ser que las instituciones representativas sean más enigmáticas de lo que su lugar en nuestro ambiente familiar nos lleva a creer. Este libro nos aspira a discernir la esencia definitiva o el último significado de la representación política; se dispone meramente a aclarar las propiedades y efectos oscuros de una serie de instituciones que fueron inventadas hace dos siglos⁹. En general, no referiremos a los gobiernos en los que esas instituciones están presentes como «representativas». En el análisis final, sin embargo, no es el término «representación» lo que tienen importancia. Será sencillamente cuestión de analizar los elementos y consecuencias de una combinación de arreglos, independientemente del nombre que les demos.

Desde que se inventó esta forma de gobierno, se han observado invariablemente cuatro principios en los regímenes representativos:

- 1) Quienes gobiernan son nombrados por elección con intervalos regulares.
- 2) La toma de decisiones por los que gobiernan conserva un grado de independencia respecto de los deseos del electorado.
- 3) Los que son gobernados pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de los que gobiernan.
- 4) Las decisiones públicas se someten a un proceso de debate.

La institución central del gobierno representativo es la elección, a la que se dedicará gran parte de este libro. Analizaremos también los principios que dan forma a las políticas seguidas por los que gobiernan y al contenido de las decisiones públicas. En el último capítulo examinaremos las diferentes formas asumidas por los principios del gobierno representativo desde el momento de su invención hasta el momento presente.

CAPÍTULO I

⁹ Al respecto, este libro difiere de otros dos que destacan especialmente entre los muchos estudiados de la representación: Liebholz, G. (e.o. 1929): *Das Wesen der Repräsentation*, Berlín, Walter de Gruyter, 1996, y Pitkin, H. (1967): *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press [ed. cast.: El concepto de representación, Madris, Centro de Estudios Constitucionales, 1984].

DEMOCRACIA DIRECTA Y REPRESENTACIÓN: LAS SELECCIÓN DE CARGOS PÚBLICOS EN ATENAS

El gobierno representativo no da un papel institucional al pueblo reunido en asamblea. Es lo que más obviamente lo distingue de la democracia de las ciudades-estado de la Antigüedad. Sin embargo, un análisis del régimen ateniense, el ejemplo más conocido de democracia clásica, muestra que otra característica (comentada con menos frecuencia) separa igualmente la democracia representativa de la llamada democracia directa. En la democracia ateniense, muchos poderes no estaban en manos del pueblo reunido en asamblea. Ciertas funciones eran ejecutadas por magistrados electos. Pero particularmente singular es que la mayor parte de los cometidos que no realizaba la asamblea era asignados a ciudadanos seleccionados por sorteo. En cambio, en ninguno de los gobiernos representativos de los últimos dos siglos se utilizó el sorteo para asignar ni el mínimo poder, fuese soberano o ejecutivo, central o local. La representación sólo se ha asociado con el sistema de elección, a veces combinado con la herencia (como en las democracias constitucionales), pero nunca con el sorteo. Un fenómeno tan coherente y universal debe llamar la atención y, en efecto invitar al escrutinio.

A diferencia de la ausencia de asamblea popular, esto no puede explicarse sólo por las limitaciones materiales. Al explicar las razones por las que los gobiernos representativos no dan ningún papel a la asamblea de ciudadanos, los autores habitualmente se refieren al tamaño de los estados modernos. Sencillamente, en entidades políticas del tamaño de los estados modernos, más grandes y más populosos que las ciudades-estado de la Antigüedad, no es posible reunir a todos los ciudadanos en lugar para deliberar y tomar decisiones como un único órgano. Inevitablemente, por tanto, las funciones del gobierno son ejecutadas por un número de individuos inferior a la totalidad de los ciudadanos. Como hemos visto, la imposibilidad práctica de reunir a todo el pueblo no fue la principal motivación de aquellos fundadores de estas instituciones, como Madison o Siéyès. El hecho sigue siendo que el tamaño mismo del Estado moderno tiene como efecto hacer materialmente impracticable que el pueblo reunido en asamblea tuviera algún papel en el gobierno. Además, puede haber contado algo en el establecimiento de sistemas puramente representativos. Por otro lado, no pudo ser el tamaño de los estados modernos lo que impulsara el rechazo del sistema del sorteo. Incluso en estados grandes y densamente poblados es técnicamente factible emplear el sorteo para seleccionar un pequeño número de sujetos para que se integren en un órgano mayor. Independientemente del tamaño del órgano, el sorteo siempre hará posible extraer de él a un grupo de individuos tan reducido como se quiera. Como método de selección no es impracticable; de hecho, el sistema judicial aún lo emplean regularmente en la actualidad para constituir jurados. Así que ese uso exclusivo de la elección puede proceder solamente de puras restricciones prácticas.

En la actualidad, prácticamente no se considera el uso político del sorteo¹⁰. Durante mucho tiempo el sorteo no tuvo lugar en la cultura política de las sociedades

¹⁰ Recientemente, unas cuantas obras han contribuido a recuperar el interés en el uso político del sorteo. Véase, en particular, Jon Elster (1989): *Solomonic Judgements: Studies in the Limitations of Rationality*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 78-92 [ed. Cast.: *Juicios salomónicos*, Barcelona, Gedisa, 1991]. Se ha sugerido también que un ciudadano elegido al azar pudiera elegir el candidato de su opción para representar a su circunscripción (véase A. Amar [1984]: «Choosing representatives by lottery voting», en *Yale Law Journal*, vol. 93). No obstante, en la sugerencia sólo se le otorga un papel limitado: es empleado para seleccionar a un votante, no un representante.

modernas, y ahora tendemos a considerarlo como una costumbre algo estrafalaria. Sabemos, por supuesto, que fue empleado en la antigua Atenas, y ese hecho es comentado ocasionalmente, aunque casi siempre en tono de asombro. De hecho, el que los atenienses pudieran adoptar tal procedimiento parece ser el mayor enigma. Sin embargo, tal vez convenga invertir el punto de vista habitual por el que la cultura del presente constituye el centro del mundo. Podría ser mejor preguntar: «¿Por qué no practicamos el sorteo y, sin embargo, nos llamamos demócratas?».

Se puede, por supuesto, objetar que no hay gran cosa que aprender de una pregunta así y que su respuesta es obvia. El sorteo, se puede aducir, selecciona a cualquiera, sin importar quién, incluyendo a quienes no tienen aptitudes especiales para gobernar.

Es, por consiguiente, un método manifiestamente defectuoso, y su desaparición no exige mayor explicación. Se trata, no obstante, dudas acerca de la validez de la conclusión. Los atenienses, a quienes en general no se les consideraba ingenuos en cuestiones políticas, debían de ser conscientes de que el sorteo designaba a gente indiscriminadamente, y, aun así, continuaron empleando el sistema durante otros doscientos años. No es un descubrimiento reciente el hecho de que el sorteo comparta el riesgo de elevar a ciudadanos incompetentes a cargos públicos. El riesgo de la incompetencia en el cargo era el mismo en Atenas que en la política de nuestros días. Además, de creer a Jenofonte, el propio Sócrates ridiculizaba el nombramiento de magistrados por sorteo basándose en que nadie elige por ese método a los pilotos de barco, los arquitectos o los flautistas¹¹. Esto significa, no obstante, que la cuestión que debemos plantearnos es si los demócratas atenienses realmente no tenían respuestas cuando se enfrentaban a esas objeciones. Es posible que viesen en el sorteo ventajas que, a la luz de todas las consideraciones, creyesen que pesaban más que tan gran desventaja. Es también posible que hubiesen encontrado modos de preservarse del riesgo de la incompetencia a través de arreglos institucionales suplementarios. En lo que concierne al sorteo, en modo alguno está claro que el peligro de la incompetencia tuviese la última palabra. No podemos juzgar que este método de selección es defectuoso y destinado a desaparecer hasta haber analizado cuidadosamente cómo se empleaba en Atenas y cómo lo justificaban los demócratas.

En cualquier caso, independientemente de las razones de la desaparición del sorteo, permanece el hecho crucial de que la democracia ateniense lo empleaba para cubrir ciertos cargos, mientras que los regímenes representativos no lo consideraron en absoluto. La diferencia difícilmente puede dejar de tener consecuencias en lo relativo al ejercicio del poder, el modo de su distribución y las características de quienes gobiernan. El problema estriba en identificar con precisión las diferencias. Así que, si queremos arrojar luz sobre una de las mayores diferencias entre gobierno representativo y democracia «directa», hemos de comparar los efectos de la elección con los del sorteo.

En los análisis de los gobiernos representativos lo típico es contrastar la elección con la herencia. Tal punto de vista está, en parte, justificado: los gobiernos electos reemplazaron directamente a los gobiernos hereditarios, y no hay duda de que, al hacer de la elección la base principal de la legitimidad política, los fundadores de nuestras repúblicas representativas modernas estaban, ante todo, rechazando el principio de la herencia. Lo que, desde luego, caracteriza a los sistemas representativos modernos es el hecho de que en ellos el poder no es hereditario (en cualquier caso, no esencialmente). Pero lo que también les distingue, aunque reciba menos atención, es la completa ausencia de la utilización del sorteo en la asignación de las funciones políticas ejercidas por un número restringido de ciudadanos. Puede que el contraste entre elección y sorteo

¹¹ Jenofonte, *Memorabilia*, I, 2, 9.

revele un aspecto del gobierno representativo que sigue estando oculto mientras el sistema hereditario sea su único punto de diferenciación.

Conviene estudiar el uso del sorteo en Atenas no sólo porque el sorteo sea uno de los rasgos característicos de la democracia «directa», sino también porque los atenienses lo empleaban junto con la elección, lo que hace que sus instituciones encajen particularmente bien en una comparación entre ambos métodos. Además, la reciente publicación de un excelente estudio de la democracia ateniense, notable tanto por su amplitud como por su precisión, ha arrojado nueva luz sobre estos puntos¹².

La democracia ateniense confiaba a ciudadanos seleccionados por sorteo la mayor parte de las funciones no desarrolladas por la asamblea popular (*ekklesia*)¹³. Ese principio se aplicaba sobre todo a las magistraturas (*archai*). De lo aproximadamente 700 cargos de magistrados que formaban la administración ateniense, unos 600 eran cubiertos por sorteo¹⁴. Las magistraturas asignadas por sorteo (*kleros*) eran habitualmente colegiadas¹⁵. El mandato en el cargo era de un año. No se permitía que los ciudadanos ocupasen una magistratura más de una vez, y, aunque podían ser nombrados para una serie de magistraturas diferentes a lo largo de su vida, el calendario para rendir cuentas (no se podía acceder a un nuevo cargo sin haber rendido cuentas del anterior) suponía que, en la práctica, ninguna persona podía ejercer de magistrado por dos años consecutivos. Todos los ciudadanos con treinta años cumplidos (unas 20.000 personas en el siglo IV) y que no estuviesen bajo la pena de *amimia* (privación de los derechos civiles) podían acceder a una magistratura¹⁶. Aquellos cuyos nombres habían

¹² Me refiero a M. H. Hansen (1991): *The Athenian Democracy in the Age of demóstenes*, Oxford, Basil Blackwell. Se trata de una versión condensada y traducida al inglés de la obra de Hansen mucho más voluminosa publicada originalmente en danés (*Det Athenske Demokrati i 4 arh. F. Kr.* 6 vols. Copenhague, 1977 -81). Hansen aborda principalmente las instituciones atenienses del siglo IV a. C. (desde la segunda restauración de la democracia en el 403-402 hasta su colapso definitivo en el 322). En realidad, indica que las fuentes para ese período son mucho más abundantes y detalladas que para el siglo V, y resalta que no sabemos realmente mucho sobre cómo funcionaba la democracia ateniense en la era de Pericles. Las historias institucionales que se centran en el siglo V (apoyándose en que fue entonces cuando Atenas alcanzó su apogeo en cuanto a poderío y brillantez artística), así como las que tratan el período que abarca desde la reforma de Efialtes (462) hasta la desaparición definitiva de la democracia (322) como una entidad única están, por tanto, obligados a extrapolar los datos que en realidad están relacionados con el siglo IV. Por su elección de ese período, Hansen evita esa extrapolación, que considera injustificada (*The Athenian Democracy*, pp. 19-23). Eso no le impide, no obstante, tocar ciertas características de las instituciones del siglo V.

¹³ Además del libro de Hansen, sobre el sorteo y la elección en Atenas, véanse James Wycliffe Headlam (e.o. 1891): *Election by Lot at Athens*, Cambridge, Cambridge University Press, 1933; E. Staveley S. (1972): *Greek and Roman Voting*, Ithaca, Cornell University Press; Moses I. Finley (1973): *Democracy Ancient and Modern*, New Brunswick, Rutgers University Press [ed. Cast.: *Vieja y Nueva democracia*, Barcelona, Seix-Barral, 1980] y (1983): *Politics in the Ancient World*, Cambridge, Cambridge University Press.

¹⁴ Entre las cifras no se incluye el Consejo (*boule*), aunque era una junta de magistrados. De hecho, los poderes del Consejo diferían significativamente de los de las otras magistraturas, por lo que es preferible tratarlos por separado (véase más adelante).

¹⁵ La palabra *Kleros* es un sustantivo cuyo verbo correspondiente es *Kleroun* (sortear). El hecho de obtener un cargo por sorteo también se indicaba con el verbo *lanchano*, empleado en el tiempo verbal aoristo, y en ocasiones cualificado con un determinativo: *to kuamo lachein* (haber sido nombrado mediante sorteo con judías) o, en un período anterior, *palo lachein* (haber sido nombrado por un sorteo echándolo a suertes con un casco).

¹⁶ Las Atenas del siglo IV tenía unos 30.000 ciudadanos que habían alcanzado la mayoría de edad (o sea, que habían cumplido los veinte). Es probable que en el siglo V la cifra fuese de 60.000 (véase Hansen, *The Athenian Democracy*, pp. 55, 93, 232, 313). Por supuesto, en el número no se incluían mujeres, niños, metecos (extranjeros con ciertos privilegios civiles) ni esclavos. En la actualidad se da una tendencia a exagerar la pequeñez de Atenas. Por supuesto que la ciudad no era grande, comparada con los Estados modernos, pero tampoco era un pueblo.

sido extraídos por sorteo debían someterse a una investigación (*dokimasia*) antes de poder ocupar el cargo. En la prueba se examinaba si estaban legalmente cualificados para ser magistrados; y también se comprobaba que el comportamiento con sus padres había sido satisfactorio, si había pagado sus impuestos y si habían realizado el servicio militar. La prueba tenía igualmente aspectos políticos: un individuo conocido por sus simpatías oligárquicas podía ser rechazado. Pero en modo alguno trataba la *dokimasia* de cribar la incompetencia, y habitualmente era un mero trámite¹⁷.

Aun así, el sistema ateniense sí que ofrecía ciertas salvaguardias contra los magistrados a los que el pueblo juzgaba como malos o incompetentes. En primer lugar, los magistrados estaban sometidos al constante control de la asamblea y de los tribunales. No sólo debían rendir cuentas (*euthynai*) al dejar el cargo, sino que en cualquier momento de su mandato, cualquier ciudadano podía presentar acusaciones en su contra y demandar su suspensión. En las asambleas principales (*ekklesiai kyriai*), las votaciones sobre los magistrados eran puntos obligatorios del orden del día. Cualquier ciudadano podía entonces proponer un voto de censura contra un magistrado (fuese elegido por sorteo o por elección). Si el magistrado perdía la votación, era suspendido inmediatamente y su caso remitido a los tribunales, sobre los que recaía entonces la responsabilidad de absolverlo (tras lo cual retomaba sus funciones) o de condenarlo¹⁸.

Como estos arreglos eran del conocimiento común, todos los ciudadanos sabían de antemano que, de llegar a ser magistrados, tendrían que rendir cuentas, contemplar la posibilidad constante de ser recusados y cumplir el castigo si el caso les fuese desfavorable. Sin embargo, y esto merece particular atención, sólo eran introducidos en la máquina de la lotería, la *kleroteria*, los nombres de los que deseaban ser tenidos en cuenta. El sorteo no se efectuaba entre todos los ciudadanos de treinta años o más, sino solamente entre los que se habían ofrecido como candidatos¹⁹. En otras palabras, cuando se sitúa la selección de magistrados por sorteo en su contexto institucional, parece mucho menos rudimentaria de lo que hoy se suele suponer. La combinación entre la naturaleza voluntaria de tal servicio y el conocimiento previo de los riesgos que comporta tenía que conducir en realidad a una autoselección entre los magistrados potenciales. Aquellos que no se consideraban aptos para ocupar un puesto con éxito, podían fácilmente evitar ser seleccionados; en efecto, tenían fuertes incentivos para hacerlo así. Todo el arreglo, por tanto, brindaba a cualquier ciudadano que se *juzgase* apto para un cargo la oportunidad de acceso a la magistratura. Cualquiera que aprovechara la oportunidad se exponía al juicio prácticamente constante de los demás, pero juicio sólo se efectuaba a posteriori, después de que el candidato ya hubiese empezado a actuar en su cargo. Aparte del azar, lo único que determinaba el acceso al cargo era la evaluación que cada candidato efectuase de sí mismo y de sus capacidades. En el caso de las magistraturas electivas, por otro lado, era el juicio de los otros lo que abría el camino al cargo público. Consecuentemente, ese juicio no sólo se ejercía a posteriori, como en las magistraturas asignadas por sorteo, sino también a priori, o sea antes de que los candidatos tuviesen oportunidad de ponerse a prueba (al menos los candidatos que no habían ejercido cargos previos).

Como ocurría con las magistraturas cubiertas por sorteo, los cargos electivos también eran controlados constantemente por la asamblea. Todo ciudadano de más de treinta años podía presentarse para un cargo electivo. No obstante, había varias

¹⁷ Hansen, *The Athenian Democracy*, pp. 218 – 20, 239.

¹⁸ La asamblea se reunía diez veces al año como *ekklesia kyria* (una vez cada pritanio, o período de cinco semanas) de un total de cuarenta reuniones anuales.

¹⁹ Hansen, *The Athenian Democracy*, pp. 97, 230-1, 239. Nótese que había incluso un verbo (*klerousthai*) que significaba «presentarse a la selección por sorteo»; véase Aristóteles, *La Constitución de Atenas*, IV, 3; VII, 4; XXVII, 4 [ed. cast.: Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1970]

diferencias entre las magistraturas electivas y las asignadas por sorteo. En primer lugar, aunque los cargos electivos eran iguales para las dos, anuales, una persona podía ser reelegida para el mismo cargo varias y sucesivas veces; el mandato no estaba limitado. En el siglo V, Pericles fue elegido general (*strategos*) durante más de veinte años.

El más famoso de los generales del siglo IV, Foción, estuvo en el cargo cuarenta y cinco años. Además, los atenienses reservaban la designación por elección para las magistraturas en las cuales la competencia se juzgaba vital. Entre éstas estaban generales y altos cargos administrativos militares a partir del siglo V y los principales cargos financieros creados o reformados en el IV (particularmente el tesorero del fondo militar y los administradores del «Teórico» y el interventor financiero)²⁰. Los cargos electivos eran también los más importantes: la conducción de la guerra y la gestión financiera afectaba más a lo que sucedía en la ciudad que cualquier otra función. (Atenas estuvo, de hecho, en guerra durante la mayor parte del siglo V; los períodos de paz fueron la excepción.) Finalmente, en los cargos electivos, más que en las magistraturas cubiertas por sorteo, era donde había más personas eminentes.

En el siglo V fueron elegidos generales los políticos más influyentes (Temístocles, Aristides, Cimón, Pericles) La práctica era hablar de oradores y generales (*rhetores kai strategoi*) al mismo tiempo. Aunque los oradores no eran cargos públicos, eran los que llevaban el mayor peso en la asamblea. Asociar oradores y generales, por tanto, sugiere que, en determinados aspectos, se consideraba que pertenecían al mismo grupo, al que en la actualidad se podría calificar como de «líderes políticos». En el siglo IV se atenuó la asociación entre oradores y generales, y la categoría de oradores vino a asociarse más con las magistraturas financieras, que eran también electivas. Además, se produjo un cambio social en torno a la Guerra del Peloponeso: mientras que los generales y los políticos influyentes del siglo V pertenecían a antiguas familias de la aristocracia terrateniente (Cimón, por ejemplo, procedía de la famosa familia Lakiad, mientras que Pericles estaba emparentado con el clan Alcmaionid), en el siglo IV se tendía a reclutar a los líderes políticos entre familias ricas con buena posición, cuyas fortunas eran más recientes y procedentes de talleres con esclavos como mano de obra²¹. A lo largo de toda la historia de la democracia ateniense, hubo, por consiguiente, cierta correlación entre el ejercicio de cargos políticos y la pertenencia a élites políticas y sociales.

En general, los magistrados (electos o seleccionados por sorteo) no ejercían poderes políticos de importancia; eran sobre todo administradores y ejecutivos²². Preparaban el orden del día de la asamblea (*probouleuein*), llevaban a cabo las investigaciones preliminares de los procesos (*anakrinein*), convocaban y presidían los tribunales y ejecutaban las decisiones tomadas por la asamblea y los tribunales (*prostattein, epitattein*). Pero no disponían de lo que se consideraban poderes decisorios (*to kyrion einai*): no tomaban las decisiones políticas cruciales. Ese poder pertenecía a la asamblea y a los tribunales. A este respecto, el contraste con los representantes políticos modernos es evidente. Además, si en su calidad de presidentes los magistrados establecían los órdenes del día de los órganos de toma de decisión, lo hacían a petición de ciudadanos corrientes y presentaban las mociones expuestas por éstos para su discusión.

El poder de hacer propuestas y tomar la iniciativa no era privilegio de cargo alguno, sino que en un principio pertenecía a cualquier ciudadano que lo quisiera

²⁰ El fondo Teórico fue creado originariamente para distribuir pagos entre los ciudadanos a fin de poder comprar entradas para los festivales públicos. En el siglo IV, el fondo se fue extendiendo gradualmente para cubrir la financiación de obras públicas y de la marina.

²¹ Hansen, *The Athenian Democracy*, pp. 39, 268-74

²² *Ibid.*, pp. 228-9

ejercer. Los atenienses tenían una expresión concreta para denotar a los que tomaban iniciativas políticas.

Una persona que presentaba propuestas ante la asamblea o iniciase procedimientos ante los tribunales era llamada *ton athenaion ho boulomenos hois exestin* (cualquier ateniense que quiera de entre los que pueden) o, en breve, *ho boulomenos* (cualquiera que quiera). El término podría traducirse como «el que llega primero», aunque carecía de connotaciones peyorativas en boca de los demócratas.

En realidad, el *ho boulomenos* era el personaje clave en la democracia ateniense²³. Podía, efectivamente, ser cualquiera, al menos en principio, pero es de esto precisamente de lo que se enorgullecían los demócratas. «Me culpas - replicó Esquines a uno de sus oponentes- de no comparecer siempre ante el pueblo; ¿e imaginas que tus oyentes no van a detectar que tu crítica se basa en principios ajenos a la democracia?» En las oligarquías, no hablan todos los que desean, sino sólo los que tienen autoridad (*en men tais oligarchiais Duch ho boulomenos, all'ho dynasteuon demegorei*); en las democracias, quien quiera y cuando quiera puede hablar (*en demokratiais ho boulomenos kai otan auto dokei*)²⁴. Probablemente, sólo una reducida minoría osaba adelantarse y dirigirse a la asamblea, limitándose la vasta mayoría a escuchar y votar²⁵. En la práctica un proceso de autoselección limitaba el número de los que tomaban iniciativas, pero el principio de que cualquiera que lo deseara tenía la misma capacidad de presentar una propuesta a sus conciudadanos y, más en general, dirigirse a ellos (*isegoria*) constituía una de los más elevados ideales de la democracia²⁶.

En cualquier caso, los magistrados no tenían el monopolio de la iniciativa política y su poder estaba, en términos generales, estrictamente limitado. Así pues, hay, como observa Hansen, un elemento de ignorancia deliberada, de sofistería, incluso, en los comentarios que Jenofonte atribuye a Sócrates. Al ridiculizar la práctica de seleccionar magistrados por sorteo sobre la base de que nadie elegiría mediante ese método a un piloto de barco, un arquitecto o un flautista, Sócrates estaba ignorando deliberadamente la importante cuestión de que, en una democracia, no se suponía que los magistrados fuesen pilotos²⁷. Pero no acaba aquí la cuestión, ya que las magistraturas, en sentido estricto, no eran los únicos cargos designados por sorteo. La mayoría de los estudios históricos optan por discutir las implicaciones del empleo del sorteo en la democracia ateniense sólo en relación con la designación de magistrados²⁸. No obstante, dado que los magistrados disponían sólo de poderes limitados y que las responsabilidades de las magistraturas cubiertas por sorteo eran menos que las cubiertas por elección, tal opción tiene el efecto de minimizar la importancia del sorteo en Atenas. Por sorteo también se asignaban funciones mucho más importantes que las de esas magistraturas.

Los miembros del consejo (*boule*) también eran nombrados por sorteo por un período de un año, y ningún ciudadano podía ser miembro del consejo más de dos veces en su vida. El consejo tenía 500 miembros mayores de treinta años. Cada uno de los 139 distritos de Ática (los demos) tenía derecho a determinado número de escaños en el

²³ Hansen, *The Athenian Democracy*, pp. 266-7.

²⁴ Esquines, *Contra Ctesifonte*, III, 220

²⁵ Hansen, *The Athenian Democracy*, pp. 143-5

²⁶ Aquí la distinción entre ideal (se podría decir también ideología) y práctica es sólo un mero aunque conveniente instrumento. El proceso de autoselección que en la práctica limitaba el número de oradores recibía en realidad reconocimiento explícito, al menos parcialmente, en la ideología del primero que llega; *ho boulomenos* significaba cualquiera que *desease presentarse para presentar una propuesta*, no simplemente cualquiera.

²⁷ Hansen, *The Athenian Democracy*, p. 236

²⁸ Aquí Hansen no es una excepción: la discusión principal sobre la relación del sorteo con la democracia se incluyen en el capítulo sobre los magistrados (véase Hansen, *The Athenian Democracy*, pp. 235-7).

consejo (el número iba en proporción con la población del demo). Cada demo nombraba un número de candidatos superior a los escaños a cubrir (no está claro si se empleaba el sorteo en esta fase inicial del proceso de selección). Luego se sorteaba entre los candidatos de cada demo para obtener el número requerido de consejeros. Los días de sesión del consejo, la ciudad pagaba a sus miembros. Aristóteles consideraba el pago por actividad políticas, así como la participación en la asamblea, los tribunales y las magistraturas un principio esencial de la democracia.

En Atenas, el principio también se aplicaba al consejo²⁹.

Ser miembro del consejo equivalía legalmente a una magistratura y, como casi todas las magistraturas (*arche*), era colegiada. No obstante, las distinguían determinadas características. En primer lugar, sólo el consejo podía acusar a sus miembros: una vez acusados, los consejeros eran procesados en los tribunales, pero previamente el consejo tenía que votar si debían comparecer ante los tribunales³⁰. Y lo que es más importante, la *boule* constituía la magistratura más decisiva (*malista kyria*), como escribe Aristóteles, ya que elaboraba el orden del día de la asamblea y llevaba a cabo sus decisiones³¹. Mientras que las actividades de las otras magistraturas estaban conectadas con los tribunales, el consejo estaba vinculado directamente a la *ekklesia*. En el consejo se deliberaba acerca de qué propuestas (*probouleumata*) iban a ser consideradas en la asamblea. Algunas propuestas se elaboraban hasta el detalle; otras quedaban más abiertas, invitando a que se presentasen mociones desde el hemiciclo sobre problemas particulares. Aproximadamente la mitad de los decretos votados en la asamblea parecen de hecho haber sido ratificaciones de medidas precisas presentadas por el consejo; la otra mitad procedían de propuestas presentadas directamente ante la asamblea³². El consejo tenía además importantes competencias en el campo de los asuntos exteriores. Recibía a todos los embajadores y decidía si presentarlos o no ante la asamblea, negociando primero con ellos antes de remitir los resultados de las conversaciones al pueblo en forma de *probouleuma*. El consejo también desempeña importantes funciones militares, siendo responsable, en particular, de la marina y de la administración marítima. Finalmente, tenía su papel en la supervisión de la administración pública, incluyendo las muy importantes finanzas; con lo que ejercía un grado de control sobre las otras magistraturas.

Por consiguiente, la *boule*, que era nombrada por sorteo, ocupaba una posición central en el gobierno de Atenas. Puede que su papel no fuese el de piloto, pero, desde luego, no era subordinado.

No obstante, para evaluar el sorteo en toda su importancia en la democracia ateniense, debemos abordar otro órgano: los *heliastai*. Cada año, 6.000 personas eran seleccionadas por sorteo entre un grupo de *voluntarios* de mayores de treinta años. Lo ciudadanos cuyos nombres había salido en el sorteo prestaban el juramento heliástico,

²⁹ Aristóteles, *Política*, VI, 2, 1317b 35-8 [ed. cast.: Madrid, Alianza Editorial, 1986].

El objeto de tales pagos era permitir que participasen personas que de otro modo quedarían al margen de la actividad política ante la perspectiva de perder horas de trabajo, o más en general, atraer a ciudadanos de modestos recursos. En el siglo V, Atenas pagaba a sus magistrados miembros del consejo a jueces y a jurados (los ciudadanos que se sentaban en los tribunales). Los jueces recibían tres óbolos (media dracma) por día de sesión. Por otro lado, entonces la participación en la asamblea no estaba remunerada.

En el siglo IV, probablemente se aboliera el pago a los magistrados, pero se mantuvo el de los consejeros y jueces y se introdujo el pago (también de tres óbolos) por acudir a la asambleas (véase Hansen, *The Athenian Democracy*, pp. 240-2). Nótese, a modo de comparación, que al final del siglo V el salario diario medio era de una dracma. Por tanto, la dieta por participar en los tribunales y luego en la asamblea era el equivalente a medio jornal (véase *ibid.*, pp. 150, 188-9).

³⁰ Hansen, *The Athenian Democracy*, p. 258.

³¹ Aristóteles, *Política*, VI, 8, 1322b, 12-17.

³² Hansen, *The Athenian Democracy*, pp. 138-40

prometiéndole votar de acuerdo con las leyes y decretos de la asamblea y del consejo, para decidir de acuerdo con su propia conciencia sobre casos no cubiertos por la ley, y prestar imparcial atención a la defensa y a la acusación³³. A partir de ese momento y por espacio de un año, esos ciudadanos formaban el órgano de los *heliastai*. Al ser mayores que los ciudadanos que formaban la asamblea y, por ello, supuestamente más sabios y más experimentados, significaba que gozaban de un estatus especial³⁴. Era entre los *heliastai* donde se reclutaba a los miembros de los tribunales populares (*dikasteria*) y, en el siglo IV, los *nomothetai*.

Los días que los tribunales celebraban sesión, cualquiera de los *heliastai* que lo desease podía presentarse fuera de la sala por la mañana. Los jueces y jurados (*dikastai*) precisos para la jornada eran nombrados por sorteo entre los presentes. Nótese otra vez la naturaleza voluntaria de la participación. Como varios tribunales celebraran sesiones a la vez, otra lotería determinaba (al menos en el siglo IV) en qué tribunal tenía que actuar cada uno de los jueces³⁵.

Dependiendo de la gravedad de las cuestiones a tratar, los tribunales podían estar compuestos de 501, 1.001, 1.501 ó más *dikastai*³⁶. Los *dikastai* recibían dietas por valor de tres óbolos (que, como hemos visto, equivalía aproximadamente a medio jornal). La mayoría de los tribunales estaban formados por pobres y ancianos³⁷.

El término «tribunales» puede ser potencialmente engañoso en cuanto a las funciones así asignadas por sorteo, por lo que ahora hemos de entrar más en detalle. El hecho es que los tribunales desarrollaban importantes funciones políticas. A menudo se dirimían mediante arbitraje, entrando sólo en juego los tribunales si las partes apelaban la decisión. Muchos casos penales también eran tratados fuera de los tribunales populares (los asesinos, por ejemplo, eran juzgados por el aerópago). Eran, por tanto, los juicios políticos la principal actividad de los tribunales populares³⁸.

Esos juicios no eran una excepción. En realidad, constituían un importante elemento del gobierno diario.

Ese era sobre todo el caso en las acciones penales por ilegalidad (*graphe paranomon*). Cualquier ciudadano podía presentar una acción por ilegalidad en contra de una propuesta (fuese ley o decreto) presentada ante la asamblea³⁹. La acusación se presentaba contra una persona nombrada: el particular que había presentado la propuesta ofensiva. Sólo el iniciador era objeto de enjuiciamiento; los ciudadanos no podían ser procesados por los votos emitidos (lo que vuelve a resaltar el estatus especial del acto de iniciación en la democracia ateniense). Y lo que es más importante, nótese que aún se podía presentar demanda de ilegalidad contra el proponente de un decreto o de una ley ya aprobada por la asamblea, aunque lo hubiese sido por unanimidad. Cuando se demandaba por ilegal un decreto o una ley ya aprobados por la asamblea, eran suspendidos inmediatamente hasta que los tribunales emitiese sus veredicto. La acción por ilegalidad tenía, consiguientemente, el efecto de supeditar las decisiones de

³³ *Ibid.*, p. 182.

³⁴ Para formar parte de la asamblea, los ciudadanos sólo tenían que ser mayores de edad (adquirida probablemente a los veinte años).

³⁵ *Ibid.*, pp. 181-3

³⁶ Nótese, a modo de comparación, que una media de 6.000 personas participaban en la asamblea (véase *ibid.*, pp. 130-2).

³⁷ *Ibid.*, pp. 183-6.

³⁸ *Ibid.*, pp. 178-80

³⁹ En realidad, sólo en el siglo V la asamblea votaba tanto las leyes (*nomoi*) como los decretos (*psephismata*); en el siglo IV, la votación de las leyes era competencia exclusiva de los *nomothetai*. En el siglo V, por tanto, las *graphe paranomon* podían dirigirse contra leyes y decretos, mientras que en el siglo IV sólo se aplicaba a los decretos, empleándose un procedimiento algo distinto para desafiar las leyes (el *graphe nomon me epitedion theinai*).

la asamblea al control de los tribunales: toda medida aprobada por la *ekklesia* podía ser reexaminada por los tribunales con la posibilidad de su derogación si así era solicitado por alguien. Las demandas por ilegalidad se podían presentar además, no sólo por razones técnicas (si, por ejemplo, el proponente estaba bajo pena de *atimia*), sino también por razones sustantivas (si el decreto o la ley emitida contravenía la legislación vigente). En el siglo IV, las razones sustantivas incluían cualquier conflicto con los principios democráticos básicos inherentes a las leyes. Eso significaba que cualquier propuesta podía ser recurrida por la mera razón de ser perjudicial para el interés público. Hasta este punto, las *graphe paranomon* otorgaban de una forma bastante sencilla a los tribunales el control político sobre las acciones de la asamblea⁴⁰. Parecen haber sido utilizadas con frecuencia: las fuentes sugieren que los tribunales consideraban una al mes⁴¹.

Cuando una propuesta ya presentada ante la asamblea era reexaminada por los tribunales por una acción por ilegalidad, el segundo examen presentaba ciertas características específicas que lo diferenciaban del anterior, lo que explica su mayor autoridad. Para comenzar, había menos *diskastai* que miembros de la asamblea. Eran mayores y habían prestado juramento. Pero, además de eso, el procedimiento seguido por los tribunales se diferenciaba del de la asamblea. Se dedicaba un día entero a examinar las decisiones que habían sido recurridas por ilegalidad, mientras que durante una sesión de la *ekklesia* (media jornada) era costumbre tomar una serie de decisiones. El procedimiento de los tribunales era necesariamente de careo, teniendo que defender la propuesta quien la había presentado y atacarla la acusación. Además, ambas partes tenían que tener tiempo para preparar sus casos. La asamblea, por otro lado, podía tomar la decisión sin debate y de inmediato, siempre y cuando nadie objetase la propuesta en cuestión.

Finalmente, las votaciones en la asamblea eran a mano alzadas en todos los casos, salvo algunas excepciones. No se efectuaba un recuento exacto: con una media de 6.000 asistentes, el recuento hubiese exigido mucho tiempo. En los tribunales, en cambio, la regla era la votación secreta (para así limpiar las posibilidades de sobornos y la corrupción) y los votos eran contados con exactitud⁴². Así pues, los tribunales, aunque ejercían un papel político propiamente dicho, eran unos órganos que diferían sustancialmente de la asamblea en cuanto a tamaño, composición y métodos de procedimiento.

Al concluir un recurso por ilegalidad, si los *dikastai* emitían veredicto a favor de la acusación, la decisión de la asamblea era anulada y multado el asambleario que la había iniciado. En algunos casos la multa era mínima, pero podía alcanzar sumas considerables, llegando a endeudar a alguien con la ciudad para el resto de sus días y privándolo de sus derechos civiles (*atimia*). La posibilidad de incurrir en esa pena tenía una importante consecuencia: mientras, como hemos visto, cualquiera (*ho boulomenos*) podía presentar una propuesta en la asamblea, todos los miembros eran concientes de que, al hacerlo, corrían un riesgo considerable. Por otro lado el sistema estaba diseñado también para desalentar acusaciones frívolas: si un acusador retira su demanda antes de que los tribunales se hubiesen pronunciado sobre ella, era sentenciado a una multa de 1.000 dracmas y se le prohibía presentar otras. Igualmente y al parecer, como ocurría en el caso de otras acusaciones públicas (*graphai*), el demandante era objeto de una multa

⁴⁰ Hansen, *The Athenian Democracy*, pp. 205-8

⁴¹ *Ibid.*, pp. 153, 209

⁴² *Ibid.*, pp. 147-8, 154-5, 209-12.

de 1.000 dracmas y *amimia* parcial si su demanda no lograba una quinta parte de los votos a favor⁴³.

Los tribunales también examinan denuncias (*eisangeliai*). Las había de varios tipos. Podían dirigirse contra magistrados acusados de mala administración, en cuyo caso eran interpuestas ante el consejo antes de ser tratadas por los tribunales (*eisangeliai eis ten boulen*), o contra cualquier ciudadano (magistrados, incluidos) por delitos políticos. En el segundo caso, la denuncia se presentaba primero ante la asamblea (*eisangeliai eis ton demon*). La noción delito político cubría sobretodo tres tipos de actos: traición, corrupción (aceptar dinero para «mal aconsejar al pueblo de Atenas») e instintos de derrocamiento de gobierno (o de la democracia). No obstante, esas categorías recibían una interpretación ambigua y en la práctica abarcaban una amplia gama de comportamientos. La *eisangeliai eis ton demon* se empleaba, ante todo, contra generales. Fue el tipo de acción legal utilizada para condenar a muerte a los vencedores de la batalla naval de Arginusas (406/5) por no haber recogido a los supervivientes ni haber honrado a los muertos tras la victoria. Varios generales fueron denunciados por haber perdido batallas o haber llevado campañas infructuosas tales denuncias eran frecuentes: aparece que un de cada cinco generales se vio ante *eisangelia* en algún momento de su carrera. Finalmente, eran los tribunales los que llevaban a cabo las investigaciones preliminares (*dokimasia*) de los magistrados antes de acceder al cargo y conocían de sus rendiciones de cuentas (*euthynai*).

Por tanto, los tribunales populares, cuyos miembros eran seleccionados por sorteos, constituían una verdadera autoridad política. En el siglo IV otro órgano nombrado por sorteo tuvo particular importancia en el gobierno de Atenas, son los *nomothetai*. Cuando la democracia fue restaurada tras las revoluciones oligárquicas del 411 y del 404, se decidió que a partir de entonces la asamblea ya no aprobaría leyes, sino solo decretos y que las decisiones legislativas se atribuían a los *nomothetai*. Fue entonces cuando se elaboro en detalle la distinción entre leyes (*nomoi*) y decretos (*psephismata*). En el siglo V, ambos nombres eran empleados más o menos indistintamente. Tras la restauración democrática, la ley significaba norma *escrita* (en el siglo V la palabra *nomos* podría hacer referencia a una costumbre), que gozaba de *mayor validez que un decreto y era aplicable a todos los atenienses* (mientras que un decreto podía ser aplicado a un solo individuo=. Esas tres características fueron afirmadas explícitamente en una ley definitoria de leyes, adoptada en el 403/2⁴⁴. Otras fuentes muestran que en esa época se añadió una cuarta característica a la definición de ley: validez durante un período indefinido, siendo reservado el término «decreto» para las normas de duración limitada, las que agotan su contenido una vez logrado su propósito⁴⁵. En el 403/2 las leyes fueron codificadas y, a partir de entonces, los *nomothetai* debían decidir cualquier cambio en el código de leyes.

En el siglo IV, por consiguiente, la actividad legislativa adquirió las siguientes formas. Al comenzar cada año, el código de las leyes existentes era presentado a la asamblea para su aprobación. Si la asamblea rechazaba alguna de las leyes en vigor, cualquiera podía proponer una nueva para que ocupase su lugar. Luego, la asamblea

⁴³ Para hacernos una idea de la cantidad que suponía una multa de 1.000 dracmas, tengamos en cuenta que el salario medio a finales del siglo V era de una dracma (véase, la nota 20, anteriormente).

⁴⁴ La cita más completa de esa ley definitoria de las leyes se encuentra en el discurso de Andócides *Sobre los misterios* (87): «Ley, los magistrados no han de emplear en circunstancia algunas leyes no escritas. Ningún decreto votado en el consejo o por el pueblo puede tener mayor validez que una ley. No deben aprobarse leyes aplicable a un solo individuo. La misma ley será aplicable a todos los atenienses, a no ser que se decida de otro modo (por la asamblea) y con un quórum de 6.000 en votación secreta» (citado por Hansen, *The Athenian Democracy*, p. 170)

⁴⁵ *Ibid.*, p. 171.

nombraba a cinco ciudadanos para defender la ley existente, y ambas partes exponían sus respectivos argumentos ante los *nomothetai*. Por añadidura, en cualquier momento del año, los ciudadanos podían proponer la abolición de una ley y su sustitución por otra. Si lograban el respaldo de la asamblea, el procedimiento era el mismo que en el primer caso. Por último, se encargaba a seis magistrados (los *thesmothetai*) mantener bajo constante observación las leyes. Si encontraban alguna ley inválida o que otras entraban en conflicto entre sí⁴⁶, llevaban el caso ante la asamblea. Si este órgano lo decidía así, se ponía en marcha el proceso de revisión por los *nomothetai*. En otras palabras, la actividad legislativa asumía invariablemente la forma de revisión, conservando la asamblea la iniciativa, pero quedando la adopción de la decisión final en manos de los *nomothetai* tras un procedimiento de careo.

Se la asamblea decidía que había motivo para la revisión, establecía un comité de *nomothetai*, con un número de miembros acorde con la importancia de la ley (501 era el mínimo, aunque a menudo la cifra era de 1.001, 1.501 o incluso superiores). La mañana del día fijado para la revisión, se sorteaba entre los *heliastai* el número requerido de *nomothetai*. Parece ser que, como en el caso de los tribunales, se sorteaba entre los *heliastai* que se habían presentado ese día. Así, en el siglo IV, las decisiones legislativas correspondían a un órgano diferente a la asamblea y designado por sorteo.

Actualmente, cuando distinguimos entre gobierno representativo y democracia «directa», nos imaginamos habitualmente que en esta última todos los poderes políticos de importancia eran ejercidos por el pueblo en asamblea. Un examen más minucioso del sistema institucional empleado en la antigua Atenas muestra que la imagen es falsa. Incluso dejando de lado las magistraturas, tres instituciones que no eran asamblea, el consejo, los tribunales y los *nomothetai*, ejercían funciones políticas de primera importancia. Los tribunales del pueblo y el consejo merecen particular atención, ya que ambas instituciones desempeñaron papeles clave a lo largo de la historia de la democracia ateniense. Determinados poderes de los tribunales eran incluso de los considerados como poderes decisivos (*kyrion*), destacando su capacidad de revocar las decisiones de la asamblea.

En su definición de ciudadanía, Aristóteles colocaba realmente la participación en los tribunales al mismo nivel que la participación en la asamblea. Deja claro que los miembros de los tribunales, al igual que los de la asamblea, tenían «los poderes más decisivos» (*kyriotatoi*)⁴⁷. A la vez, los tribunales, como hemos visto, constituían un órgano claramente diferente de la asamblea. Y lo que es más, en términos de creencias y percepciones, era la *ekklesia* la considerada como el *demos*, no los tribunales. Éstos, sin duda, actuaban en nombre de la ciudad (sobre todo en su papel político) y, por lo tanto, en nombre del pueblo de Atenas (*ho demos ton athenaion*) la ciudad como democracia. Sin embargo, no eran percibidos como el pueblo en sí. No parece haber fuente en la que

⁴⁶ Véase Esquines, *Contra Ctesifonte*, III, 37-40.

⁴⁷ Aristóteles, *Política*, III, 1, 1275a 28. La afirmación forma parte en realidad de una argumentación más compleja. El concepto de ciudadano expuesto en la *Política* se aplica en principio a todos los regímenes, pero Aristóteles añade que el ciudadano, tal como lo define, «existe primariamente en democracia» (*Política*, III, 1, 1275b 5-6). El ciudadano es definido por su «participación en el poder de juzgar y el poder de mandar (metechein kriseos kai arches)» (*Política*, III, 1, 1275a 23). Según Aristóteles, los poderes de mandar pertenecen a las magistraturas como tales, que pueden tenerlo durante cierto tiempo, pero también a las funciones que pueden ejercer sin límites temporales, las de los asamblearios (*ekklesiastes*) y las de los jueces *dikastes*). Ya que, prosigue, sería «ridículo negar que gobiernan los que tienen los poderes más decisivos (*geloion tous kyriotatous aposterein arches*)» (*Política*, III, 1, 1275a 28-9). En principio, parece que Aristóteles coloca el poder de los magistrados en la misma categoría que los de la asambleas y los tribunales (lo que discuten los demócratas radicales), pero luego reserva el término *kyriotatos* para los miembros de la asamblea y de los tribunales.

el término *demos* denote a los tribunales. Cuando se aplica la palabra a una institución política, nunca lo es en otra referencia que a la asamblea⁴⁸.

En cuanto al consejo, pese al hecho de que actuaba en nombre de la ciudad y del pueblo ateniense, tampoco se identificaba nunca con el *demos*. Se establecía una distinción entre los decretos promulgados por el consejo (*boules psephismata*), que de hecho gozaban de poderes limitados por sí mismos, y los promulgados por la asamblea, refiriéndose a estos últimos como «decretos del pueblo» (*demos psephismata*). Además cuando la asamblea se limitaba a ratificar una propuesta presentada por el consejo, la decisión venía precedida por las palabras: «Ha sido decidido por el consejo y por el pueblo...» (*edoxe te boule kai to demo*). Por otro lado, cuando la decisión tomada procedía de una propuesta originada en la asamblea (con el consejo limitándose a proponer una cuestión en el orden del día como propuesta pendiente), la decisión de la asamblea comenzaba con las palabras: «Ha sido decidido por el pueblo...» (*edoxe to demo*)⁴⁹. En la democracia ateniense, por ende, el pueblo no ejercía todos los poderes; ciertos poderes importantes e incluso parte de los poderes decisivos pertenecían a instituciones que eran de hecho, y así eran percibidas, como no identificables al pueblo. Entonces, ¿qué significa en este caso «democracia directa»?

Cualquiera que insista en que instituciones con el consejo y los tribunales eran órganos de gobierno «directo» está obligado a admitir que lo directo consiste en el modo en el que son reclutados sus miembros, por sorteo, más que en ser idénticos o en estar identificados con el pueblo.

Durante un tiempo se creyó que en Atenas el origen y el significado del sorteo era religioso. Esa interpretación fue expuesta por primera vez por Fustel de Coulanges y luego asumida, con algunas variaciones, por Gustave Glotz⁵⁰. Para Fustel de Coulanges, la designación por sorteo era un legado del período arcaico y de la calidad sacerdotal que se concedía a los gobernantes. La realeza Sacerdotal del período arcaico era hereditaria. «Cuando desapareció – escribe Fustel – se buscó un método de elección que no fueran a desaprobados los dioses. Los atenienses, como muchos pueblos griegos, tenían fe en el sorteo. No obstante, no hemos de formarnos una falsa impresión de un proceso que ha sido empleado como objeto de oprobio contra la democracia ateniense. Para los pueblos de la Antigüedad prosigue el sorteo no era azar; el sorteo era la revelación de la voluntad divina.»⁵¹

Para Fustel y Glotz, la interpretación religiosa del sorteo ofrecía una solución a lo que ambos consideraban el principal enigma del proceso, es decir, su carácter extravagante, por no decir absurdo, a la luz del pensamiento político moderno. Glotz escribe: «Designar a los gobernantes por sorteo nos parece hoy en día tan absurdo que nos cuesta imaginar cómo un pueblo inteligente llegó a concebir y mantener tal sistema»⁵². Ni Fustel ni Glotz podían concebir que los atenienses empleasen el sorteo por motivos políticos o, para ser más precisos, por motivos cuya naturaleza política aún puede ser evidente para la mentalidad moderna. Como la designación de magistrado por sorteo les resultaba tan alejada del mundo de la política, supusieron que debía

⁴⁸ Hansen, *The Athenian Democracy*, pp. 154-5.

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 255-6, 139.

⁵⁰ Nicolas-Denis Fustel de Coulanges (e.o.1864): *La Cité antique*, libro III, cap. 10, París, Flammarion, 1984, pp. 210-13. Véase también Fustel de Coulanges (1878): «Recherches sur le tirage au sort appliqué à la nomination des archontes athéniens», en *Nouvelle Revue Historique de droit français et étranger*, 2, pp. 613 y ss.; Gustave Glotz, (1907): «Sortitio», en C. Daremberg, E. Saglio y E. Portier (eds.), *Dictionnaire des antiquités grecques et romaines*, vol. IV, París, pp. 1.401-17; G. Glotz (e.o. 1928): *La Cité grecque*, II, 5, París, Albin Michel, 1988, pp. 219-24.

⁵¹ Fustel de Coulanges, *La Cité antique*, pp. 212-13.

⁵² Glotz, *La Cité grecque*, p. 223.

pertenecer a un mundo diferente, el religioso. Concluyen que la política para los atenienses tenía que ser diferente de la política de la era moderna, no sólo en cuanto a contenido y orden de prioridades, sino también en lo relativo a su condición ontológica. Conjeturaban que la política para los atenienses debía de ser una mezcla del aquí y ahora y el más allá⁵³.

Desde luego, la explicación religiosa del uso ateniense del sorteo estaba naturalmente basada en la interpretación de ciertas fuentes. Descansa también en una argumentación por analogía: diversas culturas empleaban el sorteo para buscar señales del mundo sobrenatural. Ahora bien, la teoría fue desafiada en una obra precursora publicada por J. W. Headlam en 1891⁵⁴, y no goza ya de predicamento entre los especialistas actuales⁵⁵. «Con todo – escribe Hansen – no hay una sola fuente fiable que testifique claramente que la selección de los magistrados por sorteo tuviera carácter u origen religioso»⁵⁶.

Por otro lado, innumerables fuentes presentan el sorteo como rasgo típico de la democracia⁵⁷. Y lo que es más, el sorteo es descrito como *el* método democrático de selección, mientras que las elecciones se consideran más oligárquicas o aristocráticas. «Lo que quiero decir – escribe Aristóteles – es que se considera democrático la asignación de las magistraturas por sorteo, como oligárquico que sean electivas, ya que, como democráticas, no deben depender de una calificación adecuada, mientras que, como oligárquicas, sí.»⁵⁸

Si duda, nos extraña la idea de que el sorteo sea democrático oligárquica la elección. Está claro que Aristóteles creía lo contrario ya que lo introdujo en una argumentación sobre uno de los conceptos centrales de la *Política*, el de la constitución mixta (*memigmene politeia*).

Pensaba Aristóteles que, sintetizando arreglos democráticos y oligárquicos, se obtenía una mejor constitución que con un régimen puro. Diversas combinaciones entre sorteo, elección y adecuada formación permitían ese tipo de síntesis. Aristóteles llega incluso a sugerir el mejor modo de lograr la mezcla. Se puede, por ejemplo, decidir que las magistraturas deban ser electivas (más que asignadas por sorteo), pero que cualquiera, independientemente de si está bien cualificado para ello, se pueda presentar o votar en las elecciones o ambas cosas. Otra combinación puede consistir en asignar

⁵³ La idea de que el único medio para entender las instituciones de la Antigüedad es en referencia a sus orígenes y dimensiones religiosas impregna todo el libro de Fustel. Nótese que el autor iba en busca de un objetivo explícito en cuanto a pedagogía política: al declarar que quiere «ante todo resaltar las diferencias fundamentales y esenciales que por siempre distinguirán a esos pueblos antiguos de nuestras sociedades modernas», confiaba en desalentar la imitación de los antiguos, lo que, en su opinión, era un obstáculo para el «progreso de las sociedades modernas». Haciéndose eco de la famosa distinción de Benjamín Constant, Fustel declara: «Nos hemos engañado acerca de la libertad de los antiguos, y sólo por esa razón peligra la libertad de los modernos» (*La Cité antique*, Introducción, pp. 1-2).

⁵⁴ Headlam, *Election by Lot at Athens*, pp. 78-87.

⁵⁵ Véase Staveley, *Greek and Roman Voting*, pp. 34-6; Finley, *Politics in the Ancient World*, pp. 94-5

⁵⁶ Hansen, *The Athenian Democracy*, p. 51 (para un examen detallado de la teoría formulada por Fustel y Grotz, véase *ibid.*, pp. 49-52)

⁵⁷ Véase, por ejemplo, Herodoto, *Historia*, III, 80, 27 (el discurso de Otanes, un partidario de la democracia, en el debate sobre constituciones) [ed. cast.: Madrid, Gredos, 1984-1989]; Pseudos-Jenofonte, *La república de los atenienses*, I, 2-3 [ed. cast.: Madrid, Gredos; Jenofonte, *Memorabilia*, I, 2, 9; Platón, *La república*, VIII, 561b, 3-5 [ed. cast.: Madrid, Alianza Editorial, 1991]; Platón, *Las leyes*, VI, 757e 1-758a [ed. cast.: Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983]; Isócrates, *Aeropagiticus*, VII, 21-2; Aristóteles, *Política*, IV, 15, 1300a 32; VI, 2, 1317b 20-2; Aristóteles, *Retórica*, I, 8 [ed. cast.: Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1971].

⁵⁸ Aristóteles, *Política*, IV, 9, 1294b 7-9. Sobre la naturaleza aristocrática de la elección, véase también Isócrates, *Panathenaicus*, XII, 153-4: en esencia, afirma Isócrates, la Constitución antigua era superior a la actual, ya que bajo ésta los magistrados eran elegidos (en vez de ser designados por sorteo) y, por tanto incluía un elemento aristocrático junto a sus características democráticas.

cargos por sorteo pero sólo entre ciudadanos caracterizados por tener la cualificación adecuada. O ciertos cargos se pueden cubrir con elección y otros por sorteo⁵⁹. Según el filósofo, esas diferentes combinaciones producen constituciones oligárquicas en ciertos aspectos y democráticas en otros. Para Aristóteles, entonces, la elección no era incompatible con la democracia, pero tomado aisladamente es un método oligárquico o aristocrático, mientras que el sorteo es intrínsecamente democrático.

Para la comprensión del vínculo que los atenienses establecían entre sorteo y democracia, hemos de abordar primero una característica clave de la cultura democrática griega: el principio de rotación en el cargo. Los demócratas no sólo reconocían la existencia de una diferencia de papeles entre gobernantes y gobernados, sino también que, en su mayor parte, ambas funciones no podían ser ejercidas por los mismos individuos al mismo tiempo. El principio cardinal de la democracia no era que el pueblo deba gobernar y ser gobernado, sino que todos los ciudadanos fuesen capaces de alternarse en ocupar ambas posiciones. Aristóteles define las dos formas que la libertad - «fundamento básico del sistema democrático» - puede adoptar en los siguientes términos: «Un rasgo de la libertad (*eleutheria*) es el ser gobernado y gobernar alternativamente (*en merei archesthai kai archein*)»⁶⁰. En otras palabras, la libertad democrática no consiste solo en obedecerse a sí mismo sino en obedecer a alguien cuyo puesto se llegará a ocupar algún día.

Para Aristóteles, esta alternancia entre mando y obediencia constituía incluso la virtud o excelencia de los ciudadanos⁶¹.

«Parecía que escribe la excelencia de un buen ciudadano es la de ser capaz de mandar bien y obedecer bien (*to dynasthai kai archein kai archesthai kalos*).»⁶² Y esa doble capacidad, tan esencial para los ciudadanos, se aprendía a través de alternar los papeles. «Se ha dicho, y con bastante razón, que nadie puede mandar bien sino ha obedecido bien (*ouch estin eu arxai me archthenta*).»⁶³ La frase empleada por

⁵⁹ Aristóteles, *Política*, IV, 9, 1294b 11-14; IV, 15, 1.300a 8-1.300b 5.

⁶⁰ Aristóteles, *Política*, VI, 2, 1317a 40-1317b 2. La misma idea la expresa Eurípides cuando hace decir a Teseo que el hecho de turnarse para gobernar era una característica fundamental de la democracia ateniense (*Las suplicantes*, versos 406-8) [ed. cast.: Madrid, Gredos]. Para Aristóteles, la otra forma de libertad democrática no tiene nada que ver con la participación en el poder político; es «el hecho de vivir como se quiera (*to zem hos bouletai tis*)» (*Política*, VI, 2, 1317b 11-12). El hecho de que la libertad se entienda como la capacidad de vivir como se desea constituye uno de los ideales democráticos es igualmente confirmada por Tucídides, en la famosa oración fúnebre dedicada a Pericles (*Historia de la guerra del Peloponeso*, II, 37 [ed. cast.: Madrid, Alianza Editorial, 1989] y en los comentarios que atribuye a Nicias (*Ibid.*, VII, 69). No es lugar para discutir la distinción de Benjamín Constant entre la libertad de los antiguos y la de los modernos ni de entrar en la multitud de polémicas, sean intelectuales o ideológicas, suscitadas por la oración fúnebre de Pericles.

⁶¹ El concepto aristotélico de ciudadano se aplica sobre todo (como lo reconoce el propio Aristóteles) al ciudadanos de las democracias (véase la nota 38).

⁶² Aristóteles, *Política*, III, 1277a 27.

⁶³ *Ibid.*, 1277b 12-13. Aristóteles menciona la idea varias veces en la *Política*. En otro pasaje, explica que alternar el mando y la obediencia y que los ciudadanos desempeñen por turnos esos papeles es sólo una solución (aunque no la mejor, en términos absolutos) cuando todos los ciudadanos son iguales o son considerados iguales, como es el caso en democracia. (*Política*, II, 2, 1261a 31 -1261b 7). En el libro VII, que trata de la constitución incondicionalmente mejor, escribe: «Puesto que toda comunidad política está formada por gobernantes y gobernados, ahora habrá que considerar esto, si distintos deben ser los gobernantes y los gobernados o los mismos por vida [...] En efecto, si fueran tan diferentes unos y otros de los demás como diferentes suponemos que son los dioses y los héroes de los hombres – concretamente por tener en primer lugar una gran superioridad física y luego espiritual - , de tal modo que fuera indiscutible y manifiesta la superioridad de los gobernantes, lógicamente sería mejor que siempre, los mismos, gobernarán unos y fueran gobernados otros de una vez por todas; pero como esto no es fácil de averiguar ni es posible que, igual que entre los indios cuenta Escílaxo, así de distintos sean los reyes de sus súbditos, está claro que por muchas razones es necesario que todos al mismo tiempo compartan alternativamente el ser gobernantes y gobernados (*anankaion pantas homoios koinonein tou kata meros*

Aristóteles era proverbial. Su origen se atribuye a Solón, lo que da alguna idea de su importancia en la cultura política de Atenas. La expresión «mandar bien» debe ser entendida aquí en su sentido fundamental: ejercer la actividad del mando en su esencia y perfección. En general, se puede asignar legítimamente una tarea a quien sea capaz de ejecutarla a la perfección. Por tanto, la rotación en los cargos confería al mando una base de legitimidad. Lo que daba derecho a gobernar era el hecho de haber estado algún día en la posición contraria.

Se ha señalado a menudo que la rotación refleja una visión de la vida en la que la actividad política y la participación en el gobierno eran las más elevadas formas de excelencia humana, pero alternar mando y obediencia era también un mecanismo para conseguir un buen gobierno. Estaba pensado para producir decisiones políticas acordes con cierto sentido de la justicia, la justicia democrática. Dado que aquellos dan órdenes algún día habrían tenido que obedecerlas, era posible que tuvieran en consideración en sus decisiones las opiniones de los afectados por las mismas. También les capacitaba para visualizar cómo sus órdenes afectarían a los gobernados, ya que sabían, por haberlo experimentado en sí mismo, cómo se siente al ser gobernado y tener que obedecer. Además, los que estaban en los cargos tenían un incentivo para tener en cuenta las opiniones de los gobernados: el hombre que daba órdenes un día desistía de tratar de forma despótica a sus subordinados al saber que al día siguiente él sería el subordinado. Hay que reconocer que la rotación no era más que un procedimiento; no dictaba el contenido de las decisiones ni determinaba lo que eran órdenes justas. Pero el procedimiento mismo conducía a resultados sustancialmente justos, ya que creaba situaciones en las que era posible y prudente para los gobernantes ver, al tomar las decisiones, la situación desde la perspectiva de los gobernados.

En el tratado teórico que Rousseau presenta dos mil años después, la justicia queda garantizada por la universalidad de la ley: todo ciudadano, al votar leyes aplicables tanto a él como a los demás, sería inducido a desear para los otros lo mismo que para él.

En el procedimiento rotatorio, se lograba un efecto similar a través de la sucesión cronológica: los gobernantes tenderían a decidir ponerse en el lugar de sus súbditos, al ser el lugar que conocieron y que volverían a conocer. Los demócratas de Atenas no se limitaban sólo a predicar justicia, exhortando a los que estuvieran en el poder imaginarse a sí mismo en el lugar de los gobernados: les daban las condiciones y las motivaciones para hacerlo.

La rotación era de tal importancia para los demócratas que fue convertida en requisito legal. Aparte de que las relaciones de poder eran reversibles por principio, su reversibilidad era, de hecho, inevitable. Esa era el propósito de las diversas restricciones arriba mencionadas (por ejemplo, que las magistraturas asignadas por sorteo no se pudiesen ocupar durante más de un mandato, o que no se pudiese ser miembro de la *boule* en más de dos ocasiones).

Esas limitaciones exigían que cada año hubiera que hallar varios centenares de nuevos individuos para ocupar los cargos de magistrados y consejeros. Se ha calculado

archein kai archesthai)» (*Política*, VII, 14, 1.332b 12-27). No obstante, cuando se trata de la indudablemente mejor constitución, Aristóteles intenta conciliar el principio de rotación con la necesidad de que las diferencias de funciones se basen en la naturaleza. Hay algo que permite esa conciliación: la edad. Los mismos individuos necesitan ser gobernados cuando la naturaleza más les inclina a ese papel: cuando son jóvenes, y a gobernar cuando la naturaleza más les capacita para ello, en la edad madura. Aristóteles añade que esa alternancia basada en la edad satisface el principio de que «quien está destinado a gobernar ha de haber sido gobernado primero» (*Ibid.*, 1.333a 3-4). Así que aun cuando Aristóteles está describiendo la mejor constitución, sigue apegado al principio de que el mando se aprende mediante la obediencia.

que, entre los ciudadanos de más de treinta años, uno de cada dos tuvo que ser miembro de la *boule* al menos una vez en su vida. Asimismo, había rotación de *facto* reunía a más de una facción de la ciudadanía (una media, como hemos mencionado, de 5.000 entre un total de 30.000 ciudadanos en el siglo IV) por lo que es improbable que en cada ocasión se tratase de los mismo ciudadanos. La asamblea era identificada con el pueblo no porque acudieran todos los ciudadanos, sino porque todos *podían* acudir y por variar constantemente su composición. En cuanto a los tribunales, hay claras pruebas arqueológicas de que los *dikastai* variaban sobremanera⁶⁴.

Por consiguiente, tanto desde el punto de vista teórico como práctico, la democracia ateniense estaba organizada en gran medida alrededor del principio de la rotación. Este principio fundamental hacía de la selección por sorteo una solución racional: como en cualquier caso un número substancial de ciudadanos ocupaban cargos, un día u otro, se podía dejar en manos del azar el orden de su acceso a los mismos. Como, además, el número de ciudadanos era bastante reducido en relación con el número de cargos a ocupar, el requisito de la rotación hacía el sorteo preferible a la elección. La elección, en realidad, hubiese reducido aún más el número de magistrados potenciales al limitarlo al de las personas que fuesen populares entre sus conciudadanos. Podría decirse que los atenienses no podía permitirse reservar los cargos de magistrados y consejeros a aquellos ciudadanos cuyos iguales considerasen suficientemente capaces o dotados para elegirlos: ese tipo de restricción hubiese impedido la rotación.

Pero hemos de avanzar algo más: entre el principio electivo y el de rotación había un conflicto potencial. El principio electivo comporta que los ciudadanos son libres de elegir a quiénes asignar poscargos. La libertad de elección supone, no obstante, libertad de reelección. Puede que los ciudadanos quieran que la misma persona ocupe un cargo particular año tras año. Ha de asumirse incluso que si un ciudadano tuvo éxito en atraer votos en una ocasión, vuelva a tenerlo en otra. El único modo de conseguir una garantía absoluta de rotación en un sistema electivo es limitando la libertad de elección del electorado mediante la decisión de que determinados ciudadanos no pueden ser elegidos por haberlo sido ya con anterioridad. Puede hacerse, desde luego, pero supone establecer un compromiso entre dos principios que implica consecuencias potencialmente opuestas; la combinación de la rotación obligatoria con la selección por sorteo no presenta, por el contrario, esos riesgos: el requisito rotatorio no genera el riesgo de minimizar la lógica del sorteo. Los atenienses eran conscientes del conflicto potencial entre el principio electivo y el de rotación, por lo que no estaba prohibido ocupar consecutivamente la misma magistratura electiva. El sistema de prohibiciones se aplica solamente a las magistraturas a cubrir por sorteo. En la democracia ateniense, entonces, la designación por sorteo reflejaba, ante todo, la prioridad concedida a la rotación.

Segundo, la combinación de rotación y sorteo procedía de una profunda desconfianza hacia el profesionalismo. La mayoría de los magistrados, y también de los consejeros no eran profesionales, sino sólo ciudadanos corrientes. Los atenienses reconocían en algunos casos la necesidad de poseer dotes profesionales especializadas, pero la presunción general era la contraria: reconocían que cualquier función política era realizable por no especialistas salvo que hubiera poderosas razones para pensar lo contrario. La ausencia de expertos o, en cualquier caso, su restringido papel estaba destinada a salvaguardar el poder político de los ciudadanos corrientes⁶⁵.

La presunción era que si intervenían profesionales en el gobierno, inevitablemente, lo llegarían a dominar. Es probable que los atenienses sintiesen que, en

⁶⁴ Hansen, *The Athenian Democracy*, p. 313.

⁶⁵ Staveley, *Greek and Roman Voting*, p. 55.

la toma de decisiones colectivas, el contar con preparación y conocimientos que otros no tuviesen constituía por sí mismo una fuente de poder, dando una ventaja comparativa a quienes poseyesen la preparación sobre quienes careciesen de ella, independientemente de cómo estuviesen definidos sus poderes respectivos por ley. Un consejo de profesionales o magistrados profesionales tendría ascendente sobre la asamblea; la presidencia de expertos en los tribunales habría reducido la importancia de los otros *dikastai*. Los historiadores afirman con frecuencia que el principal objetivo de la designación por sorteo era el de reducir los poderes de los magistrados⁶⁶. Pero se trata de una afirmación ambigua y en cualquier caso aplicable sólo a uno de los modelos del sorteo, el de la selección de los propios magistrados. De hecho, el nombramiento por sorteo no afectaba a la definición formal de poderes o funciones. Los poderes formales de los magistrados estaban, en efecto, limitados, pero eso se debía a que estaban sujetos al constante control de la asamblea y de los tribunales. La selección por sorteo garantizaba en particular que los individuos que servían como magistrados no gozasen de poderes adicionales derivados de su pericia. Es un hecho que al nombrar a los *dikastai* por sorteo, no se estaba pensando en reducir los poderes formales de los tribunales: eran investidos de un poder que se consideraba explícitamente como decisivo. Por eso es tan importante estudiar los tribunales en cualquier análisis sobre cómo empleaban los atenienses el sorteo.

En los tribunales, el uso del sorteo para seleccionar jueces y la ausencia absoluta de profesionales estaba destinado a garantizar que las voces de los expertos no pesasen más que las de los ciudadanos corrientes.

En último término, los demócratas atenienses percibían in conflicto entre democracia y profesionalidad en cuestiones políticas⁶⁷. La democracia consistía en dejar los poderes decisivos en manos de aficionados, el pueblo que los atenienses llamaban *hoi idiotai*. Los magistrados, llegado el momento de rendir cuentas, alegaban a menudo su falta de experiencia para excusar sus errores⁶⁸. Ese tipo de estrategia retórica obviamente suponía que los que les escuchaban veían como normal y legítimo que los ciudadanos corrientes debían ocupar las magistraturas. Para granjearse el favor público, incluso un orador y líder político de la altura de Demóstenes se presentaría en ocasiones, sobre todo al inicio de su carrera, como «una persona corriente, como uno de vosotros» (*idiotes kai pollon humon heis*)⁶⁹.

El miro que Platón hace narrar a Protágoras expresa indudablemente un elemento clave del pensamiento democrático. Por supuesto, Platón no sentía ninguna simpatía por la democracia y consideraba a Protágoras como un adversario cuyas ideas debía refutar. Pero parece que deja de sentir cierto respeto hacia el amigo sofista de Pericles. Los comentarios que atribuye a Protágoras se ajustan además demasiado bien a la práctica ateniense como para haber sido presentado como una mera caricatura destinada a facilitar la refutación. En el *Protágoras*, Sócrates expresa su sorpresa de que la asamblea se comporte de modo diferente cuando trata de la construcción de edificios o de barcos que cuando se discute el gobierno de la ciudad (*peri ton tes poleos dioikeseon*). En el primer caso, la asamblea convoca a constructores de edificios o a carpinteros de barcos y, si alguien que no se considerado experto presume de ofrecer su opinión, la masa se mofa de él y le abuchea. Sin embargo, cuando lo que está bajo discusión son cuestiones generales de la ciudad, « vemos como el hemicycle es tomado

⁶⁶ Eso es cierto en Staveley, *Greek and Roman Voting*, pero también en Hansen, *The Athenian Democracy*, pp. 84, 235-7

⁶⁷ Hansen, *The Athenian Democracy*, p. 308.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 308

⁶⁹ Demóstenes, *Proemia*, 12 [ed. cast.: Madrid, Gredos]. En algunas ediciones, este proemio es numerado con el 13.

indistintamente por herreros, zapateros y marineros, ricos y pobre, de alta cuna y plebeyos, y nadie piensa en reprenderlos, como hubiese sido antes el caso, por intentar dar consejos son haberse formado en sitio alguno y con maestro alguno»⁷⁰. Entonces Protágoras recurre a un mito para defender la práctica ateniense: Zeus dotó de virtud política a todos los hombres, ya que, si la hubiese reservado para algunos, como es el caso de las habilidades técnicas, las ciudades no hubiesen podido sobrevivir; se hubiesen escindido en conflictos, sus miembros se hubiesen dispersado y la humanidad, desaparecido⁷¹. Este mito constituye una defensa del principio de *isegoria*: en lo que concierne al gobierno, cualquier ciudadano, no importa quién, está suficientemente cualificado para que su opinión al menos merezca ser escuchada.

El sorteo también estaba asociado al principio igualitario, pero este lazo es de más difícil interpretación. Los historiadores contemporáneos disienten sobre la materia. Algunos, como Finley, ven en su práctica una expresión de la igualdad tan cara para los demócratas atenienses⁷². Otros se hacen eco de Hansen cuando sostiene que, más que los propios demócratas, fueron sobre todo los autores hostiles a la democracia (Platón, Aristóteles, Isócrates) quienes establecieron un vínculo entre el sorteo y el ideal democrático de igual. Hansen señala también que la visión que esos autores atribuyen a los demócratas no correspondía con la realidad de la democracia ateniense⁷³.

La argumentación de Hansen es difícil de aceptar y conceptualmente débil. Emplea la distinción moderna entre dos concepciones de la igualdad: igualdad de resultados, en la que los individuos poseen la misma porción de todo, y la igualdad de oportunidades en la que todos comparten la misma línea de partida, pero sólo los méritos individuales determinan la distribución final⁷⁴. Hansen demuestra que el concepto de igual por el que en realidad abogaban los demócratas griegos no era el de igualdad de resultados.

Con independencia de lo que pudiera decir Aristóteles, no reivindicaron que todos debían tener la misma participación en todo. Pero el uso del sorteo tampoco apoyaba en igualdad de oportunidades, ya que, obviamente no distribuía el poder según el talento.

Hansen infiere que la única justificación posible habría de ser la igualdad de resultados. Como esa no era la visión de igualdad que propugnaban los demócratas, la conclusión es que los demócratas no defendían el sorteo en nombre de su visión de la igualdad.

La argumentación presupone, no obstante, que la distinción entre igualdad de resultados e igualdad de oportunidades, tal como se entienden en la actualidad, agotan las posibilidades de concebir las concepciones de la igualdad. Desde luego, el talento no formaba parte de la selección por sorteo, pero de ahí no se colige que el sorteo sólo pudiese encarnar la noción de igualdad de resultados. Puede que el empleo del sorteo reflejase un concepto de igualdad que no fuese ni la igualdad de resultados ni la igualdad de oportunidades en un sentido moderno.

De hecho, como reconoce el mismo Hansen, la naturaleza igualitaria del sorteo no sólo se destaca en los textos que son críticos con la democracia o que tienen reservas sobre ella. También aparece en Herodoto, en el famoso debate sobre las constituciones (si bien no se limita a Atenas), y sobre todo en Demóstenes, del que no cabe sospechar

⁷⁰ Platón. *Protágoras*, 319 D [ed. cast.: *Obras Completas*, Madrid, Aguilar, 1969].

⁷¹ *Ibid.*, 322 C 1-323 A4.

⁷² M. I. Finley (1975): «The freedom of the citizen in the Greek world», en *Talanta: Proceedings of the Dutch Archaeological and Historical Society*, vol.7, pp. 9,13.

⁷³ Hansen, *The Athenian Democracy*, pp. 81-5.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 81.

que hubiese sido hostil a Atenas ni que estuviese poco familiarizado con la cultura política de la ciudad⁷⁵.

Parece entonces que la selección por sorteo era considerada como un procedimiento particularmente igualitario. El problema radica en saber con cuáles de las distintas versiones de la compleja noción de igualdad estaba vinculada.

La cultura griega distinguía entre dos tipos de igualdad: de un lado, la igualdad aritmética, que se alcanzaba cuando los miembros de un grupo recibían porciones iguales (fuesen de bienes, honores o poderes), y, de otro, la igualdad geométrica o proporcional, que se lograba dando a los individuos porciones cuyo valor se correspondía con el de los individuos en cuestión, calculadas según un criterio particular, cualquiera que éste fuese. Para explicarlo de otro modo, si dos individuos, A y B, tenían porciones a y b de un activo particular asignado a ellos, se decía que la igualdad aritmética se obtenía si era igual que b y la geométrica si la proporción de valores entre ambos individuos era igual que la proporción de valores entre las porciones ($A/B = a/b$).

Platón relaciona el sorteo con el concepto aritmético de igualdad en un pasaje de *Las leyes* que merece atención porque en él no se rechaza pura y simplemente el sorteo. La posición de Platón sobre la cuestión de la democracia no se reduce a sus enérgicos ataques contenidos en *La república*. En *Las Leyes* trata de combinar la monarquía con la democracia o, para ser más precisos, de hallar una vía media entre ambas formas de gobierno⁷⁶. Muchos análisis y comentarios han tratado de buscar respuesta a esta variación en el pensamiento político de Platón. No es lugar para entrar en tales discusiones interpretativas, pero ya sea porque *Las leyes* reflejan una posterior evolución cronológica del pensamiento de Platón, ya porque el diálogo refleje un objetivo distinto del de *La república*, lo cierto es que en esta última obra Platón no es siempre crítico con la democracia⁷⁷. Sin manifestar ningún entusiasmo por el sistema, reconoce que probablemente sea prudente prestar alguna atención a las opiniones e instituciones democráticas. Esto es particularmente evidente en sus comentarios sobre el sorteo. El extranjero en Atenas empieza distinguiendo dos tipos de igualdad: igualdad de «medida, peso y número» e igualdad de «dar a cada cual en proporción con una persona». La primera, señala, se efectúa fácilmente con el sorteo. La segunda, que es más divina y la única formal real de igualdad, requiere la ayuda de Zeus⁷⁸. Los fundadores de la ciudad deben pretender primariamente una verdadera justicia en el sentido estricto de la palabra, o sea, justicia proporcional. «Ahora bien – añade el extranjero – es inevitable el servirse de estos nombres en un sentido algo desviado para toda ciudad que no quiera tener que ver con la discordia en ninguno de sus miembros, pues lo acomodaticio y lo indulgente no son, cuando se producen, sino distorsiones hechas contra la más estricta justicia (*to epieikes*) a lo íntegro y exacto; no hay, pues, más remedio que recurrir a la igualdad basada en el sorteo con miras al posible descontento de los demás (*duskolias ton pollon heneka*), pero invocando entonces en

⁷⁵ En el debate sobre las constituciones, Otanes, que argumenta a favor de la democracia, asocia el sorteo con la igualdad política (la palabra empleada es *isonomie*): Herodoto, *Historia*, III, 80, 26. Demóstenes, por su parte habla en una de sus oraciones privadas sobre la asignación a un cargo por sorteo como de algo «compartido por todos por igual (*koinou kai isou*)» (Demóstenes, *Contra Boiotos* I, XXXIX, 11).

⁷⁶ Véase, por ejemplo, el pasaje de *Las Leyes* en el extranjero de Atenas (la voz del autor) justifica el método que propone para la designación de los miembros del consejo: «Tal sistema de elecciones parece estar a medio camino entre la monarquía y la democracia, y es que la constitución debe mantener su rumbo entre esas dos formas» (*Las leyes*, VI, 756e 8-9)

⁷⁷ Para una interpretación del lugar que ocupa *Las leyes* en el cuerpo del pensamiento político de Platón, véase Glenn R. Morrow (1960): *Plato's Cretan City. A Historical Interpretation of the Laws*, Princeton, Princeton University Press, especialmente el cap. V, pp. 153-240.

⁷⁸ Platón, *Las leyes*, IV, 757 b.

nuestras preces a la divinidad y a la buena suerte para que enderecen el sorteo hacia lo más justo.⁷⁹»

Más sensible hacia la democracia que Platón, Aristóteles asocia igualmente el sorteo al concepto aritmético o numérico de la igualdad⁸⁰. Éste también proporciona, en su teoría de la justicia, una elaboración filosófica más detallada de la distinción entre igualdad aritmética o igualdad geométrica o proporcional. Aristóteles considera que la verdadera (y más universal) definición de justicia es la igualdad geométrica, siendo la aritmética simplemente una versión particular de ella, ya que los individuos son reconocidos absolutamente iguales en todo respecto. En efecto, si A y B son considerados absolutamente iguales, ($A/B=1$), entonces la aplicación de la justicia proporcional resulta en una distribución por la que $a/b=1$, y de ahí la igualdad aritmética $a=b$ ⁸¹. Los demócratas, declara Aristóteles, creen que como los ciudadanos son iguales en su respecto (todos son nacidos libres), deben ser iguales en todos los aspectos. La concepción democrática de la justicia, por tanto, se reduce, según Aristóteles, a la igualdad aritmética: los demócratas, considerando a los ciudadanos absolutamente iguales, define la justicia como «el hecho de que todos tengan lo mismo numéricamente (*to ison echein apantas kat'arithmon*)»⁸². Aunque su definición constituye una particular versión del verdadero concepto de la justicia, no por ello la tilda Aristóteles de incorrecta. El error de los demócratas, dice, es exagerar las implicaciones de igualdad real: tienen razón en considerar que los ciudadanos son iguales desde un punto de vista particular (su nacimiento libre), pero están equivocados en cuanto a inferir de ello que los ciudadanos son iguales en todos los aspectos⁸³.

Isócrates, por su parte, establece una relación entre el sorteo y la igualdad aritmética y luego inmediatamente rechaza ese concepto de igualdad apoyándose en una argumentación algo rudimentaria: la igualdad aritmética asigna las mismas cosas a los buenos y a los malvados. En su opinión, sólo la igualdad geométrica constituye la verdadera justicia⁸⁴.

El problema radica en saber si la asociación del sorteo con la igualdad aritmética estaba justificada o si era un mero argumento descalificador del uso del sorteo por considerar que procede de una concepción inferior de igualdad y de justicia. Esta cuestión se suscita particularmente en relación con el pasaje de *Las leyes* que acabamos de citar, en el que Platón reconoce que hay que dejar algún espacio a una institución querida por los demócratas. Esto es aún más aplicable a Aristóteles, cuya preocupación no sólo estribaba en establecer y defender el verdadero concepto de justicia, sino en analizar y presentar las diferentes opiniones sobre la justicia reflejadas en las instituciones existentes en un lugar u otro.

⁷⁹ *Ibid.*, 757 d-e.

⁸⁰ Aristóteles, *Política*, VI, 2, 1.371b 18- 1.318a 10.

⁸¹ *Ibid.*, III, 9, 1287a 7-25; véase también *Ética para Nicómaco*, 1.131a 24-8. Para mayor discusión, véase el análisis de la teoría aristotélica de la justicia presentada por Cornelius Castoriadis en su ensayo «Value, equality, justice, politics: from Marx to Aristotle and from Aristotle to ourselves», en *Les carrefours du Labyrinthe*, París, Senil, 1987, pp. 249-316.

⁸² Aristóteles, *Política*, VI, 2, 1318a 5.

⁸³ Aristóteles, *Política*, III, 9, 1280a 7-25. Según Aristóteles, los oligarcas y los aristócratas cometen un error simétrico: al considerar con razón desiguales a los ciudadanos desde un punto de vista (riqueza o virtud), infieren que los miembros de la ciudad son desiguales que parece fluir de esa argumentación es que, para Aristóteles, los ciudadanos son iguales respecto y desiguales en otros, lo que supone que es necesario admitir su igualdad y su desigualdad. Esa posición justifica la preferencia de Aristóteles por una constitución mixta que combine las características democráticas con características oligárquicas o aristocráticas.

⁸⁴ Isócrates, *Areopagiticus*, VII, 20-3.

Admitimos que, en un sentido, la frase «una porción aritméticamente igual para todos» (*to ison echein apantas kat'arithmon*) no cubre del todo el uso que en la democracia griega se hacía del sorteo. No obstante, sólo hemos de moldearla algo o concretarla ligeramente para entender cómo Aristóteles pudo verla como descripción razonablemente exacta de la práctica ateniense. Primero, hemos de recordar un punto que ya ha sido tratado pero que ahora adquiere mayor importancia. Los nombres extraídos por sorteo eran sólo de voluntarios. Las personas debían ser «candidatas» o haberse presentado fuera del tribunal por la mañana para que su nombre entrase en la máquina de la lotería. El sistema, en otras palabras, no efectuaba exactamente una distribución entre todos los ciudadanos sin excepción, sino sólo entre los aspirantes a cargo. Si la selección por sorteo se ve en conjunción con el principio de la voluntariedad, surge un punto crucial: la combinación de lotería con voluntariedad refleja el mismo concepto de igualdad que la *isegoria* (la misma posibilidad de tomar la palabra en la asamblea o presentar una propuesta), que era el valor clave de la cultura política de la democracia. En ambos casos, se trataba de garantizar a cualquiera que lo *desease* – el «que llega primero» - la oportunidad de desempeñar un papel preponderante en la política.

La presentación aristotélica de la igualdad democrática, al omitir el elemento voluntario, es en cierto sentido incompleta. Aun así, no había una gran diferencia entre el principio de la igualdad aritmética para todos y el de la igualdad aritmética para todos los que desearan tener un papel político importante. Es más, la expresión aristotélica traducida habitualmente como «una porción igual» era en realidad, en griego, un adjetivo neutro substantivado (*to ison*), o sea, algo igual. Podría decirse, por tanto, que había alguna justificación para emplear ese «algo» para significar la *posibilidad* de ejercer poder político, en cuyo caso la dimensión voluntaria estaba incluida en la fórmula aristotélica: era bastante correcto decir que extraer por sorteo facilitaba a todos por igual la posibilidad de ejercer el poder si así lo deseaban.

La noción de «porciones aritméticamente iguales» aplicada al uso del sorteo invita incluso a una ulterior matización. Está claro que, cuando se seleccionaban magistrados, consejeros, o jurados por sorteo, no todos los que se presentaban obtenían una igual porción de poder. Si bien es cierto que la rotación garantizaba a todos los voluntarios que algún día podrían llegar a ocupar los cargos pretendidos, el sorteo en sí mismo (sin consideración de la rotación), en determinadas ocasiones sólo elevaría a algunos de ellos a cargos. A este respecto había una diferencia entre el sorteo y la *isegoria*. Cualquier ciudadano podía dirigirse a la asamblea y presentar una propuesta si así lo deseaba. Por tanto, el discurso y la iniciativa estaba compartido por igual por todos los que tuvieran interés, aunque no en el caso de los magistrados o jueces, en los que sólo algunas personas accedían al cargo que buscaban. Lo que se distribuía en pie de igualdad no era el poder exactamente, sino la probabilidad (matemática) de acceder al poder.

Los atenienses, por supuesto, no eran conscientes del concepto matemático de la probabilidad, que no fue descubierto hasta el siglo XVII. La idea de que el azar puede ajustarse a la necesidad matemática y que los acontecimientos aleatorios pueden ser susceptibles de cálculo era ajena a la mentalidad griega⁸⁵. Ahora bien, no parece fuera de cuestión que aún sin los instrumentos conceptuales adecuados, pensar en el uso político del sorteo llevase a los griegos a una intuición no muy ajena a la noción de posibilidades matemáticamente iguales. En cualquier caso, es cierto que el sorteo tuvo el efecto de distribuir *algo* igual en cuanto a números (*to ison kat'arithmon*), incluso si

⁸⁵ Véase, por ejemplo, S. Sambursky (1965): «On the possible and the probable in Ancient Greece», en *Osiris. Commentationes de scientiarum et eruditionis rationeque*, vol.12, Brujas, pp.35-48

su naturaleza precisa eludía la teorización rigurosa. Como el estado de la matemática no hacía posible distinguir claramente, en la igualdad numérica, la verdadera asignación de igualdad de porciones y la igualdad de probabilidades de obtener el objeto deseado, Platón, así como Aristóteles, se veían naturalmente conducidos a confundir igualdad por sorteo con la igualdad de porciones realmente distribuidas. En ese sentido, pero sólo en él, su caracterización del sorteo fue incompleta.

La igualdad lograda por el uso del sorteo no equivalía ciertamente a la igualdad de oportunidades tal y como la entendemos en la actualidad, ya que no distribuía los cargos de acuerdo con el talento y los esfuerzos. Tampoco era lo mismo que ahora llamamos igualdad de resultados: no proporcionaba a todos porciones iguales. No obstante, esa doble diferencia no prueba que el sorteo no tuviese nada que ver con la igualdad, ya que la igualdad puede asumir una tercera forma, que las teorías modernas de la justicia pasan por alto, a saber, la igualdad de probabilidades de obtener algo.

Es más difícil de explicar por qué Aristóteles veía la elección como una expresión geométrica o proporcional de la igualdad y, por tanto, de la concepción oligárquica o aristocrática de la igualdad. Se puede señalar, por supuesto, que en el proceso electivo los candidatos no tienen igual oportunidad de acceder al cargo, porque su elección depende de las virtudes que tengan a los ojos de sus conciudadanos y porque no todos tienen las cualidades que otros estiman. Aparece por tanto una analogía entre la elección y el concepto aristocrático de la justicia, que asignaría bienes, honores y poderes a cada cual según sus valores contemplados desde un punto de vista particular. Además, la verdadera práctica del sorteo entre los griegos resultaba en que, como hemos visto, las magistraturas electivas iban habitualmente a las clases más altas. Así que es comprensible que se pueda asociar la elección con la oligarquía o la aristocracia. La fórmula de Aristóteles dio expresión a tan intuición.

Desde una perspectiva diferente, sin embargo, en un sistema electivo en el que los ciudadanos tienen libertad de elegir a quien le plazca (como era el caso en Atenas), no hay definición objetiva, fija y universalmente aceptada de lo que constituya valor o mérito político. Cada ciudadano decide, según sus luces, qué características cualifican mejor a un candidato que a otro. La probabilidad de que acceda al cargo dependerá ciertamente de su popularidad; pero al contrario que los criterios invocados generalmente por oligarcas y aristócratas (riqueza o virtud), la popularidad no existe independientemente de la consideración de los otros. No hay, por tanto, razón obvia por la que «el que llega primero» no sea o no se convierta en más popular que los otros candidatos, si así lo decide el pueblo. También se concluye que no hay razón obvia para que, en un sistema en el que las elecciones sean libres, todos los ciudadanos no tengan oportunidad de lograr mayor popularidad.

Establecer las elecciones como un procedimiento aristocrático hubiera exigido demostrar que cuando la gente vota determinados criterios objetivos preexistentes limitan sus opciones y, de hecho, evitan que otorguen sus favores a quienes buenamente deseen.

Aristóteles tampoco proporciona esa prueba, ni explica por qué las magistraturas electivas recaían con mayor frecuencia en las clases sociales más altas. Por tanto su afirmación sobre la naturaleza oligárquica o aristocrática de la elección no era más que una intuición, plausible y profunda, aunque nunca explicada.

Surgen dos conclusiones principales. Primera, en el ejemplo primero de democracia «directa» el pueblo reunido en asamblea no ejercía todos los poderes. Poderes substanciales, a veces más grandes que los de la asamblea, eran asignados a órganos diferentes y más pequeños. No obstante, sus miembros eran designados principalmente por sorteo. El hecho de que los gobiernos representativos nunca hayan empleado el

sorteo para asignar poderes políticos muestra que la diferencia entre el sistema representativo y los sistemas «directos» tiene más que ver con el método de selección que con el número limitado de los seleccionados. Lo que hace representativo a un sistema no es el hecho de que unos pocos gobiernen en lugar del pueblo, sino que únicamente son seleccionados mediante la elección.

Segunda, la selección por sorteo (en contra de lo que todavía se afirma) no era una institución periférica en la democracia ateniense.

Daba expresión a una serie de valores democráticos fundamentales: encajaba sin problemas con el imperativo de la rotación en los cargos; reflejaba la profunda desconfianza de los demócratas hacia el profesionalismo político; y, sobre todo, producía un efecto similar al principio democrático supremo de la *isegoria*, el derecho igualitario a hablar en la asamblea. Esto daba a quien lo deseaba una porción igual del poder ejercido por el pueblo en asamblea. El sorteo garantizaba que cualquiera que buscara un cargo tuviera la oportunidad de ejercer una función que desarrollaba un pequeño número de ciudadanos. Incluso sin poder explicar por qué, los demócratas tenían la intuición de que las elecciones no garantizaban la misma igualdad.

CAPITULO II

EL TRIUNFO DE LA ELECCIÓN

En contra de la extendida creencia actual, el uso político del sorteo no fue exclusivo de la democracia ateniense. Antes de la invención del gobierno representativo, en la mayor parte de los sistemas políticos en los que el poder era ejercido por los ciudadanos, más que por monarcas hereditarios, se utilizó el sorteo en diversos grados y formas. El sorteo tuvo su parte (aunque limitada) en las asambleas (*comitia*) del pueblo romano. Las repúblicas italianas de la Edad Media y del Renacimiento elegían a menudo sus magistrados por sorteo. En Florencia, centro intelectual del humanismo cívico y de la renovación republicana, la selección de magistrados por sorteo era una institución clave del sistema republicano. Finalmente, Venecia, la Serenísima República cuya estabilidad y longevidad ha fascinado a los observadores, continuó practicando una forma de sorteo hasta su caída en 1797⁸⁶. Los nuevos gobiernos representativos podían presentarse como repúblicas (como hicieron los Estados Unidos desde el inicio de la Revolución o Francia a partir de 1792); pero estaban, no obstante, rompiendo con la tradición republicana al no encontrar un lugar para el sorteo.

Aun así, la tradición republicana todavía permanecía viva en la cultura política de los siglos XVII y XVIII. Como mínimo, era objeto de debate⁸⁷. La república Venecia aún no se había hundido. Así que, cuando fue inventado el gobierno representativo, no se ignoraba que el sorteo había sido empleado en más lugares que en Atenas y que seguía, en realidad, en uso. Los teóricos políticos reflexionaron sobre los experimentos republicanos pasados y presentes.

Harrington, ferviente admirador de Venecia y asiduo lector de Maquiavelo, buscó en la tradición republicana modelos que pudiesen servir de guía a los futuros gobiernos libres. Montesquieu concluyó que el gobierno republicano era cosa del pasado y que el futuro era de las monarquías o de los sistemas similares al inglés. Pero llegó a esta conclusión con cierta nostalgia –veneraba a Roma en particular– y tras un atento estudio de los sistemas republicanos. A Rousseau, por su parte, le gustaba recordar que había nacido ciudadano de una república y, pese a sus disputas con las autoridades ginebrinas, tuvo apego y mantuvo un interés bien informado en las instituciones de su ciudad natal. También conoció Venecia, ya que pasó allí una temporada como secretario del embajador francés⁸⁸. Por último, era un entusiasta de Roma y proclamó que «todo gobierno legítimo es republicano»⁸⁹. Los tres estaban familiarizados con la tradición republicana y ninguno consideraba que el sorteo fuese una extravagancia sólo explicable por las características distintas de la cultura griega. Era, para ellos, una institución susceptible de ser analizada de modo general y relacionada con otras culturas y sistemas de gobierno. El sorteo, a sus ojos, era uno de los métodos intentados y probados para conferir el poder de un modo no hereditario. Pertenecía a la misma categoría que la elección y compararon las características y efectos de ambas instituciones.

⁸⁶ El primer *dogo* fue nombrado en el 697.

⁸⁷ En una obra que desde entonces se ha convertido en clásica, John Pocock muestra los vínculos entre la tradición republicana revitalizada en tiempos del Renacimiento italiano y los debates políticos ingleses y estadounidenses en el XVII y XVIII. Véase J. G. A. Pocock (1975): *The Machiavellian Moment*, Princeton University Press.

⁸⁸ Rousseau fue secretario del conde Montaigu, el embajador de Francia en Venecia, desde septiembre de 1743 hasta agosto de 1744. En calidad de tal escribió una serie de despachos diplomáticos. Véase J.-J. Rousseau (1964): «Dépêches de Venise», en *Oeuvres Complètes*, vol. III, Paris, Gallimard, pp. 1045-1234.

⁸⁹ J.-J. Rousseau, *Del contrato social*, libro II, capítulo 6 [ed.cast.: Madrid, Alianza Editorial, 1990.]

En general, los modelos republicanos habían combinado los dos procedimientos u oscilado entre ellos. En la antigua Roma, predominó la elección, al igual que en Venecia. La república Venecia siempre fue considerada por los observadores del XVII y del XVIII como el arquetipo de la república electiva. Los republicanos florentinos oscilaron durante un tiempo entre el sorteo y la elección, produciendo un debate explícito sobre los respectivos méritos de ambos métodos de designación.

Al comparar y contrastar ambas prácticas, Harrington, Montesquieu y Rousseau estaban, por tanto, manteniéndose en la tradición republicana. Sus reflexiones sobre el sorteo y la elección son vistas hoy como una mera curiosidad. Los comentaristas modernos les prestan poca o ninguna atención. Sin embargo, sólo un acrítica retroproyección de nuestro punto de vista nos da motivos para suponer que Harrington, Montesquieu o Rousseau considerasen secundarios sus pensamientos sobre el sorteo y la elección. Y lo que es importante, la presencia de tales consideraciones en las obras de autores cuya influencia está más allá de toda duda muestra que el contraste entre los dos métodos de asignación conservaba cierta importancia en la cultura política de los siglos XVII y XVIII. Las autoridades intelectuales de esa época propusieron teorías de carácter general sobre las propiedades de uno u otro procedimiento. Las cultivadas élites que crearon el gobierno representativo eran, desde luego, conscientes de ellas, lo que sin duda arroja alguna luz sobre las creencias y aspiraciones que motivaron a esas élites cuando se tomó la decisión de que la representación política moderna debe basarse sólo en la elección.

Sorteo y elección en la tradición republicana: Las elecciones de la historia Roma

Roma no fue democracia ni nadie pensó jamás que lo fuese. Ningún observador familiarizó con el pensamiento político griego que describiese el sistema de gobierno romano afirma que Roma fuese una democracia. El escritor griego Polibio, que vivió en Roma en el siglo II a.C., no presenta el sistema político romano como una democracia sino como una constitución mixta (*memigmene politeia*). El gobierno de Roma, argumenta Polibio, era una combinación de características monárquicas, aristocráticas y democráticas. Los cónsules y los magistrados en general constituían el elemento monárquico; el senado, el aristocrático; y las asambleas populares (*comitia*), el democrático. Según Polibio, fue el equilibrio entre esas tres instituciones lo que dio a roma su excepcional estabilidad. Los tres poderes se controlaban y equilibraban mutuamente, evitando con ello los abusos de poder que afligían a todas las constituciones puras (monarquía, aristocracia o democracia) y que las condenaban a degenerar y dar paso posteriormente a otro ciclo periódico (*anakuklosis ton politeion*)⁹⁰.

Polibio sigue siendo una de nuestras principales fuentes de información sobre la constitución romana. Pero el hecho de que la obra de Polibio tuviese gran éxito en Roma y ejerciese una enorme influencia sobre el pensamiento político romano es lo más importante para nuestros propósitos inmediatos. Los romanos se reconocieron en el cuadro que el griego pintara de sus instituciones. De hecho, las obras políticas claves de Cicerón, *De República*, *de Legibus* y *De Oratore*, llevan el sello de la conceptualización propuesta por Polibio⁹¹.

La influencia de Polibio puede observarse también en el modo en que la constitución de Roma se presentaba en la tradición republicana, particularmente entre

⁹⁰ Polibio, *Historias*, VI, capítulo 10, 1-14 y capítulos 11-18 [ed. Cast.: Madrid, Gredos, 1983].

⁹¹ Véase Claude Nicolet (1978): *Le métier de citoyen dans la Rome antique*, París, Gallimard, pp. 282-8.

los escritores políticos del Renacimiento italiano. Es sorprendente, por ejemplo, cómo Maquiavelo en los *Discursos sobre Tito Livio*, la obra que tanto hizo por el renacimiento del interés por la república romana, se hace eco casi palabra por palabra de la interpretación de Polibio de la estabilidad de Roma⁹². Para Maquiavelo, como para Polibio, el éxito de la república más ilustre se debió en gran parte al hecho de que fuese una constitución mixta. La noción de gobierno mixto se ha olvidado hace tiempo, aunque tuvo un papel importante en la formación del pensamiento político occidental. Bodin y Hobbes desarrollaron la moderna teoría de la soberanía indivisible en oposición a ella⁹³. En cualquier caso, seguramente no deja de tener importancia que, en la teoría constitucional, la constitución romana pasase a la historia bajo el encabezamiento de gobierno mixto o república mixta del de democracia.

Los historiadores actuales caracterizan el sistema político romano como una timocracia, o sea, un sistema construido a partir en cualificaciones en función de la propiedad. Los ciudadanos romanos no eran clasificados de acuerdo con jerarquías de órdenes y clases que era revisadas regularmente en el momento del *census*. La riqueza individual no era el único criterio que los censores empleaban para asignar un lugar de jerarquía. En el *census* se tenían también en cuenta las cualidades físicas (por motivos militares), las morales y las sociales. Pero la riqueza tenía un papel clave, la cantidad de riqueza de una persona determinaba el alcance de su influencia política.

Uno de los modos en que la propiedad determinaba el poder aparece en la organización del voto popular. Aunque, en la última época republicana, los ciudadanos más pobres tenían derecho a votar, sus votos no tenían el mismo peso en las *comitia* que los de los ricos debido al sistema de votación por grupos. La unidad de voto que se contaba en el recuento final no era de individuos sino de grupos. El modo en el que los individuos votaban en cada grupo determinaba el voto del grupo, pero el voto de cada grupo tenía el mismo peso, independientemente de su tamaño. Los grupos de voto se componían de centurias (divisiones militares y fiscales), en el caso de las asambleas centuriales (*comitia centuria*)⁹⁴, y de tribus (divisiones territoriales), en el caso de las asambleas tribales (*comitia tributa*). La ventaja que tenían las clases propietarias queda particularmente clara en las primeras, ya que las centurias de las clases más bajas comprendían mayor número de ciudadanos que las de las clases superiores. La *comitia tributa*, en cambio, tenían un carácter más popular.

El papel preponderante de la riqueza quedaba también reflejado en la reserva por ley de las magistraturas para las clases situadas en los lugares más altos de la pirámide censal. Para ocupar una magistratura (salvo posiblemente el cargo de tribuno del pueblo), había que ser miembro de una orden ecuestre y, dado que los senadores tenían que ser ex magistrados, el senado era también el coto de las órdenes ecuestres.

La mayoría de las magistraturas eran electivas (salvo el cargo de *dictador*). Ninguna era asignada por sorteo. El pueblo, reunido en tribus, elegía a los magistrados más bajos y a los tribunos de la plebe. El pueblo, reunido en centurias, también nombraba a los magistrados más altos (cónsules, pretores, censores). Es posible afirmar, por tanto, por simplificar un complejo sistema que fue cambiado y

⁹² Nicolás Maquiavelo, *Discurso sobre la primera década de Tito Livio*, libro I, 2 [ed. cast.: Madrid, Alianza Editorial, 1987].

⁹³ Sobre la historia de la idea de la constitución mixta, la mejor obra actual es W. Nippel (1980): *Mischverfassungstheorie und Verfassungsrealität in Antike und früher Neuzeit*, Stuttgart, Klett-Cotta.

⁹⁴ Se consideraba que cada centuria debía efectuar la misma aportación a la vida de la ciudad: cada una tenía que proporcionar el mismo número de hombres cuando se reclutaba un ejército, pagar la misma cantidad de impuestos y contribuir con la misma cantidad a las asambleas políticas (cada una tenía un voto). Véase C. Nicolet (1979): *Rome et la conquête du monde méditerranéen, 264-227 a.C.*, volumen I, *Les structures de l'Italie romaine*, Paris, Presses Universitaires de France, p.342.

evolucionado durante el periodo republicano, que en Roma el pueblo elegía a los magistrados pero no podía incorporarse a las magistraturas. Como el *census* era revisado regularmente, era posible la movilidad social y política entre generaciones. Los descendientes de ciudadanos pertenecientes a las categorías más bajas del censo podían acceder a las magistraturas si su riqueza y posición había aumentado lo suficiente. No obstante, en un momento dado, el único poder de que gozaban las clases más bajas era el de elegir candidatos entre las clases superiores.

Las asambleas populares no se limitaban a elegir magistrados. También aprobaban leyes y juzgaban determinados casos. La mayor parte de las leyes eran aprobadas por las *comitia tributa*, considerada por los historiadores actuales como el órgano esencial del poder popular. Debe ser señalado, no obstante, que la iniciativa sólo pertenecía a los magistrados. Sólo un magistrado con tal capacidad podía convocar asambleas del pueblo romano. Siempre era un magistrado el que convocaba la asamblea y el que formulaba las cuestiones a plantear allí. «Todas las decisiones del pueblo – escribe Claude Nicolet– eran una respuesta.»⁹⁵ La constitución romana, por tanto, incluía un elemento de democracia directa, pero la iniciativa no era, como en Atenas, de «cualquiera».

Aunque los magistrados sólo eran nombrados por elección, el sorteo tenía, sin embargo, su parte en las asambleas populares. Así que, ¿cuál podía ser la naturaleza y significado del sorteo en un sistema político en gran medida oligárquico, y en el que la riqueza otorgaba el poder? El sorteo se empleaba para determinar quién debía votar primero en las asambleas centuriales y para establecer qué votos se debían contar primero en las asambleas tribales⁹⁶. En las primeras, se sorteaba la centuria que debía votar primero. La centuria pasaba a llamarse «centuria con prerrogativa». Es sobre la importancia y efectos del sorteo de la centuria con prerrogativa sobre la que la historia ofrece mayor información.

Las asambleas de centurias comprendían 193 centurias procedentes de las cinco clases establecidas en el censo. Dos factores hacían que predominaran las clases propietarias. De un lado, la primera clase, formada por las 18 centurias ecuestres y las 80 de la infantería de primera clase, disponía ella sola de la mayoría de los votos (98 de 193). De otro, como hemos visto, las centurias no poseían el mismo tamaño: las centurias estaban formadas por menos ciudadanos a medida que se ascendía en la jerarquía del censo. Las centurias votaban por orden jerárquico y los votos eran contados a medida que se iban emitiendo. En cuanto se obtenían la mayoría, se dejaba de contar votos. Así que, si en las centurias de las clases altas todos votaban lo mismo, se llegaban a la mayoría y se clausuraba la votación antes incluso de que fueran convocadas las clases más bajas del censo. Estas últimas no participaban en la toma de decisiones, salvo cuando había desacuerdo y votos divergentes entre las categorías superiores. Se puede, por tanto, afirmar que los órdenes inferiores tenían el poder de arbitrar en caso de conflicto y división entre la élite terrateniente. Está claro que el sistema alentaba a las clases superiores a mantener cierta cohesión política.

Hacia finales del siglo III a.C., las asambleas de centurias se sometieron a una importante reforma. El número de centurias de infantería de primera clase paso de 80 a 70. Como el número de centurias ecuestres siguió siendo de 18, necesitaban los votos de ocho centurias de la segunda clase del censo para llegar a la mayoría. También se

⁹⁵ C. Nicolet, *Le métier de citoyen dans la Rome antique*; p.345; en la edición inglesa, pp.254-5.

⁹⁶ Sobre la organización y procedimiento de la *comitia* del pueblo romano en general, véase L. Ross Taylor (1966) : *Roman Voting Assemblies from the Hannibalic War to the Dictatorship of Caesar*, Ann Arbor, University of Michigan Press. Véase igualmente E. S. Staveley (1972) : *Greek and Roman Voting*, Ithaca, Cornell University Press ; C. Nicolet, *Le métier de citoyen dans la Rome antique*, capítulo 7, y *Rome et la conquête du monde méditerranéen*. Capítulo 9.

adoptó entonces la costumbre de la elección por sorteo de la centuria con prerrogativa. Puede que fuesen conocidas colectivamente como las *primo vocatae*, las primeras convocadas. Tras la reforma, sólo se invitaban a votar primero a una centuria.⁹⁷ La centuria con prerrogativa era determinada por sorteo entre las centurias de infantería de primera clase. El resultado de sus voto era anunciado inmediatamente antes de que las otras centurias empezasen a votar (lo que seguían haciendo por orden jerárquico: las centurias ecuestres primero, luego las de infantería de primera clase, etc.).

Se consideraba que el resultado de la teoría en la selección de la centuria con prerrogativa era una señal de los dioses (*omen*), y el modo en que votaban la centuria asumía un significado religioso. Ese voto inaugural, por decirlo así, era considerado no solamente como una descripción por adelantado de cómo iba a ser el resultado definitivo, sino como prescripción de cómo debía ser votado.⁹⁸ Por lo tanto, la decisión de la centuria con prerrogativa tenía el efecto de determinar los votos subsiguientes.

Los historiadores actuales coinciden en considerar que la centuria con prerrogativa y su selección por sorteo era una institución que fomentaba la unidad y el acuerdo en las *comitia*. Algunos hacen hincapié en el modo en que contribuía a mantener la cohesión política entre las centurias en la cúspide de las jerarquías del censo⁹⁹; otros subrayan su efecto unificador en toda la asamblea¹⁰⁰. Dado el orden en el que se efectuaba a votación y el número respectivo de votos de las diferentes clases de censo, es probable que el efecto unificador funcionas en dos sentidos distintos y sucesivos. En primer lugar, para las centurias de primera clase, el voto de la centuria con prerrogativa constituía un punto focal que les permitía coordinar cómo organizar la votación. La existencia de un punto de concentración realzado por la religión, reforzaba el predominio de las clases propietarias en la asamblea de centurias: si las centurias de la primera clase (y ocho de la segunda) habían seguido la vía de centuria con prerrogativa, la decisión final seguía en manos de las clases más altas, ya que las centurias siguientes en la jerarquía no serían convocados por haber ya un voto mayoritario. Por otro lado, el voto disperso de las primeras centurias hubiese hecho descender el voto decisivo por la escala del censo. Por tanto, el uso del sorteo, junto con el valor religioso que se confería a la centuria con prerrogativa, evitaba o mitigaba cualquier disensión o rivalidad que las elecciones pudieran haber provocado entre las clases hacendadas, no llegando a debilitarlas¹⁰¹. La neutralidad del sorteo (además de su significado religioso) resaltaba más la eficacia del punto de congregación: las primeras centurias eran menos reacias a seguir la senda marcada por el voto inicial, puesto que parecía trazado, al menos en parte, por algo externo, neutral e imparcial.¹⁰²

⁹⁷ De ahí su nombre «centuria con prerrogativa», del latín *praerogare*, llamar primero. Este es, por supuesto, el origen de la noción y palabra prerrogativa en español y en otras lenguas.

⁹⁸ Christian Meier da un considerable énfasis a este punto en su estudio titulado «Praerogativa Centuria» en Pauly's Realencyclopädie der Klassischen Altertumswissenschaft suplemento VIII, Múnich, Alfref Druckenmuller Verlag, 1980, pp. 568-98 ; sobre este punto concreto, véanse las pp. 595-6. Parece ser que la calidad religiosa del voto de la centuria con prerrogativa es confirmado con seguridad por las fuentes y reconocidos por todos los historiadores modernos. Véase, por ejemplo, Taylor, *Roman Voting Assemblies*, pp. 70-4; Nicolet, *Le métier de citoyen dans la Rome Antique*, pp.348, 355.

⁹⁹ Son ejemplos Meier en su «Praerogativa Centuria», pp. 583-4, y Staveley, *Greek and Roman Voting*, p. 155.

¹⁰⁰ Un ejemplo es Nicolet, quien señala que la centuria con prerrogativa era objeto de ligeras diferencias de interpretación entre los propios autores romanos. Estas interpretaciones, sin embargo, coinciden en una cosa, en que el voto inicial emitido por la centuria con prerrogativa tenía efecto unificador en la asamblea. Véase Nicolet, *Le métier de citoyen dans la Rome Antique*, p. 355.

¹⁰¹ Véase Meier, «Praerogativa Centuria», p.584.

¹⁰² En Staveley, *Greek and Roman Voting*, p. 155, se resalta en particular el efecto unificador de la neutralidad del sorteo

El sorteo contribuía a la cohesión de las asambleas de centuria en un segundo sentido, con un efecto en cierto modo diferente sobre las clases más bajas. Si las centurias de las clases más altas habían seguido el liderazgo ofrecido por los dioses con el voto de la centuria con prerrogativa, como sucedía habitualmente, las unidades situadas más abajo en la jerarquía del censo no votaban; sin embargo, el hecho de que el resultado final pareciera fluir de un fenómeno externo y como una señal sobrenatural debió haber hecho más fácil de aceptar el resultado para los que no hubiesen depositado su voto.

El sorteo también tenía su parte en las *comitia tributa*, pero se sabe menos sobre cómo operaba allí. En ese tipo de asambleas, el sorteo era empleado de manera diferente según se estuviesen aprobando leyes o juzgando casos, por un lado, eligiendo a los magistrados de rango inferior, por el otro lado. En las reuniones legislativas o judiciales de las *comitia tributa*, las tribus votaban una después de otra. Era, por tanto, necesario determinar cuál habría de votar primero. En las otras se votaba siguiendo un orden preestablecido. (*Ordo tribuum*) sobre lo que no se sabe mucho, salvo que no era jerárquico. El sorteo, en realidad, determinaba en qué momento tenía que comenzar el *ordo tribuum*. La tribu que votaba primero era identificada con un término particular (*principium*) y era en cierto modo el equivalente de la centuria con prerrogativa en las asambleas de centuria¹⁰³. El resultado del voto de cada tribu se anunciaba poco después de que acabase de votar, pero mientras las otras depositaban sus votos. La votación se detenía en cuanto hubiese decidido el proyecto o el veredicto por la mayoría de las tribus (por ejemplo, por 18 votos, ya que había 35 tribus). Consecuentemente, en las votaciones legislativas o judiciales en las asambleas tribales, el empleo del sorteo alentaba que el voto se cristalizase alrededor del primer voto, a la vez que facilitaba a las tribus que no habían emitido su voto el aceptar el resultado. No obstante, al contrario que el resultado de las asambleas de centurias, en este caso el efecto cohesivo no redundaba en beneficio de ninguna clase en particular.

Cuando, por otro lado, las *comitia tributa* elegían magistrados, todas las tribus votaban simultáneamente, así que no había necesidad de determinar cuál debía votar primero. Sin embargo, se empleaba el sorteo para determinar cuál debía votar primero. Sin embargo, se empleaba el sorteo para determinar el voto de qué tribu debía ser contado en primer lugar. Se daba por elegidos a los candidatos en cuanto llegasen a los 18 votos: luego se detenían la votación. A medida que sucedía, ciertas peculiaridades del procedimiento de votación hacían que el orden de recuento no careciese de importancia: podía llevar a declarar electo un candidato que, si se hubiese efectuado el recuento de todos los votos, hubiese podido haber obtenido menos votos que otro. Tenemos de nuevo que la cualidad religiosa del sorteo, así como su neutralidad, tenían su parte, contribuyendo a hacer el resultado aceptable para aquellos cuyos votos no fueron contados.

Al contrario que los atenienses, los romanos no empleaban el voto por sus propiedades igualitarias. En la república romana, basadas en el censo, el sorteo tenía ante todo el efecto de aunar los votos y promover la cohesión política, primero entre las clases hacendadas y luego entre el pueblo como un todo por su neutralidad y por la interpretación religiosa que se le daba.

Las ciudades-repúblicas italianas

En los primeros municipios italianos fundados en los siglos XI y XII, se empleaba el sorteo para relacionar a sus magistrados¹⁰⁴. En el periodo inicial, los

¹⁰³ C. Nicolet, *Le métier de citoyen dans la Rome Antique*, pp. 383-4.

¹⁰⁴ Sobre los municipios italianos en general, véase Daniel Waley (1988): *The Italian City Republics*, tercera edición, Londres, Longman.

métodos para seleccionar a los miembros del consejo y a otros cargos eran objetos de constantes experimentos. Parece ser que se empleaban tres procedimientos con mayor frecuencia: elección indirecta, un sistema en el que una primera selección determinaba quienes iban a ser los electores que tomaran la decisión final; designación por los concejales o funcionarios salientes; y, por último, sorteo propiamente dicho, llamado frecuentemente así: «elección por sorteo». «Con la votación indirecta y con el sorteo – escribe Daniel Waley– se pretendía impedir el control de la política de la ciudad por parte de camarillas que pudiesen prolongar su control asegurándose la elección de miembros de sus propias filas.»¹⁰⁵ A lo largo de toda su historia, las ciudades-república italianas estuvieron dominadas por el faccionalismo. No obstante, el fenómeno de las facciones no puede dissociarse del gran valor que los ciudadanos daban a los cargos políticos. Los ciudadanos estaban obsesionados por alcanzar los «honores y beneficios» de los cargos, y los conflictos entre las facciones giraban sobre todo en torno a la consecuciones de cargos. El deseo de un cargo puede verse como un modo idealizado de la expresión de cierta idea de excelencia humana: los hombres satisfacen su naturaleza de animal político ocupan un cargo¹⁰⁶. En términos más mundanos, no obstante, el deseo obsesivo de cargos alimentaba los conflictos entre facciones. Se puede también leer la historia de las ciudades-república italianas como la amarga experiencia de las divisiones generadas por el deseo de cargos públicos.

Para superar los efectos distorsionantes de las facciones, a principios del siglo XIII la mayoría de los municipios crearon un *podestà*, un único magistrado ejecutivo, más específicamente dotado de poderes judiciales y políticos. Un cronista genovés escribió en 1190: «*Las discordias civiles y las conspiraciones y divisiones odiosas* habían surgido en la ciudad debido a la mutua envidia y a que fuesen tantos los que *deseaban tanto tener el cargo* de cónsules de la ciudad. Así, los sapientes y los conciliadores de la ciudad se reunieron y decidieron que a partir del siguiente año se pondría fin a los consulados del municipio y que debía de haber una *podestà*»¹⁰⁷. La característica más notable de la *podestà* era que debía proceder de fuera de la ciudad, preferiblemente no de un municipio vecino, con el fin de que fuese «neutral en sus desacuerdos y conspiraciones»¹⁰⁸. Bajo esta luz es como antes que nada hay que ver el uso del sorteo en los municipios italianos.

Hay una chocante analogía entre la institución de *podesteria* y la práctica del sorteo, incluso aunque la *podestà* era elegida, no seleccionada por sorteo. El elemento común a ambos es que se recurre a algo extremo y neutral para superar las disensiones faccionales. En las ciudades italianas, la propiedad decisiva del sorteo parece haber sido la de centrar la ocupación de cargos en un procedimiento no sujeto a la influencia humana. De un lado, porque su evidente imparcialidad hacía que un determinado resultado por sorteo fuera más aceptable para las facciones en conflicto. De otro, porque dejar la decisión fuera de su alcance evitaba los efectos divisorios de la competición abierta entre las facciones. La práctica del sorteo propiamente dicho y de la institución de la *podestà* pueden ser vistas, por lo tanto, como variaciones de un mismo tema: el potencial pacificador de lo externo. En cualquier caso, el que la utilización del sorteo comenzase a ser considerada como una solución al problema de las facciones (fuese o no introducido por ese motivo) queda corroborado por el siguiente comentario de Leonardo Bruni sobre la introducción del sorteo en el siglo XVI en Florencia: «La experiencia nos ha enseñado que esta práctica [la de seleccionar magistrados por sorteo]

¹⁰⁵ Ibid, p.37.

¹⁰⁶ Ésta es la interpretación general que presenta Pocock en su libro, *The Machiavellian Moment*, *passim*.

¹⁰⁷ Waley, *The Italian City Republics*, p.41 (La cursiva es mía)

¹⁰⁸ Ibid.

es útil para eliminar las luchas que con tanta frecuencia estallan entre los ciudadanos que compiten en la elecciones...»¹⁰⁹. Bruni prosigue, en el mismo pasaje de su *Historia del pueblo florentino* (1415-21), criticando el uso del sorteo, ya que los ciudadanos cuando tienen que competir en las elecciones y «ponen su reputación abiertamente en juego», tienen un incentivo para portarse bien. Por supuesto, el incentivo ya no existe cuando se elige por sorteo a quienes ocupen los cargos, y Bruni lamenta la ausencia de dicho estímulo. Pero su oposición definitiva al empleo del sorteo sirve para subrayar el principal mérito que reconoce en su práctica.

En el pensamiento republicano italiano, la búsqueda de mecanismos neutrales y externos para la designación de los titulares de cargos parece una característica constante. Otra insistencia en esa búsqueda puede hallarse en el *Discorso di Logrognò* de Francesco Guicciardini (1512). En esta reflexión sobre el gobierno de Florencia, Guicciardini propone ampliar el número de miembros del Gran Consejo (órgano elector de los magistrados) a un mayor número de ciudadanos (en compañía con el número de miembros que en esos momentos tenía el gran consejo florentino). El contenido concreto de la propuesta de Guicciardini y su justificación merece una reseña especial. Propone, de hecho, ampliar la pertenencia al Gran Consejo a ciudadanos *no* elegibles para cargos: estos ciudadanos, razona, se constituirían en árbitros imparciales cuyo juicio no podría verse influido por sus ambiciones personales¹¹⁰. Según Guicciardini, las elecciones producen divisiones y cuando los electores pueden ser también elegidos, prevalece el interés de las facciones, ya que los jueces son también partes interesadas. Con el fin de promover el bien común, Guicciardini aduce, los ciudadanos, o al menos una parte de ellos, no deben tener intereses personales ni directos en los resultados de las contiendas electorales; deben sólo juzgar, desde el exterior, los méritos comparativos de los hombres que se presenten como candidatos. Como Bruni, Guicciardini no estaba a favor del sorteo; también prefería las elecciones. Su propuesta se dirige precisamente a combinar los efectos benéficos de las elecciones con la imparcialidad de un órgano externo y, por ello, neutral. La propuesta de Guicciardini es notable por su más bien inesperada (pero con gran alcance potencial) justificación de la extensión del derecho de voto, pero, y esto es más importante, por su búsqueda de instituciones neutrales que pudiesen mitigar los efectos de la división de la competición por el cargo. En esta problemática central de la política cultural de las ciudades-república italianas, el sorteo aparece como un aparato externo y neutral.

Florencia

La historia constitucional florentina revela con mayor precisión las diferentes dimensiones del uso del sorteo¹¹¹. Los florentinos emplearon el sorteo para seleccionar a

¹⁰⁹ Citado en John M. Najemy (1982): *Corporatism and Consensus in Florentine Electoral Politics 1280-1400*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, pp.308-9.

¹¹⁰ «Del modo di ordinare el governo popolare» (e. o. 1512) (ese texto es comúnmente llamado «Discorso di Logrognò»), en F. Guicciardini, *Dialogo e discorsi del Reggimento di Firenze*, bajo la dirección de R. Palmarocchi, Bari, Laterza, 1931, pp.224-5.

¹¹¹ Sobre Florencia, véase N. Rubinstein, «I primi anni del Consiglio Maggiori di Firenze (1494-1499)», en dos partes en el archivo *Storico Italiano*, 1954, número 403, pp. 151 y ss. y en el número 404, pp. 321 y ss. N. Rubinstein (1960): «Politics and constitution in Florence at the end of the fifteenth century», en Ernest F. Jacob (ed.) *Italian Renaissance Studies*, Londres, Faber & Faber; Gene A. Brucker (1962): *Florentine Politics and Society 1342- 1378*, Princeton, Princeton University Press; Nicolai Rubinstein (1968): «Florentine constitutionalism and Medici ascendancy in the fifteenth century», en Rubinstein (ed.), *Florentine Studies: Politics and Society in Renaissance Florence*, Evanston, Northwestern University Press; Gene A. Brucker (1977): *The Civic World of the Early Renaissance Florence*,

diversos magistrados y a los miembros de la *signoria* durante los periodos republicanos. En realidad, las instituciones florentinas atravesaron entre los siglos XIV y XVI por diversas circunstancias y cambios. Así que, puede ser necesario un breve esbozo cronológico.

Para simplificar se pueden distinguir dos periodos republicanos. El primero se extendió de 1328 a 1434. La república florentina llevaba existiendo desde el siglo XIII, pero en 1328 se llevaron a cabo ciertas reformas de importancia y surgió un sistema institucional relativamente estable (aunque no tranquilo) hasta que los médicos llegaron por primer vez al poder en 1434. Desde entonces hasta 1494, los médicos mantuvieron una apariencia de estructura republicana, pero controlando de hecho gobierno con la ayuda de sus clientes y de varios otros subterfugios. Consecuentemente, el régimen que funcionó durante ese período de sesenta años no es considerado en general como republicano. La república resucitó con la revolución de 1494 en la que tuvo un papel clave Savonarola, y duró hasta 1512. En ese año, los Médici regresaron al poder y dominaron la ciudad de nuevo durante otros quince años. La república resurgió brevemente un última vez entre 1527 y 1530 antes de su derrumbamiento definitivo para dar paso a una forma hereditaria de gobierno, el ducado de Toscana, bajo control de los Médicis. Para simplificar el análisis, consideraremos aquí las instituciones que funcionaron entre 1494 y 1512 y de 1527 a 1530 como si fuese un único período, al que podemos llamar segundo sistema republicano¹¹².

Tanto en el primero como en el segundo sistema republicano, los ciudadanos debían ser autorizados mediante un escrutinio (*squittinio*). Los nombres de los que hubiesen recibido más de un número determinado de votos favorables eran introducidos en bolsas (*borsellini*) de las que se extraía al azar los nombres de los que accederían a una magistratura (en particular, los nueve magistrados de la *signoria*, doce *buoni humomini* y los dieciséis *gonfalonieri*, los magistrados de los diferentes distritos florentinos). El escrutinio de los votos era secreto. Los nombres que eran sometidos al *squittinio* habían sido elegidos previamente por un comité cuyos miembros eran conocidos como los *nominatori*. Las instituciones del primer y segundo período republicano diferían en los métodos empleados para la nominación y para el escrutinio.

Otra característica de ambos períodos republicanos fue la existencia de disposiciones para garantizar la rotación en el cargo, los *divieti*. Se trataba de prohibiciones que evitaban que el mismo cargo fuese asignado a la misma persona o a miembros de la misma familia varias y sucesivas veces durante un determinado período. Los miembros de la *signoria* eran reemplazados cada dos meses; los mandatos de otras magistraturas duraban un poco más. La república florentina, por consiguiente, se hizo eco del tipo de combinación entre sorteo y rotación que caracterizó a la democracia ateniense.

En el siglo XVI, el acceso a la magistratura estaba controlado parcialmente por la *ottimati*, la aristocracia de las grandes familias de mercaderes y los líderes de las más importantes corporaciones. Quienes no pertenecían a la aristocracia (por ejemplo, mercaderes medios artesanos) podían acceder al poder, pero sólo si habían sido aprobados por las élites de riquezas y cuna, que dominaban el comité que decidía sobre quién debía ser «escrutinado»¹¹³. En cambio, el órgano que a través de *squittinio*,

Princeton, Princeton University Press; Najemy, *Corporatism and Consensus*.

¹¹² La mejor fuente de información sobre este segundo sistema republicano es Donato Giannotti, «Discorso intorno alla república di Firenze» (e. o. 1549), en *Opere Politiche e Letterarie*, 2 vols., Florencia, Le Monnier, 1850, volumen I, pp.17-29.

¹¹³ La composición de este comité de preselección en el siglo XVI es analizada al detalle por Najemy, *Corporatism and Consensus*, p. 122. En el siglo XIV, los *nominatori* podían escoger los nombres presentados al *squittinio* sin restricciones entre los ciudadanos de Florencia, o sea, entre los varones

aprobada o rechazaba los nombres presentados era más abierto. Estaba formado por varios cientos de miembros (*arrotti*) elegidos por ciudadanos seleccionados a su vez por sorteo¹¹⁴. Por lo tanto, los nombres que eran introducidos finalmente en la bolsa tras el *squittinio* habían sido aprobados dos veces: una por la aristocracia y otra por un círculo más amplio.

A finales del siglo XIV, este complejo sistema se consideraba una garantía de imparcialidad en la selección de magistrados y de salvaguardia frente a las facciones. Su pura complejidad parecía protegerlo de la manipulación por parte de individuos o clanes: nadie podía controlar todas y cada fase del proceso o dirigirlo a un resultado de su gusto¹¹⁵. La parte que desempeña en la fase final el mecanismo, neutral y no manipulable, del sorteo era en gran parte responsable de generar esa sensación de imparcialidad. Florencia no era diferente, en cuanto a esto, de otras repúblicas italianas.

No obstante, el experimento florentino revela aún otra dimensión del uso del sorteo. El procedimiento se introdujo en Florencia por vez primera en 1291, pero este experimento inicial resultó breve. La combinación de escrutinio y sorteo que se convertiría en una de las piedras angulares del republicanismo florentino quedó realmente establecida por las ordenanzas de 1328. En la introducción de las nuevas ordenanzas se describía el objeto de reforma (y, por lo tanto, del uso del sorteo) como sigue: «Los ciudadanos de Florencia, cuyas vidas sean aprobadas como honestas y desahogadas por consenso favorable entre los buenos ciudadanos respetuosos de las leyes, pueden *de manera justa* lograr y ascender a los honores [de un cargo público]»¹¹⁶. Los florentinos no deseaban más que los atenienses ser gobernados por ciudadanos incompetentes o indignos. El *squittinio* servía para eliminarlos (aunque también se prestase a fines partidistas). En Florencia, por lo tanto, era el juicio de los otros, no, como en Atenas, el voluntariado combinado con las perspectivas de sanciones, lo que se suponía aseguraba la eliminación de los incompetentes. Sin embargo, entre los que se consideraban dignos y capaces de ocupar un cargo (por ejemplo, los que habían obtenido el número requerido de votos en el escrutinio), se creía que el sorteo lograba una distribución más equitativa. Por eso, las ordenanzas de 1328 lo presentaban como garantía de mayor igualdad en el acceso a cargos públicos y así sería recordado¹¹⁷. Pero la creencia en el carácter igualitario y democrático del sorteo no se estableció de golpe, y tampoco era tan incuestionable en Florencia como lo había sido en Atenas. Durante algún tiempo, de hecho hasta los últimos años del siglo XV, seguía habiendo dudas acerca de las verdaderas propiedades del sorteo (y de las elecciones). Se perciben titubeos fluctuaciones y marchas atrás en los debates políticos florentinos.

contribuyentes mayores de edad (que eran considerados los únicos cittadini de pleno derecho, siendo el resto simplemente «habitantes de Florencia»). La población total de Florencia fluctuaba entre 50.000 y 90.000 personas (incluyendo mujeres y niños), véase Najemy, *Corporatism and Consensus*, p. 177. Durante los años cincuenta del siglo, fueron presentados alrededor de 3.500 nombres para el *squittinio*. En 1382, el número había llegado a 5.350 y, en 1433, un año antes de que los Médici se hiciesen del poder, fueron 6.354 (Véase Najemy, *Corporatism and Consensus*, pp. 177, 273 y 275).

¹¹⁴ El procedimiento consistía en seleccionar por sorteo doce cónsules de los doce gremios más importantes y cincuenta y cinco ciudadanos cuyos nombres habían sido aprobados en escrutinios anteriores para cargos diversos (el priorato, los doce *buoni humoni*, los *gonfalonieri*). Esas sesenta y siete personas designadas por sorteo subsiguientemente elegían a los cien electores (*arrotti*) que votaban en el escrutinio. Sobre la composición del órgano que se llevaba a cabo a *squittinio* en el siglo XIV, véase Najemy, *Corporatism and Consensus*, p.122.

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Citado en *ibid.*, p.102. (la cursiva es mía)

¹¹⁷ Sobre este punto, véase también Rubinstein, «Florentine constitutionalism and Medici ascendancy in the fifteenth century», en N. Rubinstein (ed.), *Florentine Studies*, p.451.

Aunque el sorteo se asociaba explícitamente a la igualdad política en 1328, cuando el sorteo fue introducido por primera vez en 1921, no estableció tal vinculación¹¹⁸. El comentario de Bruni citado anteriormente sugiere que entonces el sorteo era visto sobre todo como un mecanismo neutral y externo que evitaba las luchas entre fracciones. Después de 1328 y para el resto del siglo XIV, las corporaciones, que constituían el elemento popular del sistema social y político de Florencia, mostraron una particular adhesión al sorteo¹¹⁹. Un siglo después, sin embargo cuando se restableció la república tras el primer periodo Médici (1434-94), hubo un nuevo período de dudas e indecisiones sobre los efectos del sorteo.

La mayor innovación de la revolución de 1494 fue la creación del gran consejo siguiendo el modelo de Venecia. Se decidió entonces que todos los miembros del consejo debían participar en la selección de magistrados y ser elegibles para cargos¹²⁰. Se mantuvo la preselección de los nombres a presentar a la elección, pero la aristocracia perdió su control: los *nominatori* se seleccionaban a partir de entonces por sorteo entre los miembros del gran consejo¹²¹. La gran cuestión, empero era decidir qué procedimiento de selección debía usar el gran consejo. ¿Debía mantener la combinación de *squittinio* y sorteo que había funcionado durante el primer periodo republicano (con todos los nombres de los que hubiesen recibido un número determinado de votos metidos en bolsas para ser sacados al azar), o debía adoptarse un nuevo sistema en el que no se emplease el sorteo, pero que asignase las magistraturas a los que hubiesen obtenido el *mayor número de votos a favor (le più fave)* en el *squittinio*¹²². El segundo sistema constituía una clara elección. Por lo tanto, se abrió un debate sobre los méritos relativos de la elección y del sorteo.

La revolución de 1494, que derrocó a los Médici, se logró mediante una alianza entre un sector de los *ottimati* y los *popolani* (las clases más bajas, formadas por artesanos, pequeños mercaderes y tenderos). El problema clave durante el último año del siglo XV fue el de saber cuál de esos dos grupos tendría el control del nuevo régimen republicano. Los involucrados creían que la respuesta a la cuestión dependían de qué procedimientos fuese a emplear el gran consejo. Notablemente, durante algunos años, los principales protagonistas parecían no tener ninguna certeza sobre los respectivos efectos del sorteo y la elección. Cada uno de los bandos se preguntaba qué método de selección iba a resultarles más ventajoso. En sus fascinantes artículos, Nicoli Rubinstein ha documentado al detalle las oscilaciones e incertidumbres de los participantes en el debate¹²³.

¹¹⁸ Najemy, *Corporatism and Consensus*, pp. 31-2.

¹¹⁹ Tras la derrota de la revuelta de Ciompi, algunos líderes del movimiento popular sugirieron la abolición de la práctica de extraer sorteos para evitar que aristócratas hostiles al pueblo fuesen nombrados para la *signoria*. Cuando los gremios fueron consultados, resultó que su base no les seguía en ese punto. Véase Najemy, *Corporatism and Consensus*, pp.257-9.

¹²⁰ La reforma de 1495 decidió dos cosas: 1) el Gran Consejo debía el adelante incluir a todos aquellos cuyos nombres hubiesen sido aprobados por el *squittinio* para las magistraturas ejecutivas de mayor prestigio (la *signoria* los doce *bouni humoni*, los dieciséis *gonfalonieri*) o cuyos padres y abuelos hubiesen sido aprobados por el *squittinio* para esos mismo cargos; 2) por otro lado, cada tres años, El Gran Consejo debía seleccionar sesenta ciudadanos entre los que habían pagado impuestos y pertenecían a familias con miembros que hubiesen ejercido cargos en el pasado. Esos 60 ciudadanos se convertirían también en miembros de Consejo. Alrededor de 1500, el Gran Consejo tenía algo más de 3.000 miembros en una población de aproximadamente 70.000 habitantes (incluyendo mujeres y niños); véase Felix Gilbert (1965): Machiavelli and Guicciardini: Politics and History in Sixteenth Century Florence, Princeton, Princeton University Press, p. 20.

¹²¹ Véase Donato Giannotti, «Discorso intorno alla forma della república di Firenze» (1549), en Giannotti, *Opere Politiche e Letterarie*, volumen I, p. 20.

¹²² Las votaciones se realizaban con habas blancas y negras; de ahí la expresión *le più fave*.

Este crucial episodio de la historia constitucional de Florencia puede ser dividido a grandes rasgos en tres breves episodios. En el primero –del 9 de noviembre al 2 de diciembre de 1494–, se tomó la decisión de restaurar las instituciones del primer sistema republicano. En otras palabras, tras un corto periodo de transición, se decidió volver a la selección por sorteo. Parece que los *ottimati* en ese momento pensaron que la combinación de escrutinio y sorteo podría devolverles la influencia de que habían gozado en el siglo XIV. Su preferencia por el sorteo puede ser también reflejo de su afición a los procedimientos establecidos y tradicionales. Por último, los *ottimati* temían que las elecciones pudiesen devolver el poder a los partidarios de los Médici. En un segundo período (9-23 de diciembre de 1494), en respuesta a la insatisfacción de los *popolani* con la primera reforma, se avanzó hacia un gobierno más popular. En este segundo período la influencia de Savonarola llegó a su máximo para culminar en la reforma radical del 22-3 de diciembre, cuando se creó el gran consejo. Otro aspecto de la reforma fue, no obstante, la sustitución del sorteo por la elección en la designación de la *signoria*. Al parecer, Savonarola tuvo un papel clave en esa segunda decisión. Era firme partidario de las elecciones, que consideraba parte integrante del gobierno popular¹²⁴. En ese momento, por tanto, el movimiento popular aparentemente creía que las elecciones iban a operar a su favor. Ahora bien, los *ottimati* variaron su posición. Aceptaron el método electivo en la creencia de que sus conexiones, prestigio y talentos les capacitarían para triunfar en cualquier competición electoral. Un observador simpatizante de los *ottimati* llegó a decir que el nuevo sistema (elección en vez de sorteo) «no tenía otro fin que el de devolver el estado a la nobleza»¹²⁵. En diciembre de 1494, todavía quedaba algo de incertidumbre sobre los probables efectos de la elección en comparación con los del sorteo. Fue esa incertidumbre lo que permitió que la reforma se impusiese: cada bando creía que el cambio iría en beneficio propio. En principio, la experiencia parecía justificar las expectativas del movimiento popular. En el entusiasmo popular con el gran consejo, «nuevos hombres» (*gente nuova*) y partidarios del movimiento popular iban a ser elegidos para altos cargos en las primeras elecciones. Las cosas cambiaron, sin embargo, pasado algún tiempo. «Gradualmente la novedad desapareció –escribe Rubinstein– y el prestigio e influencia de los *ottimati* volvieron cada vez más a su ser... Volvemos a encontrarnos, en consecuencia, con que una considerable proporción de los altos cargos retornaron a las familias que solían ocuparlos bajo los Médici y en épocas anteriores»¹²⁶. En ese momento se produjo un cambio de opinión entre los elementos populares, que llegaron a creer que el sorteo les favorecía más. Los *ottimati*, por su parte, en vista de su éxito electoral, estaban cada vez más satisfechos con el sistema de elecciones. Finalmente, durante un tercer periodo (1495-7), las presiones del movimiento popular lograron que se abandonasen gradualmente la elección en favor del sorteo.

Los acontecimientos que ocurrieron durante el segundo período (las elecciones de 1494-5) constituyen, como es obvio, el momento crucial. Ese periodo decisivo parece haber estabilizado de una vez por todo el sistema de creencias en torno a los respectivos efectos de la elección y al sorteo. A partir de entonces las elecciones quedaron asociadas sistemáticamente con *governo stretto* (gobierno «estrecho» o aristocrático) y el sorteo con *governo largo* (gobierno «abierto» o popular). Estas creencias hallarían su más brillante y autorizada expresión en los escritos de

¹²³ Rubinstein, «I primi anni del Consiglio Maggiori di Firenze (1494-1499)», partes I y II, y Rubinstein, «Politics and constitution in Florence »

¹²⁴ Ibid., p.178.

¹²⁵ El observador en cuestión era Parenti. Sobre este punto, véase Rubinstein, «I primi anni del Consiglio Maggiori di Firenze (1494-1499)», p.324, y Rubinstein, «Politics and constitution in Florence», p.179

¹²⁶ Rubinstein, «Politics and constitution in Florence», p. 179.

Guicciardini. Miembro de una de las grandes familias *ottimati* y uno de los más influyentes defensores del republicanismo aristocrático, Guicciardini fue autor de dos discursos sobre los méritos respectivos de la elección y el sorteo¹²⁷.

En el primer discurso se argumenta a favor de la elección (el sistema *più fave*), mientras que en el segundo se aboga por la combinación de escrutinio (*squittinio*) y sorteo. Aunque Guicciardini, siguiendo las reglas de un género retórico establecido, defiende primero un procedimiento y luego el otro, una serie de discretas pero nada ambiguas señales revelan su propia preferencia por la elección. El abogado de la elección razona que en la formación de un república hay que mantener a la vista dos fines: «El primero, y más importantes, que tienen que estar constituidas de tal modo que todo ciudadano sea igual ante la ley, y que no se debe hacer distinciones entre pobres y ricos, poderosos e imponentes, de tal modo que no se perjudique ni a su persona ni a su propiedad o posición». El otro fin político a tener en cuenta es que los cargos públicos deben ser ajustados de tal modo que «sean lo más accesibles posibles para todos, de modo que participen en ellos el mayor número posible de ciudadanos»¹²⁸. La igualdad ante la ley y el libre acceso a los cargos públicos eran los valores esenciales del republicanismo florentino, y en discurso de Guicciardini se formulan como tema común del pensamiento republicano. Un siglo antes, en su «Oración panegírico de Nanni degli Strozzi», Bruni había definido la igualdad republicana en los siguientes términos: «Esto es, por tanto, la verdadera libertad, esto es igualdad en una república [*res publica*]: no tener que temer la violencia o la maldad de nadie y gozar de la igualdad entre los ciudadanos ante la ley y la participación en los cargos públicos»¹²⁹. Guicciardini, sin embargo, jerarquiza los dos objetivos. Mientras que el primero (igualdad ante la ley) debe procurarse sin limitaciones, prosigue Guicciardini, el segundo (igual acceso a cargos públicos) debe perseguirse dentro de determinado límites, ya que el destino de la ciudad no debe alejarse en manos de los que son meramente elegibles. Aquí es donde se considera superior la elección que el sorteo. La elección asegura que los magistrados «sean escogidos [*scelti*] tanto como sea posible»¹³⁰. Tiene, además, la virtud de prevenir que cualquiera «se eleve a una posición prominente [*si fare grande*]». En un sistema electivo, la eminencia es conferida por los otros, no por uno mismo. Y a la vez, los votantes son capaces de distinguir a los verdaderamente grandes de los que afectan grandeza¹³¹. La única objeción válida contra tal sistema, reconoce Guicciardini, es la de que «reduce el número de los que obtienen cargos [*gli uffici vanno stretti*]» La respuesta a tal objeción consiste en una pregunta: ¿si el pueblo prefiere que las funciones oficiales se mantengan dentro de un círculo de elegidos, qué hay de incorrecto en ello? Y si el objetor insiste, indicado que, en un sistema electivo, los ciudadanos meritorios pueden seguir excluidos de los cargos públicos porque la gente rechaza constantemente a las mismas personas, se puede dar una respuesta diferente: «El que una persona sea meritoria no es una cuestión a decidir por un individuo privado y carece de pasión. [El pueblo] nos conoce mejor que nosotros

¹²⁷ «Del modo di eleggere gli uffici nel Consiglio Grande», en Guicciardini, *Dialogo e discorsi del Reggimento di Firenze*, pp.175-85.

¹²⁸ *Ibid.*, pp. 175-5.

¹²⁹ Leonardo Bruni, «Panegírico de Nanni degli Strozzi» (1428), citado por Hans Baron, *The Crisis of the Early Italian Renaissance (e. o. 1995)* Princeton, Princeton University Press, 1966, p. 419 (Baron reproduce el texto latino en la p.556).

¹³⁰ La palabra italiana *scelti* alude tanto a la idea de «elegir» o «seleccionar» como a la de «selecto» o «escogido». Aquí Guicciardini juega claramente con este doble significado.

¹³¹ Guicciardini vuelve a emplear aquí las múltiples connotaciones de la expresión *si fare grande* para abarcar no sólo a los que se presentan a sí mismo como importantes, sino también a los que se desempeñan dicho papel y a los que fingen importancia.

mismos y no tiene otro fin que distribuir las cosas entre los que cree que se lo merecen»¹³². La noción de que el pueblo es capaz de juzgar lo que le pongan delante, sean personas o decisiones, pero incapaz de gobernarse así mismo es recurrente en el pensamiento de Guicciardini. Aparte de este juicio de valor, el modo en que Guicciardini describe las propiedades respectivas de la elección y del sorteo parece reflejar con bastante exactitud la visión común de ambos modelos que quedó establecida tras 1495-7.

Así, después de haber introducido el sorteo para evitar los enfrentamientos entre facciones, los florentinos terminaron redescubriendo, a través de la experiencia, la enigmática idea de los demócratas griegos de que el sorteo es más democrático que la elección. Aunque Guicciardini no explica, como tampoco hiciera Aristóteles, *por qué* las elecciones tienden a convertir los cargos públicos en cotos de las élites, no tenía duda de que así era, y los florentinos pensaban en general de igual modo. El republicanismo florentino ejercía, a su vez, una considerable influencia sobre la evolución posterior del pensamiento republicano, en particular en Inglaterra y en los Estados Unidos¹³³. Hay, pues, razones para creer que los teóricos y los protagonistas políticos de los siglos XVII y XVIII, que estaban familiarizados con el experimento florentino, sabían que la creencia en la naturaleza aristocrática de las elecciones no era exclusiva de la cultura política griega.

Venecia

En Venecia también se empleaba el sorteo, pero de un modo bastante diferente¹³⁴. Los venecianos perfeccionaron un sutil y extraordinariamente complicado sistema para la designación de magistrados que se hizo famoso entre los autores políticos de toda Europa¹³⁵. Harrington recomendó su adopción en su república real Océana¹³⁶. El sorteo intervenía en el sistema veneciano únicamente en la selección de los miembros de los comités que nominaban a los candidatos hacer considerado por el gran consejo (los *nominatori*). Los comités eran nombrados mediante un procedimiento de varias fases que requería una combinación de sorteo y elecciones¹³⁷. Por consiguiente, el sorteo no se empleaba, como en Florencia, para la selección de los propios magistrados. Los *nominatori* venecianos proponían varios nombres para los cargos a cubrir. Los nombres propuestos eran sometidos a *inmediata* votación en el Gran Consejo¹³⁸. Para cada magistratura era nombrado el candidato que más votos

¹³² «Del modo di eleggere gli uffici nel Consiglio Grande», pp. 178-9.

¹³³ Esta influencia del pensamiento político florentino ha sido sólidamente documentada Hans Baron, Felix Gilbert y John Pocock.

¹³⁴ Sobre Venecia, véase William J. Bouwsma (1968): *Venice and the Defense of Republican Liberty: Renaissance Values in the Age of the Counter-Reformation*, Berkeley, University of California Press; Federic Lane (1973): *Venice: A Maritime Republic*, Baltimore, Johns Hopkins University Press. La principal obra de referencia sobre la constitución veneciana es Giuseppe Maranini (1974): *La costituzione di Venezia*, 2 vols., Florencia, La Nuova Italia (primera edición de 1927).

¹³⁵ El sistema veneciano de nombramientos es descrito completamente en Maranini, *La Costituzione di Venezia*, volumen II, pp.106-24.

¹³⁶ J. Harrington, «The manner and use of the ballot», en J. G. A. Pocock, (ed.) (1977): *The Political Works of James Harrington*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 361-7.

¹³⁷ La combinación de sorteo y elección en la designación de los *nominatori* se aplicaba sólo en la elección del *dogo*. Para las otras magistraturas, el comité de *nominatori* se nombraba simplemente por sorteo. Sobre el procedimiento específico para la elección del *dogo*, véase Maranini, *La Costituzione di Venezia*, vol. I, pp. 187-90.

¹³⁸ Este procedimiento, sin embargo, no se empleaba para todas las magistraturas. Para algunos de los cargos más importantes, los del Senado (*Consiglio dei Pregadi*), que eran nominados y elegidos sin que tuviera parte el Gran Consejo. Y para los magistrados elegidos por el Gran Consejo, los candidatos eran propuestos en algunos casos desde arriba, por la *Signoria* o por el Senado. Véase Lane, Venice, pp. 258-9.

había obtenido¹³⁹. El sistema estaba por lo tanto, basado ante todo en la elección, no sólo porque los candidatos fueran finalmente elegidos por el Gran Consejo, sino también porque los nombres de los candidatos propuestos eran los de aquellos que *más votos* habían obtenido en el comité de preselección.

La utilización del sorteo en la selección de los nominadores impedía que las camarillas pudieran influir sobre el proceso de nominación: los miembros del Gran Consejo sencillamente no sabían de antemano quién se encargarían de proponer a los candidatos. Como precaución añadida, la votación se emprendía en cuanto los candidatos eran anunciados, por lo que no había tiempo para realizar campañas en el Consejo. «La selección del comité nominador por sorteo y lo inmediato de la votación estaban *expresamente* concebidos para evitar que los candidatos hiciesen campaña para conseguir los cargos con llamamientos que pudieran incitar a lucha entre facciones.»¹⁴⁰ Otra característica del sistema, que intriga a los observadores, iba en el mismo sentido: la votación secreta en el Gran Consejo. Los venecianos llegaron extraordinariamente lejos para asegurar que la votación en ese órgano fuese completamente secreta: hasta las bolas que empleaban para votar iban envueltas en tela para silenciar su caída al ser depositados en las urnas. El objeto era nuevamente impedir la formación de grupos organizados: cuando votaban, todo miembro del Consejo debía estar lo más aislado posible de las presiones de grupos y facciones.

Incluso si el propósito esencial del sorteo era el de liberar a las elecciones de las intrigas y campañas divisorias que habitualmente las acompañaban, algunos autores (sobre todo Gasparo Contarini, el teórico más famoso de la constitución veneciana) también le reconocían un aspecto «popular», ya que daba mayor protagonismo al pueblo¹⁴¹. No obstante, esta dimensión igualitaria sólo suponía que todos los miembros del Gran Consejo tenían una igual oportunidad de ser «importantes»: la misma posibilidad, es decir, de ser nominados, pero no de alcanzar cargos¹⁴². Se mantiene el hecho de que en Venecia también se asociaba el sorteo con la dimensión popular del gobierno y con la noción de igual acceso, aun cuando estuvieran relacionadas por una función limitada y sumamente especializada.

A observadores más perspicaces, sobre todo a Harrington y a Rousseau, no se les escapa que, en realidad, las máximas magistraturas permanecían habitualmente en manos de unas cuantas familias eminentes que formaban un grupo mucho más reducido que el gran consejo. Rousseau, por ejemplo, en el capítulo de su *Contrato social* dedicado a las elecciones, escribe: «Es un error tomar al gobierno de Venecia por una verdadera aristocracia. Si el pueblo no tiene parte alguna en el gobierno, la nobleza misma es allí pueblo. Una infinidad de pobres Barnabotes [los miembros pobres de la nobleza veneciana que habitaban el barrio de San Bernabé] jamás se acercó a ninguna magistratura, ni tuvo de su nobleza más que el título de “excelencia” y el derecho a asistir al Gran Consejo»¹⁴³. Para Rousseau la nobleza veneciana era el equivalente de la burguesía que se integraba en el Consejo General de Ginebra, y Venecia «no era más aristocrática» que su república natal. Ambas ciudades constituían a sus ojos «gobierno mixtos»¹⁴⁴.

¹³⁹ Véase Maranini, *La Costituzione di Venezia*, volumen II, p. 118.

¹⁴⁰ Lane, Venice, p. 110. (La cursiva es mía.)

¹⁴¹ Gasparo Contarini, *De Magistratibus et Republica Venetorum*, París, 1543.

¹⁴² Lane, Venice, p. 259.

¹⁴³ J.-J. Rousseau, *Del contrato social* (1762), libro IV, capítulo 3 [ed. Cast.: Madrid, Alianza Editorial, 1980]. Sobre los comentarios de Harrington acerca del mismo tema, véase *The Prerogative of Popular Government*, en Pocock (ed.) *The Political Works of James Harrington*, p.458.

¹⁴⁴ J.-J. Rousseau, *Del contrato social*, libro IV, 3.

Es cierto que el Gran Consejo veneciano incluía sólo a una pequeña fracción de la población. Su pertenencia era hereditaria y sus miembros eran descendientes de los que fueron admitidos cuando la reforma de 1927 (la *serrata* o «cierre» del Consejo). A mediados del siglo XVI, el Consejo constaba de 2.500 miembros. El Gran Consejo, por lo tanto, constituía la nobleza veneciana. Y sólo esos nobles gozaban de derechos políticos: sólo ellos formaban el cuerpo ciudadano. No fue, sin embargo, la herencia o el exclusivo carácter del Gran Consejo veneciano lo que atrajera la atención de Rousseau o Harrington, sino el hecho de que sólo una pequeña fracción de tan restringido grupo pudiese llegar a ser magistrado. Había esa restricción adicional, pero la libertad de elección no estaba limitada de ningún modo.

En un pasaje algo críptico, Harrington, que era un cuidadoso observador y un admirador entusiasta de Venecia, presenta esa característica como el gran enigma del gobierno veneciano:

Al ver si resuelve este acertijo: Las magistraturas en Venecia (excepto las que son más ornamento que poder) son anuales o, como mucho bienales. Aquellos cuyo mandato haya expirado pueden seguir conservando la magistratura, pero han de ser nuevamente elegidos. La mayor parte de las elecciones se realizan en el Gran Consejo y por votación, que es el modo más igualitario e imparcial de sufragio. Ahora bien, las magistraturas más importantes ruedan perpetuamente entre pocas manos. Si fuese digno de dar consejo a un hombre que vaya a emprender el estudio de la política, le diría que tratase de comprender Venecia: aquel que entienda Venecia estará más cerca de juzgar correctamente (a pesar de las diferencias que hay en toda política) cualquier gobierno del mundo¹⁴⁵.

Harrington no da una respuesta explícita a la adivinanza, pero el lector puede descubrirla sin dificultad: incluso cuando las elecciones son libres y limpias, los electores tienden a votar repentinamente a los mismos individuos eminentes o a familias distinguidas. Harrington sugiere también que el impacto de esta misteriosa regla de la política se extiende más allá de Venecia.

Al limitar las intrigas entre los miembros del Gran Consejo, el sorteo contribuía a mantener una notable cohesión en el seno de la nobleza veneciana. Y no hay duda de que la cohesión fue una de las causas de la asombrosa estabilidad de la república. Mientras que otras ciudades-república italianas tuvieron rebeliones populares en las que los sectores de los estratos superiores de la población se aliaban con los inferiores, la poderosa unidad interna de la nobleza veneciana la capacitaba para excluir eficazmente del poder a las otras clases del poder evitando los alborotos que pudiesen socavar el statu quo.

La estabilidad de Venecia, las victorias de antaño contra los turcos, la riqueza y el florecimiento de las artes le daba un estatus casi mítico (*il mito di Venezia*)¹⁴⁶. La ciudad tenía también una reputación como paradigma de gobierno elegible. Esto fue lo que debió de suscitar que en cierto modo había una relación entre el éxito republicano y el empleo de la elección, impresión que quedaría reforzada además por el caso de la Roma antigua, otra república electiva y de duración. Entre tanto, la experiencia de Florencia mantenía viva la vieja idea ateniense de que efectuar sorteos era más igualitario que votar. La fracción de la población que gozaba de derechos políticos era casi tan reducida en Florencia como en Venecia, pero los republicanos florentinos percibían que, dentro de esos límites, el sorteo podía promover la igualdad en la distribución de cargos. Fueron las experiencias de estas repúblicas antiguas y

¹⁴⁵ Harrington, *The Prerogative of Popular Government*, p. 486.

¹⁴⁶ Sobre el «mito de Venecia» visto por observadores, véase Pocock, *The Machiavellian Moment*, pp. 100-2, 112-13, 284-5, 319-20, 324-5, 327-8.

contemporáneas lo que tenían en mente los pensadores políticos de los siglos XVII y XVIII cuando reflexionaron sobre la elección y el sorteo.

La teoría política de la elección y el sorteo en los siglos XVII y XVIII

Harrington

Harrington, el gran paladín del republicanismo bajo la protección de Cromwell, intuyó que Atenas fue llevada a la ruina porque, con su Consejo (*boule*) nombrado por el sorteo, la ciudad «carecía de aristocracia natural». Atenas fue imperfecta, escribe Harrington, «porque el Senado, elegido de un vez por sorteo, no por sufragio, cambia cada año en su totalidad, no en parte, y no estaba constituido por un aristocracia natural ni celebraba el suficiente número de sesiones para comprender o perfeccionar sus funciones, ni tenía suficiente autoridad para refrenar al pueblo de la perpetua turbulencia, de modo que acabó la ruina»¹⁴⁷. La misma teoría se repite en *La prerrogativa del gobierno popular*: el hecho de que el Consejo (o Senado) fuese elegido por sorteo privó a Atenas del «uso natural y necesario de una aristocracia»¹⁴⁸. La mente de Harrington no albergaba ninguna duda de que la elección, contrariamente al sorteo, seleccionaba élites preexistentes. Cuando se deja a los hombres en libertad, espontáneamente reconocen a los mejores de entre ellos:

Veinte hombre, si no son todos idiotas –y tal vez aunque lo sean– nunca pueden ponerse de acuerdo, pero habrá tal diferencia entre ellos que aproximadamente un tercio será más sabio o menos tonto que el resto. [...] Una vez conocidos éstos aunque sea superficialmente, serán elegidos líderes del grupo (al igual que los ciervos con mayores cornamentas); mientras los seis, discutiendo y argumentando entre sí, muestran la eminencia de su talento, los catorce restantes descubren cosas en las que nunca habían pensado o se les aclaran diversas verdades que antes los dejaban perplejos.¹⁴⁹

El comentario aparece en un pasaje de la introducción a *Oceana*, en el que Harrington discute la elección de su senado ideal, pero se presenta como una característica general de la naturaleza humana. Presumiblemente, por tanto, Harrington lo consideraba aplicable a cualquier tipo de elección. El autor de *Oceana* aboga por el empleo de la elección porque permite el libre reconocimiento de la aristocracia natural.

Harrington rechazaba, pues, el uso del sorteo en la selección de los que ocupaban los cargos. Ahora bien, su nombre permanece asociado a la alabanza de la rotación en el cargo. Pocock, en particular, resalta la importancia de la idea de rotación en el pensamiento de Harrington, mostrando cómo refleja su atracción por el principio cardinal del humanismo de su naturaleza a través de su participación en la política¹⁵⁰.

¹⁴⁷ J. Harrington (1656): *Oceana*, en Pocock (ed.), *The Political Works of James Harrington*, p. 184.

¹⁴⁸ Harrington, *The prerogative of Popular Government*, p. 477.

¹⁴⁹ Harrington, *Oceana*, p. 172.

¹⁵⁰ Sobre todo en *The Machiavellian Moment*, y en la detallada «Introducción histórica» a su edición de *The Political Works of James Harrington*, pp.1-152. Pocock llega a considerar la rotación, tal y como la defienden Harrington, como una institución que trasciende la distinción entre representantes y representados. «Todo el cuerpo ciudadano –escribe– en sus diversas calidades de a caballo y a pie [las dos clases propietarias que Harrington propone crear] se “introducen” constantemente en el gobierno [...] En efecto, si pudiera hacer rotar a todo el pueblo, se trascendería al propio parlamento, y el pueblo, como libre elector, formaría constantemente gobiernos sucesivos; incluso la “tribu con prerrogativa” [la asamblea popular elegida por la clase propietaria baja] o la asamblea representativa sería renovada con tal

Tradicionalmente, sin embargo, el principio de rotación estaba asociado a la práctica del sorteo. ¿Cómo pudo Harrington abogar por la elección y la rotación en los cargos si, como hemos visto, la libertad de elegir es también libertad de reelegir y, por ende, el principio electivo y el ideal de rotación están potencialmente en conflicto? Hemos de examinar más en profundidad los arreglos institucionales u «órdenes» en *Oceana*¹⁵¹.

A nivel de parroquia (la menor de las subdivisiones del sistema de Harrington), los «ancianos» eligen cada año a un quinta parte de su número: «Las personas así elegidas son diputados de la parroquia por el período de un año a partir de su elección. No pueden estar en el cargo más de un año ni ser elegidos *dos años consecutivos*»¹⁵². Todo anciano, supone Harrington, llega a ser, por tanto, diputado de su parroquia cada cinco años. En ese nivel, entonces, la rotación es completa, ya que todos los ancianos serán diputados por turno¹⁵³. No obstante, los diputados parroquiales eran meros *electores* de las asambleas superiores de Océana (el Senado y la Tribu de prerrogativa). Los diputados de las diversas parroquias se reunían en una asamblea, que Harrington llama la «galaxia», para elegir caballeros (miembros del Senado) y diputados (miembros de la Tribu de prerrogativa). A ese nivel, las regulaciones eran diferentes: «Un caballero, un diputado de la galaxia que hubiese cumplido su mandato de tres años, no debe ser reelegido para ésta u otra tribu *hasta no haber cumplido una vacancia de tres años*»¹⁵⁴. En otras palabras, nada evita que los miembros del Senado y los diputados sean elegidos una seria de veces; sólo se les prohíbe sucederse a sí mismo. Han de esperar hasta el fin del siguiente mandato legislativo para ser elegibles de nuevo. Dada la cantidad de diputados parroquiales y el tamaño de las asambleas que gobiernan Océana, la rotación no era, pues, necesariamente completa en el segundo nivel. Ciertos electores, delegados por las parroquias, podían no ser elegido nunca para el Senado o la Tribu de prerrogativa. No había en Océana arreglo comparable a la regla griega que prohibía a los ciudadanos ser miembros del *boulê* más de dos veces en su vida.

Harrington aclara aún más esta cuestión en un pasaje de *Prerrogativa del gobierno popular* (que escribió como defensa de *Oceana*). Establece una clara distinción entre dos tipos de rotación, la de los electores y la de las personas elegidas:

Esta rotación [electores en las asambleas nacionales], con su carácter anual, resulta quinquenal en relación al conjunto del pueblo, o como tal todo hombre tiene su turno en el poder de elección en un plazo de cinco años. Pero, aunque todo hombre pueda ser capaz de ser elector y tener su turno, no todos tendrán la capacidad de ser elegidos para magistraturas que son soberanas o desempeñan un papel principal en el conjunto de la comunidad, de modo que pueda ser seguro imponer la necesidad de que cualquier hombre acceda también a éstas por turno; pero basta con que cualquier hombre que sea capaz, a juicio y conciencia de su país, tome la oportunidad. Por lo cual, dependerá de la conciencia de los electores

frecuencia que desaparecería toda distinción entre representantes y representados » (ibid, p. 69).

¹⁵¹ Nótese que el uso idiomático de «órdenes» para referirse a instituciones es una peculiaridad de Harrington. Ese neologismo es una de las innumerables manifestaciones de la deuda que tiene Harrington con Maquiavelo. El autor de los *Discursos sobre la primera década de Tito Livio* emplea el término *ordini* para referirse a instituciones

¹⁵² Harrington, *Oceana*, «Quinta ordenanza», p. 215. (la cursiva es mía)

¹⁵³ En realidad, de las regulaciones mencionadas no se concluye que haya necesariamente rotación completa de los diputados de las parroquias. Según las reglas estipuladas, el 60 por ciento de los votantes podían formar coaliciones para asegurar que tres subgrupos del 20 por ciento cada uno rotasen en el cargo. Harrington, al parecer, calculó mal los efectos de las provisiones que recomendaba, ya que afirma explícitamente, en *La prerrogativa del gobierno popular*, que aseguraban una rotación completa de los diputados a nivel de parroquia (véase el pasaje citado en la nota 70). Estoy en deuda con Jon Elster por esta observación.

¹⁵⁴ Harrington, *Oceana*, «Ordenanza decimosegunda», p. 227. (La cursiva es mía.)

[constituidos según lo dicho] la determinación de quién ha de participar en la magistratura soberana o ser elegido, en la asamblea de una tribu, como miembro del Senado o de la Tribu de prerrogativa¹⁵⁵.

Las instituciones de Océana sin duda garantizan una cierta rotación en el Senado y en la Tribu de prerrogativa, puesto que sus miembros no podían cumplir dos mandatos consecutivos. Sin embargo, la rotación puede quedar limitada al restringido círculo de aquellos cuyo «juicio y conciencia» consideren los electores dignos para ocupar cargos.

En otro pasaje, Harrington escribe que «los parlamentarios de Océana pueden ocupar seis veces su magistratura en doce años a pesar de sus vacancias obligatorias»¹⁵⁶. El pasaje de *La prerrogativa del gobierno popular* citado anteriormente muestra que Harrington incluso deseaba explícitamente que así fuera. La rotación de Harrington es, pues, de dos tipos: rotación plena o absoluta entre los electores (todo ciudadanos es elector cada cinco años) y rotación limitada entre los elegidos, o sea, entre la aristocracia natural así reconocida por los electores. «El Senado y la Tribu de prerrogativa, o asamblea representativa del pueblo, siendo ambas de la misma constitución, suman cuatro mil líderes experimentados, *preparados tras nuevas elecciones a asumir su liderato.*»¹⁵⁷ No hay, por tanto, en Harrington conflicto entre el principio de rotación y el electivo, ya que la rotación se aplica en términos absolutos únicamente a los electores, no a los elegidos¹⁵⁸.

Montesquieu, lector de Maquiavelo, Harrington y probablemente también de Guicciardini, establece un estrecho vínculo entre, de un lado, sorteo y democracia y elección y aristocracia, de otro. «La elección por sorteo [*le suffrage par le sort*] – escribe- es propia de la democracia, la designación por elección [*le suffrage par choix*] corresponde a la aristocracia. El sorteo es una forma de elección [*une façon d'elire*] que no ofende a nadie; permite a cada ciudadano una expectativa razonable de poder servir a su patria.»¹⁵⁹ Lo primero a notar es la fortaleza del vínculo establecido entre los procedimientos de selección y los tipos de gobierno republicanos¹⁶⁰. El científico social en su búsqueda de «las relaciones necesarias que se derivan de la naturaleza de las cosas» postula como regla constante, universal, que a la democracia corresponde el sorteo y a la aristocracia la elección¹⁶¹. No describe ambos métodos como parte de determinadas culturas o como resultado del «espíritu general»; proceden de la propia naturaleza de la democracia y de la aristocracia. Aún más, Montesquieu los ve como parte de las «leyes fundamentales» de la república (del mismo modo que la ampliación del derecho de voto, el carácter secreto o público del voto o hasta el reparto de los poderes legislativos)¹⁶².

Hay que admitir que Montesquieu considera que el sorteo «aislado es incompleto»¹⁶³, prosigue, sin embargo, afirmando que su defecto más obvio (la posibilidad de elección de individuos incompetentes puede ser corregido y que eso es lo

¹⁵⁵ Harrington, *The Prerogative of Popular Government*, p. 487.

¹⁵⁶ Harrington, *The Prerogative of Popular Government*, p. 493.

¹⁵⁷ *Ibid*, p. 494 (La cursiva es mía.)

¹⁵⁸ Así que no podemos coincidir con Pocock cuando afirma que en Océana todo el pueblo «se introduce constantemente» en el gobierno.

¹⁵⁹ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes* (1748) libro II, capítulo 2 [ed. cast.: Madrid, Tecnos, 1985].

¹⁶⁰ Se recuerda al lector que, en la obra de Montesquieu, democracia y aristocracia son las dos formas que puede adoptar la democracia. «Gobierno republicano – escribe- es aquel en que el pueblo entero, o parte del pueblo, tiene el poder soberano.» (*Del espíritu de las leyes*, libro II capítulo 1.)

¹⁶¹ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, libro II capítulo I.

¹⁶² «Igual que la separación de los que tienen derecho al sufragio constituye en una República una ley Fundamental, la manera de votar también lo es.» (*Del espíritu de las leyes*, libro II capítulo 2.)

¹⁶³ *Del espíritu de las leyes*, libro II, capítulo 2.

que se disponen a hacer los más grandes legisladores. Luego Montesquieu pasa a efectuar un breve análisis del sorteo en Atenas, otorgando a Solón el mérito de haber compensado el sorteo con otros arreglos que evitan o reducen tan indeseable aspecto. «Pero para corregir el sorteo –escribe Montesquieu– estableció [Solón] que sólo se pudiera elegir entre los que se presentasen, que el electo fuese examinado por los jueces y que cualquiera pudiera acusarle de indignidad para el cargo. Este sistema participaba a la vez de la suerte y de la elección. Cuando acababa el período de la magistratura, debía sufrir otro examen sobre su manera de proceder. De este modo los incapacitados para tales funciones sentirían una gran repugnancia a dar sus nombres para entrar en el sorteo.»¹⁶⁴ La perspicacia histórica del análisis de Montesquieu es asombrosa. Mientras que historiadores posteriores (sobre todo Fustel de Coulanges) se preguntaban si en Atenas había una preselección de los nombres que iban a someterse a selección por sorteo, Montesquieu ya vio lo que las más recientes investigaciones científicas confirman, que los sorteos sólo se efectuaban entre los nombres de quienes se habían ofrecido para ello. Es más, comprendió que la combinación de la naturaleza voluntaria de la candidatura para la elección por sorteo con la perspectiva de sanciones tenía que conducir a la propia selección de los candidatos.

El sorteo tiene dos características que lo hacen necesario para la democracia. Ni humilla ni comporta ninguna desgracia para lo no seleccionados para las magistraturas («no ofende a nadie»), ya que saben que la suerte podía haberlos elegidos a ellos también.

Paralelamente, evita envidias y celos hacia los seleccionados. En una aristocracia, comenta Montesquieu, «La selección no debe ser por sorteo; ya que, de hacerlo así, no habría más que inconvenientes. En efecto, en un gobierno en el que ya existen las distinciones más dolorosas [*les distinctions les plus affligeantes*]. No se haría uno menos odioso al ser elegido por la suerte: en estas personas se envidia al noble y no al magistrado»¹⁶⁵. Por otro lado, el sorteo es acorde con lo que los demócratas desean por encima de todo, la igualdad, porque da a todo ciudadano una posibilidad «razonable» de ejercer una función pública¹⁶⁶.

¿Significa esto que para Montesquieu la elección no da a todos una oportunidad «razonable» de ocupar un cargo? No es tan explícito sobre la naturaleza aristocrática de la elección como sobre las propiedades democráticas del sorteo. Tampoco parece conseguir explicar por qué las elecciones son aristocráticas. Ahora bien, algunas de sus observaciones referentes a la «designación por elección» sugieren claramente que las elecciones realmente elevan a las magistraturas a un determinado tipo de gente. La alabanza de Montesquieu de la «habilidad natural de la gente para distinguir los méritos» muestra, primero, cómo, al igual que Harrington, creía que el pueblo elige espontáneamente al verdaderamente superior¹⁶⁷. Además, los ejemplos citados en apoyo de esta teoría conducen a la conclusión de que Montesquieu no elabora una firme distinción entre la aristocracia natural basada exclusivamente en la actitud y los estratos superiores de la sociedad definidos por nacimiento, riqueza y prestigio.

Sabemos que en Roma, pese a que el pueblo se había concedido el derecho a que los plebeyos ocuparan cargos, no consiguió llegar a elegirlos; y si bien esto era posible en Atenas gracias a las leyes de Arístides, que autorizaban que los

¹⁶⁴ *Del espíritu de las leyes*, libro II, capítulo 2.

¹⁶⁵ *Del espíritu de las leyes*, libro II, capítulo 23.

¹⁶⁶ «El amor a la República en la democracia es el amor a la democracia, y éste es amor a la igualdad.» (*Del espíritu de las leyes*, libro V, capítulo 3.)

¹⁶⁷ «Si se dudara de la capacidad natural del pueblo para discernir el mérito bastaría con echar una ojeada por la sucesión interrumpida de elecciones asombrosas que hicieron los atenienses y los romanos, y que no se podrían atribuir a la causalidad.» (*Del espíritu de las leyes*, libro II, capítulo 2.)

magistrados pudieran provenir de cualquier clase, Jenofonte nos recuerda que el pueblo nunca solicitó para sí las magistraturas que pudieran afectar a su seguridad o gloria.¹⁶⁸

«El pueblo – había escrito Montesquieu en un pasaje anterior – es admirable cuando realiza la elección de aquellos a quienes debe confiar parte de su autoridad, porque no tiene que tomar decisiones más que a propósito de cosas que no puede ignorar y de hechos evidentes.»¹⁶⁹ Pero, echemos un vistazo a los ejemplos que cita para ilustrar la proposición: el soldado elegido general por sus éxitos en el campo de batalla; el juez que ha sido honesto y elevado a pretor por sus conciudadanos; el ciudadano elegido consejero por su «generosidad» o «riqueza». De nuevo estamos ante ejemplos de cualidades que llevan a elegir a una persona, que van desde méritos puramente personales (éxito en la guerra), pasando por una combinación de virtudes morales y de rango social (el celo, honestidad y autoridad de un juez justo), hasta algo que sencillamente puede ser heredado (riqueza). Montesquieu sostiene que el pueblo elige lo mejor, pero que lo mejor bien puede estar localizado en sus clases superiores.

Rousseau

En *Del contrato social* Rousseau relaciona también sorteo con democracia y elección con aristocracia. El sorteo y elección son los dos procedimientos que pueden ser utilizados para seleccionar el «Gobierno». Recordemos que en el vocabulario de Rousseau, «Gobierno» (también calificado como «príncipe») equivalen a poder ejecutivo. La legislación siempre permanece en manos del pueblo (el «Soberano»). En consecuencia, en ese nivel no hay selección. Sin embargo, para la selección de magistrados ejecutivos, hay que optar por un método de selección y otro. En un pasaje en el que aborda esta cuestión, Rousseau comienza citando a Montesquieu y manifiesta su acuerdo con la idea de que «la selección por sorteo es natural de la democracia». Añade, no obstante, que los motivos por los que es así no son los presentados por Montesquieu (prevención de la envidia, distribución igualitaria de los cargos).

Eso no son razones. Si se atiende a que la elección de los jefes [*l'élection des chefs*] es una función del gobierno y no de la soberanía, se verá por qué la vía del sorteo está más en la naturaleza de la democracia, donde la administración es tanto mejor cuanto menos se multiplican los actos. En toda verdadera democracia, la magistratura no es una ventaja, sino una carga onerosa que no puede imponerse en justicia más a un particular que a otro. Sólo la ley puede imponer a esta carga a aquél sobre quien caiga el sorteo. Porque siendo entonces la condición igual para todos, y no dependiendo la elección de ninguna voluntad humana, no hay aplicación particular que altere la universalidad de la ley¹⁷⁰.

¹⁶⁸ *Del espíritu de las leyes*, libro II, capítulo 2. Esa frase debe compararse con el siguiente pasaje del *Discurso sobre Tito Livio*, en cuyo final Maquiavelo cita al historiador romano: «Encontrándose el pueblo romano, como decíamos, molesto con el título consular, y deseando que pudieran ser nombrados cónsules hombres plebeyos, o que se disminuyera su autoridad, la nobleza, para no mancillar la autoridad consular accediendo a cualquier de esos dos deseos, tomó un camino intermedio, y aprobó que se nombrasen cuatro tribunos con potestad consular, que podían ser plebeyos o nobles. Se contentó con esto la plebe, pareciéndose que así se libraba del consulado y podía poner a sus hijos en el lugar más alto. Sucedió aquí un caso notable, y es que, llegado el día de la elección de esos tribunos, y pudiéndose elegir todos plebeyos, el pueblo romano los eligió a todos los nobles. A propósito de lo cual, dice Tito Livio estas palabras: “El resultado de esas asambleas muestra que la actitud adoptada en la lucha por la libertad y el honor era diferente a la adoptada cuando la lucha había finalizado y daba paso a juicios imparciales”», Maquiavelo, *Discurso sobre la primera década de Tito Livio*, volumen I, 47.

¹⁶⁹ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, libro II, capítulo 2.

¹⁷⁰ Rousseau, *Del contrato social*, libro IV, capítulo 3. La cita de Montesquieu referida en el pasaje arriba citado es de *Del espíritu de las leyes*, libro II, capítulo 2.

Este complicado razonamiento sólo deviene inteligible si se tiene en cuenta que toda la argumentación descansa sobre una noción clave que no se menciona explícitamente en el pasaje. Para Rousseau, la asignación de magistraturas («la elección de jefes»), sea por elección o sorteo, es una medida *particular*. La distribución de cargos atañe a individuos identificados por su nombre más que a la totalidad de los ciudadanos. No puede, por eso, ser algo que haga el pueblo en tanto que Soberano. En efecto, uno de los principios claves del *Contrato social* es que el Soberano sólo puede actuar mediante leyes, o sea, mediante reglas generales que afecten a todos los ciudadanos por igual. Las medidas particulares son competencia del Gobierno. En consecuencia, si el pueblo nombra magistrados sólo lo puede realizar en su calidad de Gobierno («la selección de dirigentes es una función del Gobierno, no de la Soberanía»)¹⁷¹. Pero aquí se plantean dos problemas.

Primero, de acuerdo con Rousseau, la democracia queda definida precisamente por el hecho de que el pueblo es tanto el Soberano (como en cualquier sistema político legítimo) como el Gobierno: en democracia el pueblo elabora las leyes y las ejecuta. Rousseau supone también que, aun ejerciendo el pueblo colectivamente el poder ejecutivo, las distintas magistraturas deben ser asignadas a individuos diferentes. Dada esa definición de democracia, puede parecer que la elección («elección por opción») está especialmente indicada para los regímenes democráticos, ya que en tales sistemas el pueblo también puede actuar *qua* Gobierno.

No es eso, sin embargo, lo que concluye Rousseau; en este punto introduce una argumentación diferente en su razonamiento. El ejercicio popular de las funciones legislativas y ejecutivas acarrea un riesgo mayor: las decisiones del pueblo en tanto que Soberano (las leyes) pueden quedar contaminadas por las visiones particulares que debe adoptar cuando actúa como Gobierno. «No es bueno que quien hace las leyes las ejecute – escribe Rousseau en su capítulo sobre la democracia – ni que el cuerpo del pueblo desvíe su atención de las miras generales a los objetos particulares.»¹⁷² Siendo el hombre menos que perfecto, ese peligro constituye un defecto mayor de la democracia. Es uno de los motivos por los que Rousseau concluye su capítulo sobre la democracia con sus palabras tan frecuentemente citadas: «Si hubiera un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente. Un gobierno tan perfecto no conviene a los hombres». Los dioses tendrían la capacidad de separar en sus mentes las visiones generales que han de mantener cuando actúan como Soberano de las particulares que deben adoptar como ejecutores de las leyes, y evitar la adulteración de las primeras por segundas, Pero eso va más allá de la capacidad humana. Por lo tanto, un gobierno democrático funciona mejor cuando el pueblo, que es, ante todo, el Soberano, tiene las menores ocasiones posibles de tomar decisiones particulares en tanto que Gobierno.

Por tal razón, Rousseau afirma en el pasaje antes citado que en democracia «las administraciones son mejores cuanto menores sean sus actos»¹⁷³. El sorteo resuelve entonces el primer problema.

Cuando los magistrados son elegidos por sorteo, el pueblo sólo tiene que tomar una decisión: ha de limitarse a establecer que los magistrados sean elegidos por sorteo. Claramente esa decisión es una regla general o ley, que, por tanto, puede aprobar en su calidad de Soberano. No se requieren más intervenciones particulares como Gobierno. Si, por otro lado, la democracia es electiva, el pueblo ha de intervenir dos veces: primero, para aprobar la ley que institucionaliza las elecciones y cómo han de llevarse a cabo y, luego, como Gobierno, con el fin de elegir a los magistrados.

¹⁷¹ Rousseau, *Del contrato social*, libro IV, capítulo 3.

¹⁷² *Ibid.*, libro III, capítulo 4.

¹⁷³ *Ibid.*, libro IV, capítulo 3.

Puede aducirse, siguiendo las líneas rousseauianas, que en este caso. Su primera decisión correría el riesgo del verse influida por la perspectiva de la segunda: pueden, por ejemplo, diseñar la ley general electoral con el fin de hacer la elección de determinados individuos más o menos probable.

Pero hay también un segundo problema. Incluso suponiendo que en una democracia el pueblo logre no dejar que sus decisiones como Soberano se vean afectadas por las visiones particulares necesarias para gobernar, subsiste el hecho de que en la elección de magistrados influyan determinadas consideraciones de personalidad. Cuando los miembros del Gobierno (en este caso, todos los ciudadanos) se reparten entre ellos los cargos del gobierno, atribuyen cada cargo a un individuo concreto en vez de a otro (cada magistratura ha de ser «asignada a un individuo en vez de a otro»).

Incluso si tal distribución de magistraturas se realiza según los dictados de una ley general, invariablemente intervendrán cuestiones de personalidad entre la ley y la asignación de una función a una persona, haciendo surgir el riesgo de la parcialidad¹⁷⁴. A este respecto, el sorteo presenta una segunda ventaja: es una regla de distribución que no requiere ninguna otra decisión para ser aplicada en casos particulares. Si el reparto de cargos se realiza por sorteo, no hay margen para cualquier voluntad particular («no hay aplicación particular que altere la universalidad de la ley»). Las condiciones son entonces rigurosamente iguales para todos los miembros del Gobierno, ya que todos son iguales ante la ley que regula la distribución de magistraturas y porque es la misma ley la que, por así decir, les asigna los cargos particulares.

Así, ya se trate de limitar el número de ocasiones en las que el pueblo tenga que adoptar visiones particulares, o del riesgo de parcialidad en la distribución correcto en la democracia, puesto que reparte las magistraturas sin la intervención de *voluntad particular alguna*. Además, añade Rousseau, la condición de los ciudadanos en una democracia es tal que podemos descartar las objeciones al empleo del sorteo (la selección de ciudadanos incompetentes o indignos): «Las elecciones por sorteo [*l'election par sort*] tendrían pocos inconvenientes en una verdadera democracia en la que siendo todo igual, tanto por las costumbres y los talentos, como por las máximas y las fortunas, la elección resultaría casi indiferente»¹⁷⁵.

Por contrario, a la aristocracia le convienen las elecciones. «En la aristocracia el Príncipe escoge al Príncipe, el Gobierno se conserva por sí mismo y es allí donde los sufragios tienen razón de ser.»¹⁷⁶ En una aristocracia, la elección no presenta peligro, ya que, por definición, el órgano que efectúa la selección (el «Príncipe» o «Gobierno» no es el mismo que el que hace las leyes. Cuando un Gobierno elige magistrados entre sus números, puede recurrir a las elecciones, que necesariamente implican visiones e intenciones particulares. Aquí no hay riesgo de que esas visiones particulares afecten a la creación de leyes —en especial, la electoral— ya que en cualquier caso, la legislación está en otras manos. Una nota a pie de página de Rousseau confirma esta interpretación. En una aristocracia, señala, es vital que las reglas que rijan las elecciones sigan en manos del Soberano. «Es de gran importancia que las *leyes* [las decisiones del Soberano] deban regular la forma de la elección de magistrados, pues si se deja en manos del Príncipe [el gobierno], es imposible evitar caer en la aristocracia

¹⁷⁴ Rousseau encuentra necesario añadir que, en una democracia «verdadera», el ejercicio de una magistratura es considerado esencialmente como una «pesada carga» y que, en consecuencia, la justicia política consiste en distribuir costes, no beneficios. No obstante, esa idea no es indispensable para la lógica de este argumento. El riesgo de injusticia en cualquier aplicación particular de la regla de la distribución de cargos públicos existiría aunque se considere a las magistraturas como beneficios.

¹⁷⁵ *Del contrato social*, libro IV, capítulo 3.

¹⁷⁶ *Ibid.*

hereditaria.»¹⁷⁷ Si los que tienen el poder de elegir magistrados tienen también el de decidir cómo se han de elegir, optarán por el método más favorable para sus intereses, en este caso, el hereditario. Por otro lado, la aristocracia es *el* sistema en el que las diferencias y distinciones entre ciudadanos se pueden manifestar libremente. Y esas diferencias pueden ser utilizadas con fines políticos.

Además de la ventaja de la distinción de los dos poderes [«Soberano» y «Gobierno»], [la aristocracia] tiene la de la elección de sus miembros; pues en el gobierno popular todos los ciudadanos nacen magistrados, pero éste [la aristocracia] los limita a un pequeño número, y no se convierten en ello sino por *elección*; medio por el cual la probidad, las luces, la experiencia y todas las demás razones de preferencia y de estima pública, son otras tantas nuevas garantías de que uno será sabiamente gobernado.¹⁷⁸

La aristocracia electiva es la mejor forma de gobierno porque en ella es posible hacer un uso político de las diferencias de talentos y méritos.¹⁷⁹

Mientras que la discusión de Montesquieu en torno al sorteo en *Del espíritu de las leyes* es notable por su perspicacia histórica, lo que destaca en *Del contrato social* de Rousseau es el rigor en la argumentación. En realidad, Rousseau consideraba que la exposición de Montesquieu de las propiedades democráticas del sorteo, aunque fundamentalmente acertada, estaba mal argumentada. Su propia relación, sin embargo, pese a toda su sutil e impecable lógica, se debe más a las definiciones y principios idiosincráticos establecidos en *Del contrato social* que al análisis histórico. Cabe señalar que, dada su complejidad, el razonamiento preciso mediante el cual Rousseau relacionaba el sorteo con la democracia, probablemente ejerciera una influencia limitada sobre los agentes políticos. Puede que así sea, pero la importancia radica en otro sitio.

Lo primero que hay que indicar es que, al menos en 1762, cualquier pensador que se dispusiese a presentar «Los principios del derecho político» (como estaba subtulado *Del contrato social*) buscaría algún espacio para referirse al sorteo en su teoría política. Tanto Montesquieu como Rousseau eran plenamente conscientes de que el sorteo puede seleccionar a incompetentes, que es lo que hoy nos choca y es lo que explica que ni siquiera pensemos en atribuir funciones públicas por sorteo. Ambos autores percibieron, sin embargo, que el sorteo goza también de otras propiedades o méritos que, como mínimo, hacen que sea una alternativa merecedora de serias consideraciones y quizá justificase intentar remediar sus obvios defectos mediante otras instituciones.

El otro hecho notable es que autores políticos del calibre de Harrington, Montesquieu y Rousseau presentasen, cada uno a su modo y manera, la misma proposición; a saber, que la elección es aristocrática por naturaleza, mientras que el sorteo es el procedimiento de elección democrática *par excellence*. Cuando se diseñó el sistema representativo, el sorteo no sólo no desapareció del horizonte teórico, sino que existía también una doctrina comúnmente aceptada entre las autoridades intelectuales respecto a las propiedades comparativas de sorteo y elección.

Pero apenas una generación después del *Espíritu de las leyes* y *Del contrato social*, la idea de atribuir funciones públicas por sorteo había desaparecido casi sin dejar

¹⁷⁷ *Ibid.*, libro III, capítulo 5. (Nora de Rousseau, la cursiva es mía)

¹⁷⁸ *Del contrato social*, libro III, capítulo 5. (La cursiva es el autor, el término “elección” significa aquí elección en su sentido moderno, lo que en otros contextos Rousseau llama “elección por selección” [*l’élection par choix*].)

¹⁷⁹ *Ibid.*

huella. Durante las revoluciones americana y francesa, nunca fue objeto de seria consideración. A la vez que los padres fundadores declaraban la igualdad entre todos los ciudadanos, optaban, sin la mínima vacilación, en ambos lados del Atlántico por el dominio sin reservas de un método de selección considerado durante mucho tiempo como aristocrático. Nuestro estudio en profundidad de la historia y teoría del republicanismo revela, por tanto, la repentina pero silenciosa desaparición de una vieja idea y una paradoja que hasta ahora había pasado inadvertida.

El triunfo de la elección: Consentir el poder en lugar de ocupar cargos

Es en efecto asombrosa, a la luz de la tradición republicana y de todas las teorías que ha generado, la ausencia absoluta de debate durante los primeros años del gobierno representativo en torno al uso del sorteo para atribuir el poder. Los fundadores del sistema representativo no intentaron averiguar qué otras instituciones se podían emplear en combinación con el sorteo para tratar de corregir sus claros efectos indeseables. Jamás se llegó a considerar tampoco una criba preliminar, siguiendo el modelo del *squittinio* florentino, destinada a obviar la selección de los individuos notoriamente ineptos. Se puede aducir también que el sorteo no da por sí mismo control a los ciudadanos sobre lo que hacen los magistrados una vez en el cargo. Aunque una combinación de un procedimiento de rendición de cuentas con sanciones hubiese proporcionado alguna forma de control popular sobre las decisiones de los magistrados, semejante solución tampoco fue discutida nunca. No es, desde luego, sorprendente que los fundadores del gobierno representativo no considerasen elegir gobernantes dotados de libertad de acción sorteando entre toda la población. Lo que sí sorprende es que el uso del sorteo, aun en combinación con otras instituciones, no recibiese ninguna atención seria.

El sorteo no estaba, sin embargo, olvidado del todo. Podemos hallar menciones ocasionales del sorteo en los escritos y discursos de ciertos personajes políticos. Durante los debates para dar forma a la Constitución de los Estados Unidos James Wilson, por ejemplo, sugirió que el presidente de los Estados Unidos fuese elegido por un colegio de electores, que a su vez fuese seleccionado por sorteo entre los miembros del Congreso. La propuesta de Wilson se basaba explícitamente en el modelo veneciano y estaba destinada a evitar intrigas en la elección del presidente¹⁸⁰, pero no suscitó ninguna discusión y fue rechazada casi de inmediato. En Francia, unos pocos revolucionarios (Siéyès, antes de la revolución, y Lanthenas en 1792) pensaron en una combinación de sorteo y elección. Y en 1793, un miembro de la Convención francesa, Montgilbert, sugirió reemplazar la elección por el sorteo con el argumento de que éste es más igualitario¹⁸¹. No obstante, ninguna de las sugerencias fue objeto de debates de importancia en las asambleas de la Francia revolucionaria. En 1795, los termidorianos decidieron que la distribución de los asientos en las asambleas representativas (*los Cinq Cents y los Anciens*) fuese determinada por sorteo¹⁸². Con la medida se pretendía evitar la formación de bloques, en su sentido más físico. El sorteo se asociaba todavía a la

¹⁸⁰ Véase M. Farrand (ed.) (1966): *The Records of the Federal Convention of 1787*, 4 vols., New Haven, Yale University Press, volumen II, pp. 99-106. Debo esta referencia a Jon Elster, que cuenta con mi agradecimiento.

¹⁸¹ Las sugerencias de Siéyès y Lanthenas, junto con el panfleto de Montgilbert son citadas por P. Guéniffey en su libro *Le Nombre et la Raison. La révolution française et les élections* (1933), Paris, Editions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, pp. 119-20.

¹⁸² Véase Guéniffey, *Le Nombre et la Raison*, p. 486.

formación de facciones, pero, obviamente, en menor grado. En cualquier caso, la regla nunca fue observada.

Los revolucionarios invocaron la autoridad de Harrington, Montesquieu y Rousseau y meditaron acerca de la historia de las repúblicas anteriores. Sin embargo, parece ser que, ni en Inglaterra, ni en América ni en Francia, nadie llegó a considerar seriamente la posibilidad de asignar alguna función pública por sorteo¹⁸³. Cabe señalar que John Adams, por ejemplo, uno de los padres fundadores con más lecturas históricas, no consideró nunca la posibilidad de la selección por sorteo, ni siquiera con el fin de rechazarla¹⁸⁴. En los largos capítulos descriptivos dedicados a Atenas y Florencia en su *Defensa de las constituciones de gobierno de los Estados Unidos de América*, Adams indica brevemente que en esas ciudades se elegía por sorteo a los magistrados, pero no reflexiona sobre la materia. Cuando se crearon los sistemas representativos, este método de elegir gobernantes no entraba en el abanico de las posibilidades concebibles. Simplemente, no se le ocurrió a nadie. Lo acontecido durante los dos últimos siglos, al menos hasta la fecha, viene a sugerir que ha desaparecido para siempre.

Para explicar tan notable, aunque raramente advertido fenómeno, la idea que primero viene a la cabeza es que la elección de gobernantes por sorteo se ha vuelto «impracticable» en los grandes estados modernos¹⁸⁵. Se puede aducir también que el sorteo «presupone» condiciones de posibilidad que ya no se obtienen en los estados en los que se inventó el gobierno representativo. Patrice Guéniffey, por ejemplo, reconoce que el sorteo puede crear una sensación de deber político en pequeñas comunidades en las que los miembros se conozcan entre sí, que, argumenta, es «un prerrequisito indispensable para aceptar una decisión en la que no se ha tenido parte o sólo parte indirecta»¹⁸⁶. La elección también requiere, prosigue el autor citado, que las funciones políticas sean simples y no necesiten especial competencia. Por último, Guéniffey sostiene que para que sea posible elegir gobernantes al azar, debe «preexistir» igualdad de circunstancias y cultura «entre los miembros del cuerpo político para que el seleccionado pueda ser cualquiera de ellos indistintamente»¹⁸⁷.

Estos comentarios contienen algo de verdad, pero son incompletos por oscurecer el elemento de contingencia y opción presente en todo acontecimiento histórico y que, ciertamente, tuvieron su parte en el triunfo de la elección sobre el sorteo. En primer lugar —y este argumento ya se ha presentado antes, pero merece ser repetido—, el sorteo no era del todo impracticable. En algunos casos, como en Inglaterra, el tamaño del electorado no era tan grande como algunos pueden pensar. Se ha calculado, por ejemplo, que en 1754, el electorado completo de Inglaterra y Gales era de 280.000

¹⁸³ Esta afirmación debe ir acompañada de una advertencia. Por supuesto, no he consultado todas las obras históricas disponibles, por no hablar de las fuentes originales sobre las tres grandes revoluciones modernas. Además, el uso político del sorteo ha recibido hasta ahora una muy limitada atención académica; no se puede descartar que, por lo tanto, futuras investigaciones puedan revelar casos adicionales a los que se están discutiendo. Aun así, parece razonable, por lo que sé hasta ahora, sostener que la selección de gobernantes por sorteo no se contempló en ninguno de los debates políticos de Importancia durante las revoluciones inglesa, americana y francesa.

¹⁸⁴ Es cierto en al menos tres de sus principales obras políticas, *Pensamientos sobre el gobierno* (1776), *Una defensa de las constituciones de gobierno de los Estados Unidos de América* (1787-8) y *Discursos sobre Davila* (1790). Véase C. F Adams (ed.) (1850-6): *The Life and Works of John Adams*, 10 vols., Boston, Little Brown, vols. IV, V y VI.

¹⁸⁵ Es extraño que Carl Schmitt, uno de los pocos autores modernos que ha dedicado algo de atención a la elección por sorteo, adopte ese punto de vista. Schmitt comenta que el sorteo es el método que mejor garantiza una identificación entre gobernantes y gobernados, pero añade inmediatamente: «Este método se ha vuelto impracticable en la actualidad». C. Schmitt (1928): *Verfassungslehre*, 19, Múnich, Duncker & Humblot, p. 257 [ed. cast.: *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza Editorial, 1982].

¹⁸⁶ Guéniffey, *Le Nombre et la Raison*, p. 122.

¹⁸⁷ Guéniffey, *Le Nombre et la Raison*, p. 123.

personas (de una población de unos ocho millones de habitantes)¹⁸⁸. No había ningún obstáculo práctico para establecer un procedimiento de pasos sucesivos: los sorteos se podían efectuar primero en pequeños distritos y luego entre los seleccionados en la primera fase. Es aún más notable que nadie pensase en la utilización del sorteo con fines locales. Las ciudades e incluso los condados de los siglos XVII y XVIII no podían ser mucho más grandes y populosos que la antigua Atica o la Florencia renacentista. Las funciones políticas locales, cabe presumir, no presentaban un alto grado de complejidad; ahora bien, ni los revolucionarios americanos ni los franceses contemplaron siquiera asignar cargos locales por sorteo. Al parecer, ni en las ciudades de Nueva Inglaterra (que luego serían presentadas por Tocqueville como modelo de democracia directa), nunca se eligió a los funcionarios municipales por sorteo; siempre eran escogidos por elección¹⁸⁹. En esas pequeñas ciudades con poblaciones homogéneas y funciones limitadas, donde los asuntos comunes eran discutidos por todos los ciudadanos en reuniones ciudadanas anuales, las condiciones debían de ser muy similares a las que ahora se presentan como necesarias para el uso del sorteo. La diferencia entre las ciudades-república de la Italia del Renacimiento y las de la Nueva Inglaterra colonial y revolucionaria no estaba en las circunstancias externas, sino en la creencia sobre lo que daba legitimidad a una autoridad colectiva.

Es bien cierto que los políticos de los siglos XVII y XVIII no consideraron la posibilidad de elegir gobernantes por sorteo. El único medio parecía su elección, como lo muestra la total ausencia de dudas sobre cuál de los dos métodos se debía emplear. Pero ello no se debe exactamente a circunstancias externas. El sorteo se consideró manifiestamente inapropiado, *dados* los objetivos que los agentes trataban de lograr y las creencias dominantes sobre la legitimidad política. Así que, cualquiera que fuese el papel desempeñado por las circunstancias en el eclipse del sorteo y el triunfo de la elección, hemos de inquirir acerca de qué creencias y valores intervinieron en ello. Como no hubo debate explícito alguno entre los fundadores del gobierno representativo sobre las virtudes relativas de los dos procedimientos, nuestra argumentación inevitablemente se apoyará en ciertas conjeturas. El único planteamiento posible es comparar ambos métodos con ideas de cuya fortaleza da testimonio la cultura política de los siglos XVII y XVIII. Esto nos permitirá determinar qué tipo de motivaciones pudieron haber llevado a los protagonistas a adoptar la elección como el rumbo evidente.

Había, en efecto, una idea a cuya luz los respectivos méritos de sorteo y elección tuvieron que parecer bastante diferentes y desiguales; a saber, el principio de que toda autoridad legítima procede del consentimiento general de aquellos sobre los que va ejercerse; en otras palabras, que los individuos sólo están obligados por lo que han consentido. Las tres revoluciones modernas se realizaron en el nombre de este principio. El hecho está suficientemente demostrado, por lo que no es preciso enumerar las

¹⁸⁸ Véase J. Cannon (1973): *Parliamentary Reform 1640-1832*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 31.

¹⁸⁹ De nuevo, la afirmación ha de ser efectuada con cautela. No he consultado todos los estudios históricos sobre el sistema de gobierno local en Nueva Inglaterra durante los periodos colonial y revolucionario. Puede ser, además, que a la atención de los historiadores se les escapasen los casos de utilización del sorteo. Parece, sin embargo, que aun existiendo la práctica aquí o allá, ciertamente no estaba generalizada ni se destacaba. Sobre la cuestión, véase J. T. Adams (1921, 1949): *The Founding of New England*, Boston, Little Brown, capítulo 11; Carl Brindenbaugh (1955): *Cities in Revolt. Urban Life in America 1743-1776*, Nueva York, A. A. Knopf; E. M. Cook Jr., (1976): *The Fathers of the Towns: Leadership and Community Structure in Eighteenth-century New England*. Baltimore, Johns Hopkins University Press. El análisis referido de Tocqueville se puede hallar en *Democracia en América*, volumen I, parte 1, capítulo 5.

pruebas con detalle¹⁹⁰. Veamos algunos ejemplos ilustrativos. En los debates de Putney (octubre de 1647) entre el ala radical y conservadora del ejército de Cromwell, que constituye uno de los documentos más notables sobre las creencias de los revolucionarios ingleses, el portavoz de los Levellers, Rainsborough, declara: «Todo hombre que vaya a vivir bajo un gobierno debe primero consentir en someterse a tal gobierno; no pienso que el hombre más pobre de Inglaterra esté atado en el sentido estricto a ese gobierno que él no ha elegido». En respuesta, Ireton, principal orador del grupo más conservador, no discutió el principio del consentimiento, pero argumentó que el derecho de consentir lo tenían sólo «quienes estableciesen sus intereses de modo permanente en este reino»¹⁹¹. Ciento treinta años después, la Declaración de Independencia Americana comenzaba con las palabras: «Consideramos verdades evidentes que todos los hombres han sido creados iguales, que están dotados por el Creador de determinados derechos inalienables y que entre éstos están el derecho a la vida, la libertad y a la búsqueda de la felicidad; que para asegurar esos derechos, se instituyen gobiernos entre los hombres, derivando sus poderes del consentimiento de los gobernados»¹⁹². Por último, en Francia, un personaje clave de los primeros meses de la Revolución, Thouret, publica, a principios de agosto de 1789, el borrador de una declaración de derechos que incluye el artículo siguiente: «Todos los ciudadanos tienen el derecho a participar, individualmente o a través de sus representantes, en la formación de las leyes y someterse sólo a aquellas en las que hayan consentido libremente»¹⁹³.

Esta creencia de que el consentimiento constituye la única fuente de autoridad legítima y la base de la obligación política fue compartida por todos los teóricos del derecho natural, desde Grocio a Rousseau, incluyendo a Hobbes, Pufendorf y Locke. También esto está suficientemente establecido y podemos limitarnos a un único ejemplo. Está tomado de Locke, la autoridad intelectual que gozó del mayor ascendiente en Inglaterra, América y Francia¹⁹⁴. En su *Segundo tratado sobre el gobierno*, Locke escribe: «Al ser los hombres, como ya se ha dicho, todos libres por naturaleza, iguales e independientes, ninguno puede ser sacado de esa condición y puesto bajo el poder político de otro sin su propio *consentimiento*». Añade: «Así, lo que origina y de hecho *constituye una sociedad política cualquiera*, no es otra cosa que el consentimiento de una pluralidad de hombres libres que aceptan la regla de la mayoría y que acuerdan unirse e incorporarse a dicha sociedad. Eso es, y solamente eso, lo que pudo dar *origen a los gobiernos legales del mundo*»¹⁹⁵.

Una vez que la fuente del poder y la fundación de la obligación política se ha ubicado así en el consentimiento o voluntad de los gobernados, sorteo y elección aparecen bajo una luz completamente diferente. Se interprete como se interprete el sorteo o sean cuales sean sus otras propiedades, no es posible percibirlo como una

¹⁹⁰ Sobre el papel de la idea del consentimiento en la cultura política angloamericana en el XVIII, véase, entre otros, J. P. Reid (1989): *The Concept of Representation in the Age of the American Revolution*, Chicago, University of Chicago Press, especialmente el capítulo 1, «El concepto del consentimiento».

¹⁹¹ «Los debates de Putney», en G. E. Aynler (ed.) (1975): 'The Levellers in the English Revolution', Ithaca, Cornell University Press, p. 100.

¹⁹² «Declaración de independencia» (4 de julio de 1776), en P. B. Kurland y R. Lerner (eds.) (1987): *The Founders Constitution*, 5 vols. Chicago, University of Chicago Press, volumen I, p. 9.

¹⁹³ Thouret (1789): «Projet de déclaration des droits de l'homme en société», en S. Rials (ed.) (1988): *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, París, Hachette, p. 639.

¹⁹⁴ Véase R. Derathé (1950): J.-J. Rousseau *et la science politique de son temps*, París, Vrin, 1970, passim, especialmente las pp. 33 y ss. y la 180 y ss., para una excelente presentación de las ideas de la Escuela del Derecho Natural.

¹⁹⁵ J. Locke, *El segundo tratado sobre el gobierno* capítulo VIII 95, 99, en Locke, *Two Treatises of Government*, editor P. Laslett (1960), Cambridge, Cambridge University Press, pp. 330, 333 (cursivas originales) [ed. cast.: *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, Madrid, Alianza Editorial, 1990].

expresión del consentimiento. Se puede, por supuesto, establecer un sistema en el que el pueblo consiente en que sus dirigentes sean designados por sorteo. Con un arreglo así, el poder de los elegidos para los cargos en un determinado momento se basaría finalmente en el consentimiento de los gobernados. En este caso, sin embargo, la legitimación por consentimiento sólo sería indirecta: la legitimidad de cualquier resultado particular derivaría exclusivamente del consentimiento en el procedimiento de selección. En un sistema basado en el sorteo, incluso en el que el pueblo haya acordado emplear este método, las personas que puedan ser seleccionadas no son elevados al poder por la voluntad de aquellos sobre los que ejercerán su autoridad; no son elevados al poder por nadie. En los sistemas electivos, por el contrario, el consentimiento del pueblo es reiterado constantemente. No sólo acuerda el pueblo el método de selección —cuando decide hacer uso de las elecciones—, sino que también otorga su consentimiento en cada resultado particular —cuando elige. Si el objetivo es constituir el poder y la obligación política sobre el consentimiento, entonces obviamente las elecciones son un método mucho más seguro que el sorteo. Seleccionan a las personas que ocuparán cargos (igual que lo haría el sorteo), pero a la vez legitiman su poder y crean en los votantes una sensación de obligación y compromiso hacia quienes han designado. Hay motivos para creer que esta visión del fundamento de la legitimidad y la obligación política fue lo que condujo al eclipse del sorteo y al triunfo de la elección. El vínculo entre elección y consentimiento no fue, en realidad, una novedad absoluta cuando se estableció el gobierno representativo. Tampoco fue intención de los teóricos modernos del derecho natural mantener que lo que obliga a todos debía ser consentido por todos. La expresión del consentimiento mediante la elección ya se había manifestado como modo efectivo de generar una sensación de deber entre la población. La convocatoria de representantes electos con el propósito de fomentar esa sensación, sobre todo en lo relativo a los impuestos, se empleó con éxito durante varios siglos. Las «asambleas de los estados» y los «estados generales» de la Edad Media (y de la época moderna) se basaban en este principio. Algunos historiadores hacen hincapié en las diferencias entre las «asambleas de los estados» medievales y las asambleas representativas que se convirtieron en el *locus* del poder tras las tres grandes revoluciones. Las diferencias son realmente sustanciales. Pero no deben oscurecer los elementos de continuidad. El hecho es que el parlamento inglés posterior a las revoluciones de 1641 y de 1688 era también descendiente del parlamento de la «antigua constitución», y así era considerado. Las colonias americanas, asimismo, habían tenido experiencia con asambleas representativas elegidas y el lema de la revolución de 1776 («ninguna tributación sin representación») da testimonio de la persistencia de la antigua creencia de que la convocatoria de representantes electos era la única vía legítima de imponer impuestos. Puede que en Francia la ruptura fuese más abrupta, aunque fue una crisis financiera lo que llevó a la monarquía a convocar los estados generales, reviviendo una institución de la que se sabía que era eficaz para crear sensación de obligación. Hay además buenas razones para creer que las técnicas electorales empleadas por los gobiernos representativos tuvieron sus orígenes en las elecciones medievales, tanto las de las «asambleas de los estados» como las practicadas por la Iglesia (más que, por ejemplo, las elecciones en la república de Roma)¹⁹⁶.

¹⁹⁶ Véase especialmente Léo Moulin, «Les origenes religieuses des techniques électorales modernes et délibératives modernes», en *Revue Internationale d'Histoire Politique et Constitutionnelle*, abril-junio de 1953, pp. 1 43-8; G. de Lagarde (1956): *La Naissance de l'esprit laïque à la fin du Moyen Age*, Lovaina, E. Nauvelaerts; L. Moulin, «Sanior et Major pars», Étude sur l'évolution des techniques électorales et délibératives dans les ordres religieux du VI^{ème} au XIII^{ème} siècles», en *Revue Historique de Droit Français et Etranger*, 3-4, 1958, pp. 368, 397, 491-529; Arthur P. Monahan (1987): *Consent, Coercion and Limit, the Medieval Origins of Parliamentary Democracy*, Kingston, Ontario, McGill-Queens University Press;

En la Edad Media, el uso de la elección iba acompañado de la invocación de un principio que, según todas las pruebas, afectó crucialmente a la historia de las instituciones occidentales. Se trataba del principio de origen romano: *Quod omnes tangit, ab omnibus tractari et approbari debet* («lo que a todos afecta, debe ser tratado y aprobado por todos»). Tras el resurgimiento del derecho romano en el siglo XII, tanto los legisladores civiles como los canonistas difundieron este principio, aunque reinterpretándolo y aplicándolo a cuestiones públicas, mientras que en Roma era aplicado en derecho privado¹⁹⁷. Eduardo I invocó el principio QOT en su orden de convocatoria del parlamento inglés en 1295, pero investigaciones recientes han demostrado que a finales del siglo XIII la frase ya estaba muy extendida. También el rey francés Felipe IV empleó la expresión cuando convocó los estados generales en 1302, como el emperador Federico II cuando invitó a las ciudades de la Toscana a enviar delegados plenipotenciarios (*nuntii*)¹⁹⁸. Los papas Honorio III e Inocencio III hicieron asimismo bastante frecuente uso de ella. Se debe mencionar que las autoridades que así convocaban las elecciones de representantes insistían habitualmente en que fueran investidos de plenos poderes (*plenipotentarii*), al objeto de que los electores se considerasen obligados con las decisiones de los elegidos, independientemente de qué decisiones fuesen. La implicación de la voluntad y el consentimiento de los gobernados en la selección de los delegados daban a las resoluciones de las asambleas representativas una fuerza vinculante de la que carecerían los individuos seleccionados por sorteo. Una vez que los delegados otorgaban su consentimiento a medidas o impuestos particulares, el rey, papa o emperador podía dirigirse al pueblo y decir: «Habéis consentido en que los representantes hablen en vuestro nombre; ahora debéis cumplir con lo aprobado». Había algo en la elección similar a una promesa de obediencia.

La invocación del principio del QOT no suponía que se considerase el consentimiento de los gobernados como única o principal fuente de legitimidad, lo que supone una diferencia básica con las asambleas representativas modernas. Más bien significaba que un deseo de «arriba» tenía que lograr la aprobación de «abajo» para convertirse en una directiva legítima que generara obligación¹⁹⁹. Tampoco acompañaba al principio ninguna idea de elección entre candidatos por parte del pueblo o de propuestas de la asamblea. Se trataba más bien de pedir al pueblo que pusiese el sello de aprobación a lo propuesto por las autoridades (civiles o eclesiásticas). A menudo la aprobación adoptaba la forma de mera «aclamación»²⁰⁰. Pero aun así, el principio, al menos en teoría, implicaba que la aprobación podía ser negada. El repetido uso de la

Brian M. Downrig (1992): *The Military Revolution and Political Change. Origins of Democracy and Autocracy in Early Modern Europe*, Princeton, Princeton University Press.

¹⁹⁷ La formulación del principio (habitualmente conocido por la abreviatura QOT), que se encuentra en el *Codees* de Justiniano del 531 (Cod., 5, 59, 5, 2), se convirtió en una fuente para los comentaristas medievales, como Graciano, que los menciona en el *Decretum* (hacia 1140; *Decretum*, 63, post c. 25). Sobre el significado original de «QOT», véase G. Post, «A Roman legal theory of consent, *quod omnes tangit in medieval representation*», en la *Wisconsin Law Review*, enero de 1950, pp. 66-78; Y. Congar (1982): *Droit ancien et structures ecclésiastiques*, Londres, Variorum, pp. 210-59. Sobre otros desarrollos de este principio legal, véase A. Marongiu (1961): «QOT, principe fondamental de la démocratie et du consentement au XIV^{ème} siècle», en *Album Helen Maud Cam*, 2 vols., Lovaina, Presses Universitaires de Louvain, volumen II, pp. 101-15; G. Post (1964): «A Romano—canonical maxim, “Quod omnes tangit” in Bracton and early parliaments», en G. Post, *Studies in Medieval Legal Thought*, Princeton, Princeton University Press, pp. 163-238.

¹⁹⁸ Véase Monahan, *Consent, Coercion and Limit*, pp. 100 y ss.

¹⁹⁹ Sobre la combinación de concepciones «ascendentes y descendentes» de la autoridad en el pensamiento y en la práctica medieval, las obras básicas siguen siendo las de Walter Ullmann; véase en particular sus *Principles of Government and Politics in the Middle Ages*, Londres, Methuen, 1961.

formula QOT contribuyó indudablemente a propagar y establecer la creencia de que el consentimiento de los gobernados era fuente de legitimidad y aprobación política. En este punto, debemos abrir un breve paréntesis. En ocasiones se ha sostenido que la Iglesia tomó la iniciativa de poner fin a la práctica del sorteo al prohibirlo en el nombramiento de obispos y abades cuando el procedimiento todavía seguía en vigor en las ciudades-república italianas²⁰¹. Es cierto que Honorio III, en un decreto promulgado en 1223 (*Ecclesia Vestra*, dirigida a la capilla de Lucca), prohibió el empleo del sorteo en los nombramientos eclesiásticos²⁰². El sorteo se había empleado con anterioridad para cubrir cargos episcopales²⁰³. Sin embargo, se entendía como manifestación de la voluntad divina. Y fue el uso del sorteo como apelación a la Divina Providencia lo que prohibió la *Ecclesia Vestra*. El decreto se puede hallar en el *Liber Extra*, bajo el encabezamiento *De sortilegiis* (de sortilegios) (título XXI) entre las prohibiciones de otras prácticas adivinatorias consideradas supersticiosas. La Iglesia no manifestó, por tanto, objeciones a la utilización puramente secular del sorteo o cuando no se le daba significado sobrenatural. En la *Summa Theologiae*²⁰⁴, en una detallada argumentación (que no merece ser explicitada aquí), Tomás de Aquino distingue entre una serie de posibles usos del sorteo: sorteo distributivo (*sors divisoria*), sorteo consultivo (*sors consultoria*) y sorteo adivinatorio (*sors divinatoria*). Lo importante, de acuerdo con Aquino, es que el uso distributivo del sorteo para asignar «posesiones, honores o dignidades» no constituye pecado. Si el resultado del sorteo es considerado como mero producto de la suerte (*fortuna*), no hay mal en recurrir a él «a no ser que sea por vicio de vanidad [*nisi forte vitium vanitatis*]. Así que no cabe duda de que la Iglesia no se opusiera al empleo del sorteo para asignar cargos, siempre y cuando no se diese ningún significado religioso al procedimiento. Esto explica, de hecho, por qué las tan católicas repúblicas italianas siguieron empleando el sorteo tras la *Ecclesia Vestra* sin que la práctica provocase ninguna controversia con las autoridades eclesiásticas. Si la Iglesia medieval contribuyó al declive del uso político del sorteo fue porque propagaba el principio del consentimiento, no porque prohibiera la asignación de «dignidades» por sorteo.

²⁰⁰ Sobre la naturaleza esencialmente aclaratoria de tales elecciones representativas en la Inglaterra prerrevolucionaria, véase M. Kishlansky (1986): *Parliamentary Selection: Social and Political Choice in Early Modern England*, Cambridge, Cambridge University Press, especialmente el capítulo 2.

²⁰¹ Moulin, «Les origines religieuses des techniques électorales modernes et délibérati— ves modernes», p. 114

²⁰² *Corpus Juris Canonici*, edición de E. Friedberg, 2 vols., Tauschnitz, 1879—81, volumen II, p. 823 (*Liber Extra*, título XXI, capítulo III). Debo esta referencia a Steve Horwitz, de California, un experto en derecho Canónico y en libros antiguos, con quien estoy en contacto a través del correo electrónico de Internet y a quien desearía agradecer aquí. Léo Moulin (en el artículo referido en la nota 116 anterior) menciona la existencia del decreto, pero sin referencia precisa ni análisis de su contenido. Mis preguntas a una serie de especialistas en derecho canónico, así como mi propia investigación en el *Corpus Juris Canonici*, resultaron infructuosas. Entonces, Paul Bullen, a quien también me gustaría agradecerlo, me sugirió que plantease el problema a un grupo de expertos en derecho medieval y suscritos a Internet. De ese modo llegué a poder consultar el texto del decreto, cuyo contenido preciso es importante, como veremos. Posiblemente debo rendir homenaje también a la tecnología que ha ampliado la república de las letras hasta cubrir todo el planeta.

²⁰³ Véase Jean Gaudemet (1980): «La participation de la communauté au choix de ses pasteurs dans l'Eglise latine: esquisse historique», en J. Gaudemer, *La Société ecclésiastique dans l'Occident médiéval*, Londres, Variorum, capítulo 8. Gaudemet indica que en el 599 el Consejo de Barcelona «decidió que entre los dos o tres candidatos que habían propuesto el clero y el pueblo», el obispo podía ser designado por sorteo (pp. 31 9-20).

²⁰⁴ Tomás de Aquino, *Summa Theologiae*, Ila Ilae, cit. 95, artículo 8 [ed. cast.: Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos, 1975]. Mis gracias, de nuevo a Paul Bullen por llamar mi atención sobre este pasaje.

Los autores de los siglos XVII y XVIII familiarizados con la historia de las repúblicas eran conscientes de que el nombramiento de representantes por elección se debía más a la tradición feudal que a la republicana. En esto coinciden también Harrington, Montesquieu y Rousseau. Comentando el uso del sorteo para la elección de la centuria con prerrogativa en Roma, Harrington escribe: «Sin embargo, la prudencia germánica, en su política del tercer estadio [fase histórica], conduce toda ella hacia la selección de un representante por *sufragio* del pueblo [elección]»²⁰⁵. Harrington, pese a todo su republicanismo, prefería la elección al sorteo (como hemos visto). Por tanto, la elección era probablemente el único principio de la «prudencia germánica» que debía ser conservado en un esquema totalmente orientado al renacimiento de los principios de la «antigua prudencia». La célebre frase de Montesquieu sobre los orígenes del gobierno inglés apuntan en la misma dirección: «Este maravilloso sistema fue inventado en los bosques», los bosques de *Germania*, donde también nacieron las costumbres «godas» y el sistema feudal²⁰⁶. Finalmente, sería erróneo leer sólo invectivas en el bien conocido pasaje del *Contrato social*: «La idea de los representantes es moderna: nos viene del poder feudal, de ese inicuo y absurdo gobierno en el que la especie humana queda degradada, y en el que el nombre de hombre es un deshonor. En las antiguas repúblicas, e incluso en las monarquías, jamás tuvo el pueblo representantes»²⁰⁷. La expresión «nombre de hombre», hace referencia, con impresionante, aunque implícita, exactitud histórica, al juramento feudal por el que el vasallo se convertía en «hombre» del señor al prometerle lealtad. Según Rousseau, era un deshonor para la raza humana asociar su nombre con un acto de subordinación.

Cuando se estableció el gobierno representativo, la tradición medieval y las teorías modernas del derecho natural convergieron para hacer del consentimiento y la voluntad de los gobernados la única fuente de legitimidad y obligación política. En una situación así, la elección se presenta como el método obvio para conferir el poder. A la par, sin embargo, la cuestión de la legitimidad oscurecía (o al menos relegaba a un segundo plano) el problema de la justicia distributiva en la asignación de las funciones políticas. De ahí que dejase de importarse si los cargos públicos eran distribuidos en pie de igualdad entre los ciudadanos. Era mucho más importante que los que tuvieran cargos lo hicieran con el consentimiento del resto. Lo que hacía aceptable el resultado, cualquiera que éste fuese, era el modo de distribuir el poder. Evidentemente, la preocupación por la justicia distributiva nunca ha desaparecido del todo. Pero la elección como método para conferir el poder era considerada notablemente más justa y más igualitaria que el principio que había estado en vigencia, es decir, la herencia. Comparado con el abismo que separaba a la herencia de la elección, las diferencias entre los efectos distributivos de los dos procedimientos no hereditarios (sorteo y elección) parecían insignificantes. Dado que en otros aspectos la idea de legitimidad daba clara preferencia a uno de los dos métodos no hereditarios, es comprensible que hasta los revolucionarios más igualitaristas nunca contemplasen seriamente la introducción del sorteo. Los dirigentes instruidos, ya fuesen conservadores o radicales, eran perfectamente conscientes de las diferencias entre los distintos efectos distributivos

²⁰⁵ Harrington, *The Prerogative of Popular Government*, p. 477. (Cursiva original.)

²⁰⁶ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, libro XI, capítulo 6. Un pasaje en los *Pensées* confirma que Montesquieu veía una estrecha relación entre las leyes de Inglaterra y el sistema goda: «Respecto a lo que dijo Mr. Yorke sobre que los extranjeros son incapaces de entender ni una palabra de lord Cook ni de Littleton, le dije que había observado que, en cuanto a las leyes feudales y las antiguas leyes de Inglaterra, no me sería muy difícil entenderlas, no más que las del resto de las naciones, ya que todas las leyes de Europa son germánicas, todas tiene el mismo origen y son de la misma naturaleza» (*Pensées* 1645, en las *Oeuvres complètes*, 3 vols., París, Nagel, 1950, volumen II, p. 481).

²⁰⁷ *Del contrato social* libro III, capítulo 15.

del sorteo y la elección. Pero éstos no consiguieron suscitar controversia, porque los conservadores estaban (secretamente o no) bastante satisfechos con ello y los radicales demasiado ligados al principio del consentimiento como para defender el sorteo.

Hay que reconocer que las circunstancias externas también contribuyeron a relegar a un segundo plano el problema de la justicia distributiva en la asignación de cargos. En los grandes estados de los siglos XVII y XVIII, la verdadera proporción entre el número de cargos a ser cubiertos y el tamaño del cuerpo ciudadano implicaba, en efecto, que cualquiera que fuera el método de selección, los ciudadanos sólo tenían mínimas posibilidades de alcanzar esas posiciones. Queda el hecho, sin embargo, de tener razón Aristóteles, Guicciardini o Montesquieu, que el sorteo hubiese distribuido por igual esa ínfima probabilidad, mientras que la elección no lo haría en pie de igualdad. Puede sostenerse también, que siendo la probabilidad tan baja, la distribución de cargos devino en un problema menos acuciante y menos urgente políticamente, ya que los beneficios eran menores que en la Atenas del siglo V y la Florencia del XV, incluso presuponiendo que el valor que se otorgaba a la ocupación de un cargo fuese el mismo en cada caso. Es bien cierto que desde el punto de vista de un ciudadano del siglo XVIII, no importaba mucho si sus posibilidades eran ligeramente menores o mayores que las de sus conciudadanos (ya que en todo caso eran reducidas). De ahí no se concluye, sin embargo, que la diferencia en la distribución lograda con uno u otro de los métodos fuese irrelevante.

No es, por ejemplo, algo irrelevante que en una asamblea gobernante haya más agricultores que abogados, aunque sea una cuestión de relativa indiferencia para cada agricultor individual que un abogado tenga más posibilidades que él de ingresar en la asamblea.

Cualquiera que fuese el papel respectivo desempeñado por las circunstancias y creencias, cuando se creó el gobierno representativo, la preocupación por la igualdad en la distribución de cargos fue relegada al fondo. Aquí se encuentra la solución a la paradoja ya mencionada de que un método, del que se sabía que distribuía los cargos de forma menos igualitaria que el sorteo (la elección), prevaleciese sin debates o reservas, en el momento preciso en el que se declaró la igualdad política entre los ciudadanos. Cuando surgió el gobierno representativo, el tipo de igualdad política que estaba en el candelero era el de la igualdad de derechos a consentir el poder, no —o en mucha menor medida— la igualdad de oportunidades de obtener un cargo. Ello supone que había emergido una nueva concepción de la ciudadanía: ahora los ciudadanos se consideraban ante todo fuente de legitimidad política, más que personas deseosas de ocupar un cargo.

Percibir este cambio abre una nueva perspectiva acerca de la naturaleza del gobierno representativo. Doscientos años después de que se crease la representación política moderna, considerar a los ciudadanos fuente del poder y susceptibles de ocupar cargos nos parece una forma natural de contemplar la ciudadanía. No sólo compartimos el punto de vista que prevalecía a finales del siglo XVIII, sino que ya no somos conscientes de que estamos dando preferencia a una concepción particular de la ciudadanía sobre otra. Hemos olvidado casi por completo que, incluso en unas circunstancias en las que no es posible para todas las participaciones en el gobierno, los ciudadanos pueden verse también como deseoso de alcanzar un cargo. No nos planteamos siquiera, por lo tanto, el examen relativo a cómo las instituciones representativas distribuyen los cargos, considerados como bienes escasos, entre los ciudadanos. La historia del triunfo de la elección sugiere que, si así lo hiciéramos, profundizaríamos en nuestra comprensión del gobierno representativo.

CAPÍTULO 3

EL PRINCIPIO DE DISTINCIÓN

Como hemos visto, a los fundadores del gobierno representativo no les preocupaba que las elecciones pudieran tener como resultado una distribución no igualitaria de cargos; su atención se centraba en el igual derecho a consentir, favorecido por este método. Deliberadamente y tras muchas discusiones se introdujo, sin embargo, otra característica no igualitaria del gobierno representativo: que los representantes fuesen socialmente superiores a quienes les eligieran. Se creía firmemente que los representantes electos debían sobresalir respecto de la mayoría de sus electores en cuanto a riqueza, talento y virtud. En la época en que se estableció el gobierno representativo, el porcentaje de la población que constituía el electorado variaba de país en país. Por ejemplo, en Inglaterra, sólo los estratos superiores de la sociedad podían votar, mientras que en los Estados Unidos y en la Francia revolucionaria, el derecho de voto estaba extendido a elementos más populares. Pero, cualquiera que fuese el umbral, se adoptaron medidas para asegurar que los representantes estuviesen claramente por encima de él. Lo que contaba no era sólo el rango social de los representantes definido en términos absolutos, sino también (y lo que quizá sea más importante) su rango en relación al de sus electores. El gobierno representativo fue instituido con plena conciencia de que los representantes electos serían y debían ser ciudadanos distinguidos, socialmente diferentes de quienes les eligieran. A esto lo calificaremos como «principio de distinción».

Se suele considerar que la naturaleza no democrática del gobierno representativo en sus fases iniciales estribaba en el carácter restringido del derecho de voto. En la Inglaterra de después de la guerra civil, el derecho de voto estaba, en efecto, reservado a una pequeña fracción de la población. La asamblea constituyente francesa también establecía una distinción entre ciudadanos «activos» y «pasivos», teniendo sólo los primeros derechos al voto. En Norteamérica, la Constitución delegaba en los estados la adopción de esas decisiones: estipulaba que las restricciones para votar en las elecciones federales serían las mismas que las que regían en cada estado en las elecciones a la cámara baja. Ya que en 1787 la mayor parte de los estados habían establecido cualificaciones patrimoniales o fiscales a los electores, la decisión de la Convención de Filadelfia supuso en la práctica un derecho de voto algo restringido en las elecciones federales²⁰⁸.

Los límites al derecho de sufragio en los primeros gobiernos representativos son bien conocidos y la atención de los historiadores se ha centrado habitualmente en la desaparición gradual de estos límites durante los siglos XIX y XX. Lo que se ha advertido y estudiado menos, sin embargo, es que, independientemente de esas restricciones, existían también una serie de disposiciones, arreglos y circunstancias para asegurar que los elegidos fuesen de mejor posición social que el electorado. Esto se consiguió recurriendo a medios distintos en Inglaterra, Francia y Norteamérica. Se puede afirmar en general que, en Inglaterra, la posición social superior estaba garantizada por una mezcla de disposiciones legales, normas culturales y factores prácticos; en Francia, mediante provisiones puramente legales. El caso americano es más complejo, aunque, como veremos, más revelador.

Inglaterra

²⁰⁸Véase J. R. Pole (1966): *Political Representation in England and the Origins of the American Republic*, Berkeley, University of California Press, p. 365.

Es un lugar común decir que en los siglos XVII y XVIII ser miembro de la Cámara de los Comunes estaba reservado a un reducido círculo social. Desde comienzos del XX numerosos estudios han documentado este hecho por lo que es innecesario volverlo a subrayar²⁰⁹. La primera revolución abrió hasta cierto punto el juego político, en el sentido que, durante el período revolucionario, fueron más frecuentes las elecciones disputadas. Un estudio reciente ha demostrado cómo antes de la guerra civil la selección parlamentaria era parte de una pauta de autoridad global e integrada. Designarle miembro del parlamento era un modo de honrar al «líder natural» de la comunidad local. Las elecciones rara vez eran disputadas. Que otra persona compitiera por dicho honor era considerado como una afrenta al sujeto que acostumbraba a ocupar el escaño o a su familia. Las disputas electorales eran, por lo tanto, temidas y evitadas en la medida de lo posible. Las elecciones eran habitualmente unánimes y rara vez se contaban los votos²¹⁰. La guerra civil profundizó las divisiones políticas y religiosas entre las élites y, por ende, se hicieron más frecuentes las elecciones disputadas. Las elecciones adquirieron entonces la forma de opciones, pero entre élites divididas y rivales. Aunque en descenso, el componente social de la selección no llegó a desaparecer ni siquiera durante el período revolucionario²¹¹. Además, tras los años de las revueltas, las postrimerías del siglo XVII llegaron a ser testigos incluso de una «consolidación de la pequeña nobleza y de la aristocracia». «Mientras se ampliaban los grupos sociales que constituían el electorado —escribe Kishlansky— los grupos sociales de los elegidos se iban contrayendo.»²¹² Eso fue acentuándose a partir de mediados del siglo XVIII, cuando el número de elecciones disputadas disminuyó apreciablemente²¹³.

Dos factores claves explican la naturaleza aristocrática u oligárquica de la representación en Inglaterra. Primero, había un ambiente cultural en el que la posición y el prestigio social eran excepcionalmente influyentes. El respeto por la jerarquía social estaba profundamente imbuido en la mentalidad del pueblo: los votantes tendían a seguir las indicaciones (de los personajes locales más prominentes y consideraban que caía por su propio peso que sólo se eligiese a éstos para la Cámara de los Comunes. Esta característica distintiva de la cultura política británica se calificaría posteriormente como «deferencia». El término fue acuñado por Walter Bagehot a finales del siglo XIX, pero el fenómeno al que hace referencia llevaba tiempo siendo característico de la vida social y política inglesa²¹⁴. El segundo factor era el coste desorbitado de las campañas electorales, que siguieron aumentando constantemente tras la guerra civil y a lo largo del siglo XVIII. Los mismos parlamentarios se quejaban, en su correspondencia privada y en los debates parlamentarios, de que las elecciones eran demasiado caras. Estudios históricos confirman sin lugar a la duda que sólo los ricos podían permitirse el presentarse a las elecciones. El hecho se debía en gran parte a las peculiaridades de las elecciones inglesas. Los colegios electorales eran escasos, lo que obligaba a menudo a

²⁰⁹ Para una visión general de este campo, con referencias bibliográficas, véase J. Cannon (1973): *Parliamentary Reform 1640-1832*, Cambridge, Cambridge University Press.

²¹⁰ Véase M. Kishlansky (1986): *Parliamentary Selection: Social and Political Choice in Early Modern England*, Cambridge, Cambridge University Press, en especial los capítulos 1-4.

²¹¹ Véase M. Kishlansky (1986): *Parliamentary Selection: Social and Political Choice in Early Modern England*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 122-3.

²¹² *Ibid*, p. 229.

²¹³ Cannon, *Parliamentary Reform*, pp. 33-40.

²¹⁴ Sobre el papel de la «deferencia» en las elecciones del XIX, véase David C. Moore (1976): *The Politics of Deference. A Study of the Mid-nineteenth Century English Political System*, Nueva York, Barnes & Noble.

los votantes a desplazarse a grandes distancias. Y era costumbre que los candidatos se hicieran cargo del transporte de sus posibles votantes y de entretenerlos durante el viaje y la estancia. La combinación de deferencia y gastos electorales restringía «espontáneamente», por lo tanto, el acceso a la Cámara de los Comunes a pesar de la ausencia de disposiciones legales explícitas en ese sentido.

Otro factor entró en juego en 1710. Se estableció que los parlamentarios tuviesen que cumplir un requisito formal de propiedad, o sea, requisitos patrimoniales diferentes y superiores a los de los electores. Se impuso por ley (9 Anne, c.5) que los caballeros de los condados debían poseer terrenos por valor de 600 libras anuales y los ciudadanos (*burgueses*) de 300²¹⁵. La medida fue aprobada por un ministerio *tory* y estaba destinada a favorecer los «intereses terratenientes». Sin embargo, a los «intereses adinerados» (fabricantes, comerciantes y financieros) les quedaba el recurso de adquirir tierras, y así lo hicieron. Los *whigs*, tras su victoria en 1715, no intentaron revocar la ley²¹⁶. En realidad, también ellos llevaban tiempo considerando introducir un requisito específico de propiedad para poder ser elegible. En 1679, Shaftesbury, el dirigente *whig* que desempeñó un destacado papel en la crisis de la Exclusión, presentó un proyecto de reforma de las elecciones. El proyecto contenía varias disposiciones para asegurar la independencia del parlamento respecto de la corona. La más famosa de estas disposiciones afectaba al derecho de voto: Shaftesbury propuso que en los condados sólo pudiesen votar los cabezas de familia y los residentes con emolumentos superiores a 200 libras (en lugar del derecho de voto de cuarenta chelines, cuyo valor se había reducido drásticamente desde su establecimiento en 1429). El objetivo de esta provisión era otorgar el derecho de voto a los hombres con «fondos» suficientes para poder ser independientes de la corona y, con ello, menos vulnerables a intentos de corrupción²¹⁷. El proyecto, no obstante, también incluía una disposición que establecía requisitos patrimoniales específicos (y de edad) para los representantes y que eran diferentes a los de los electores. En un opúsculo no publicado (fue hallado entre sus papeles tras su muerte), Shaftesbury escribió lo siguiente en defensa de su proyecto:

Del mismo modo que las personas que eligen deben ser hombres con fondos, también lo han de ser en *grado proporcional* los parlamentarios electos. No es seguro confiar las propiedades del pueblo a hombres que no tienen nada por sí mismos, por miedo a que su indigencia doméstica en combinación con una tentación externa [el rey y la corte] los perviertan a favor de intereses contrarios, algo que, a nuestro pesar, hemos comprobado en anteriores Parlamentos²¹⁸.

Shaftesbury propuso que los representantes fuesen elegidos sólo entre los miembros de la pequeña nobleza (*gentry*) que fueran «propietarios de tierras y muebles por valor de al menos 10.000 libras y con todas sus deudas saldadas» (y mayores de cuarenta años)²¹⁹.

²¹⁵ Por «valor» se entiende la cantidad de renta que era capaz de generar una propiedad, según lo evaluado por las autoridades fiscales.

²¹⁶ Véase Cannon, *Parliamentary Reform*, p. 36; Pole, *Political Representation*, pp. 83, 397. Pole comenta que si la medida fue aprobada y mantenida ello pudo deberse a que las esperadas diferencias «naturales» entre electores y elegidos ya no eran tan obvias.

²¹⁷ Sobre el proyecto de 1679, véase J. R. Jones (1961): *The First Whigs. The Politics of The Exclusion Crisis 1678-1683*, Londres, Oxford University Press, pp. 52-5.

²¹⁸ Antony Ashley Cooper, primer conde de Shaftesbury, «Some observations concerning the regulating of elections for Parliament» (probablemente, 1679), en J. Somers (ed), *A Collection of Scarce and Valuable Tracts*, 1748, primera colección, volumen 1, p. 69. (La cursiva es mía.)

Incluso en Inglaterra, pues, en donde el derecho de voto ya estaba severamente limitado, se aplicaron restricciones adicionales a los representantes electos. *Whigs* y *tories* coincidían, si bien por diferentes razones, en que los elegidos debían ocupar un rango social más alto que los electores.

Francia

En Francia, la Asamblea Constituyente estableció pronto un derecho de voto acusadamente más amplio, aunque según los criterios actuales, parece, por supuesto, restringido. Para cumplir los requisitos de «ciudadano activo», había que pagar el equivalente a tres jornales en impuestos directos. Además, las mujeres, los sirvientes, los pobres de solemnidad, los carentes de domicilio fijo y los monjes no tenían derecho al voto dado que su posición los hacía demasiado dependientes de otros para tener voluntad política propia. La exclusión de esos «ciudadanos pasivos» del derecho de voto atrajo mucho la atención de los historiadores de los siglos XIX y comienzos del XX. Ciertamente no dejaba de tener su importancia, ya que implicaba, que a los ojos de los votantes, los derechos políticos podían disociarse legítimamente de los civiles, siendo éstos los únicos gozados indistintamente por todos los ciudadanos. Estudios recientes muestran, sin embargo, que el derecho de voto establecido por la Asamblea Constituyente era realmente extenso para la cultura de la época (que consideraba a las mujeres parte de una unidad marital), así como en comparación con las prácticas contemporáneas (sobre todo con Inglaterra) o las prácticas posteriores en Francia durante la restauración monárquica (1815-48). Se ha calculado que el electorado francés que cumplía los requisitos establecidos en 1789 sumaba aproximadamente 4,4 millones de personas²²⁰. Los decretos de agosto de 1792 que establecieron el sufragio «universal», efectivamente ampliaron el electorado, pero ello se debió sobre todo a la reducción de la edad de voto de 25 a 21 años. (Las mujeres, los sirvientes y quienes no tenían domicilio permanente seguían excluidos.)²²¹ Aunque la proclamación del sufragio universal para los varones fue percibido como un acontecimiento histórico, el cambio real fue limitado. Tras 1794, los termidorianos, sin resucitar los políticamente desafortunados términos de ciudadanos «activos» y «pasivos», regresaron a un sistema electoral que no difería del de 1789, pero condicionando todavía el voto a la capacidad de leer y escribir. (La razón era que el secreto de la votación exigía poder emitir papeletas de voto escritas). Tras el giro termidoriano, el electorado aún era extenso, probablemente de 5,5 millones de ciudadanos²²².

En Francia, entonces, el debate sobre la popularidad del gobierno representativo no se centró en quién podía votar, sino más bien en quién podía ser votado. En 1789, la Asamblea Constituyente decretó que sólo quienes pudieran satisfacer las dos condiciones de poseer tierras y pagar en impuestos al menos la cantidad de un *marc*

²¹⁹ Shaftesbury, «Some observations concerning the regulating of elections for Parliament», p. 71. La suma de 10.000 libras parece enorme y casi inverosímil. Es, sin embargo, lo que encontré en el ejemplar de la edición de 1748 que he visto, pero podría ser una errata (1.000 libras parece más convincente) Hasta ahora he sido incapaz de comprobar más este punto. La cuestión esencial es que la cantidad exacta no es crucial en mi argumentación. Lo esencial es que Shaftesbury propone un superior requisito de propiedad para los elegibles que para los electores, en lo que el autor es perfectamente claro.

²²⁰P. Guéniffey (1933): *Le Nombre et la Raison. La révolution française et les élections*, París, Editions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, pp 44-5 La cifra suponía aproximadamente el 15,7 por ciento de la población total y el 61,5 por ciento de la población de varones adultos (Guéniffey, *Le Nombre et Raison*, pp. 96-7).

²²¹ *Ibid*, p. 70.

²²² *Ibid*, p. 289.

d'argent (el equivalente a 500 jornales) podían ser elegidos para la Asamblea Nacional. El decreto del *marc d'argent* se convirtió en el centro de la controversia y oposición. Mientras que el requisito del impuesto de tres días de trabajo para los electores sólo privaba del derecho de voto a un número relativamente reducido de electores, el del *marc d'argent* para los diputados parece que debió de ser muy restrictivo (aunque hay algo de incertidumbre sobre dónde estaba la línea de exclusión real)²²³. Se puede decir, para emplear una terminología no contemporánea pero práctica, que los miembros de la Asamblea Constituyente consideraban el voto como un «derecho», pero ocupar un cargo como una «función». Dado que se consideraba que una función se desempeñaba en nombre de la sociedad, ésta tenía derecho a mantenerlas alejadas de manos no cualificadas. El fin era reservar los cargos de representantes a los miembros de las clases terratenientes y la Asamblea Constituyente optó por conseguirlo con medios explícitamente legales.

El decreto inmediatamente suscitó objeciones. Algunos constituyentes argumentaron que la calidad del representante dependía únicamente del voto y de la confianza del pueblo. «Pongan confianza en lugar de *marc d'argent*», declaró un diputado (Priour)²²⁴; y Siéyès, normalmente opuesto a la democracia, estuvo de acuerdo. Pero estas voces fueron ignoradas. En 1791, ante la amenaza de una radicalización de la revolución y de la imparable marca de oposición, la Asamblea fue obligada finalmente a abandonar la norma del *marc d'argent*. El arreglo que ocupó su lugar fue diseñado para alcanzar el mismo fin por otros medios. En 1789, la Asamblea Constituyente había establecido un sistema de elección indirecta concebido explícitamente como un mecanismo de filtración que aseguraría la selección de ciudadanos eminentes. Se había decidido que los votantes se reunirían en «asambleas primarias» (*assemblées primaires*) a nivel de *canton* para allí elegir a los electores (uno por cada 1 00 ciudadanos activos) para la siguiente vuelta; éstos se reunirían a nivel de *département* para elegir a los diputados²²⁵. En 1789, la Asamblea Constituyente había asimismo dictado un requisito intermedio para los electores de la segunda fase, el pago de una tasa equivalente a diez días de trabajo. En 1791, la Asamblea retiró la norma del *marc d'argent* y el requisito patrimonial para los representantes, pero mantuvo el sistema de elecciones indirectas y elevó el requisito intermedio del impuesto. Se decidió entonces que sólo los que pagasen el equivalente al salario de cuarenta días podían ser elegidos como electores en la segunda fase²²⁶, un umbral bastante alto²²⁷. Algunos denunciaron «una transferencia oculta del *marc d'argent*»²²⁸. La medida equivalió en la práctica a cambiar la barrera de entrada desde un peldaño de la jerarquía electoral a otro. La asunción tácita era que los electores terratenientes de la segunda fase elegirían habitualmente a representantes entre sus filas, a la vez que se podía replicar al movimiento popular que esos electores eran libres de elegir a personas de mérito sin consideración de su clase. La nueva regulación tuvo un éxito efectivo al reducir significativamente el número de personas elegibles en la segunda fase (aunque no en «poner fin a la revolución», como confiaban sus

²²³ Guéniffey calcula que sólo alrededor del 1 por ciento de la población cumplía la condición (*Le Nombre et la Raison*, p. 100).

²²⁴ Citado en *ibid.*, p. 59.

²²⁵ Nótese que el reducido tamaño de los *cantons* (64 kilómetros cuadrados) y su gran número (4.660) fueron ideados explícitamente para limitar las distancias que debían recorrer los votantes para llegar a sus colegios electorales (en las ciudades más importantes de los cantones); véase *ibid.*, p. 276. A este respecto, Inglaterra probablemente constituía el modelo contrario.

²²⁶ *Ibid.*, p. 61.

²²⁷ Sobre los efectos estadísticos del requisito del salario de cuarenta días, véase *ibid.*, pp. 101-2.

²²⁸ La expresión fue utilizada por Brissot en su diario, *Le Patriot Français*. Véase Guéniffey, *Le Nombre et Raison*, p. 61.

promotores). En 1792 se abolieron todo tipo de requisitos patrimoniales y fiscales, pero se conservó el principio de elección indirecta²²⁹. Los termidorianos volvieron al sistema de 1791: ningún requisito patrimonial ni fiscal para los diputados, pero uno restrictivo para los electores de la segunda fase.

Aun así, estudios estadísticos confirman que a lo largo de la revolución, 1792 incluido, las asambleas electorales de la segunda fase estuvieron dominadas por las clases hacendadas²³⁰. Esto se reflejó en la composición de la asamblea representativa nacional. La propia Convención era «una asamblea de juristas (el 52 por ciento de sus miembros) elegida por campesinos»²³¹.

El efecto socialmente selectivo de las elecciones, aunque sin duda menos marcado que en Inglaterra, estuvo igual de presente. También en Francia los fundadores del gobierno representativo tenían intención de establecer un sistema en el que los elegidos fueran generalmente más ricos y preeminentes que los electores. Pero mientras que en Inglaterra ese resultado se logró parcialmente mediante la operación silenciosa de normas y limitaciones sociales, en Francia, se consiguió un resultado similar mediante arreglos institucionales totalmente explícitos: el requisito fiscal para los electores en la segunda fase y el principio de la elección indirecta. El sistema de elección indirecta, que fue visto como un «filtro de la democracia»²³², merece especial atención porque se mantuvo durante toda la revolución.

Estados Unidos

Filadelfia

En lo relativo al derecho de voto, la Convención de Filadelfia adoptó una posición similar a la francesa al pronunciarse a favor de las soluciones más abiertas de entre las que fueron analizadas. La cláusula de la Constitución antes aludida, que estipulaba que «los electores de cada estado tendrán las cualificaciones requeridas para ser electores de la Rama de la Legislatura Estatal más numerosa» (artículo I, sección 2, cláusula 1), sólo era aplicable a las elecciones para la Cámara de Representantes. Según el borrador de la Constitución de 1787, los senadores debían ser elegidos por las legislaturas de los diferentes estados (artículo I, sección 3, cláusula 1) y el presidente debía ser elegido por un «colegio electoral» nombrado por las legislaturas de los estados. La Presidencia y el Senado, por lo tanto, no exigían más decisiones sobre el derecho de voto. Los debates más importantes sobre las elecciones y sobre cómo afectaban a la naturaleza de la representación se centraron sobre las elecciones a la cámara baja. Debe tenerse en cuenta también que los requisitos de los estados para los derechos de voto se establecieron en las diferentes constituciones estatales. La cláusula federal, por lo tanto, no añadió nada a la regulación del derecho de voto por las legislaturas de los estados individuales.

Los miembros de la Convención de Filadelfia eran plenamente conscientes de que en algunos estados había importantes restricciones del derecho de voto, lo que significaba a su vez restricciones en la elección de los representantes federales. No obstante, debemos situar en su contexto la decisión que luego se adoptaría en la Convención: fue de hecho la más abierta o, como dijo James Wilson en el debate de ratificación de Pennsylvania, la más «generosa» de las opciones discutidas en Filadelfia.

²²⁹ *Ibid*, p. 70.

²³⁰ *Ibid*, p. 411- 13.

²³¹ *Ibid*, p. 414.

²³² P. Guéniffey, *Le Nombre et la Raison*, p. 41.

Entre los delegados había una corriente a favor de un requisito federal de *propiedad* para los electores del Congreso, que podía limitar el derecho de voto en algunos estados (como Pennsylvania), donde sólo estaba en vigor un bajo requisito fiscal para las elecciones estatales²³³. El gobernador Morris, por ejemplo, solicitó una cualificación de propiedad que hubiese restringido los derechos electorales de las personas carentes de la misma. Su razonamiento era que la gente carente de propiedades era particularmente vulnerable a la corrupción por parte de los ricos y se convertirían en instrumentos en sus manos. Presentó la moción como una salvaguarda frente a la «aristocracia»²³⁴, y en este razonamiento se ganó el respaldo de Madison. «Contemplando el asunto sólo por sus méritos —razonó Madison— los propietarios de este país serían los más seguros depositarios de las libertades republicanas.» Como cuestión de principio, por lo tanto, Madison estuvo a favor de la introducción de un requisito patrimonial, pero a la vez temía la oposición popular a esa medida. «El que el requisito constitucional vaya a ser una propiedad, dependerá mucho de cómo sea recibido tal cambio en los estados en los que el derecho es ahora ejercido por todo tipo de personas.»²³⁵ El discurso de Madison revela cierta vacilación y, sobre la base de los Records, parece que al cabo abogaba por un requisito patrimonial, pero no en forma de propiedad inmobiliaria. En cualquier caso, ni Morris ni Madison se salieron con la suya y el tenor general de los discursos pronunciados en la ocasión muestra que la mayoría de los delegados se oponían a cualquier restricción que no fueran las aplicadas por los estados. El argumento principal parece haber sido que el pueblo estaba fuertemente apegado al derecho de sufragio y que no «estaría dispuesto a suscribir la constitución nacional si se le privase del derecho de voto»²³⁶. No obstante, en Filadelfia nadie propuso que el derecho federal de voto fuese *más amplio* que el de los estados. Está claro entonces, que la Convención optó por la más amplia versión del derecho de voto de las que por entonces entraban en consideración.

Volviendo a los requisitos para los representantes, que son más importantes para nuestro propósito, encontramos la siguiente cláusula en la Constitución: «Nadie que no haya cumplido los veinticinco años podrá ser representante y tendrá que haber sido ciudadano estadounidense durante más de siete años y, cuando sea elegido, deberá ser

²³³ La progresista Constitución de Pennsylvania de 1776 había abolido el anterior requisito de propiedad en las elecciones estatales y había extendido el derecho de sufragio a todos los hombres libres adultos que pagaran impuestos y hubieran residido durante un año en su circunscripción. Ello equivalía a un amplio electorado (pequeños comerciantes, artesanos independientes y mecánicos podían votar). En Virginia, por el contrario, el derecho de sufragio se reservó a los propietarios, que evidentemente excluían a mecánicos y artesanos independientes. La constitución de Massachusetts, por mencionar otro ejemplo, había establecido toda una jerarquía de cualificaciones en razón de la propiedad, pero su efecto real fue un electorado bastante amplio (dos de cada tres, o tres de cada cuatro varones adultos estaban incluidos). A este respecto, véase Pole, *Political Representation*, pp. 272, 295, 206.

²³⁴ *The Records of the Federal Convention of 1787*, edición de M. Farrand (e.o.1911), 4 vols., New Haven, Yale University Press, 1966, volumen II, pp. 202-3. A partir de aquí, las referencias a la edición de Farran serán como sigue: *Records*, seguido del número del volumen y de la página.

²³⁵ *Records*, volumen II, pp. 203-4. Hay que tener en cuenta que, cuando Madison preparó sus notas de la Convención Federal para su publicación (probablemente en 1821), revisó el discurso que dio sobre el derecho de voto en Filadelfia el 7 de agosto de 1787, explicando que su opinión había cambiado desde entonces. Las citas de arriba están tomadas de su discurso original. La versión revisada de 1821, conocida generalmente como «Notas sobre el derecho de sufragio», es un documento de extraordinaria importancia sobre el que volveremos.

²³⁶ La formulación es de Oliver Ellsworth (*Records*, volumen II, p. 201), pero resume el tono general de una serie de discursos.

residente en el estado en el que fue elegido» (artículo I, sección 2, cláusula 2). Estos requisitos no son obviamente muy estrictos y no contienen ningún rastro de lo que he calificado como el principio de distinción. Tal vez una cultura más igualitaria y una población más homogénea en este lado del océano dieran un carácter al gobierno representativo diferente al del viejo mundo, marcado como estaba por siglos de organización jerárquica. No obstante, una lectura más detenida de los *Records* muestra que tras las cerradas puertas de la Convención los debates sobre los requisitos de los representantes fueron en realidad muy complejos.

El 26 de julio de 1787, George Mason propuso una moción solicitando que se diesen instrucciones al Comité de Selección (el órgano que preparaba el trabajo de las sesiones plenarias) para que concibiese una cláusula «exigiendo algunas cualificaciones de bienes raíces y ciudadanía a los miembros de la legislatura y que descalificase a las personas que no tuviesen sus cuentas en orden o estuviesen en deuda con los Estados Unidos»²³⁷. Durante el debate, Mason citó el ejemplo que hemos discutido anteriormente (véase p. 123) de los requisitos parlamentarios adoptados en Inglaterra durante el reinado de la reina Ana, «que [dijo] recibieron la aprobación universal»²³⁸. Morris respondió que prefería cualificaciones para ejercer el derecho de sufragio. Madison sugirió que había que suprimir las palabras «bienes raíces» de la moción de Mason, señalando que «la posesión de tierras no era prueba segura de verdadera riqueza», aduciendo además que los intereses comerciales e industriales también tenían que disponer de la «oportunidad de hacer oír sus derechos y que éstos se comprendieran en los consejos públicos»; que no había que conceder ningún tratamiento especial a la propiedad de tierras²³⁹. La moción de Madison fue adoptada por la abrumadora mayoría de diez a uno²⁴⁰. En consecuencia, se solicitó al Comité de Selección que redactase una cláusula sobre un requisito patrimonial sin especificar para los representantes.

Las discusiones en la Convención se centraron después solamente en el *tipo* de propiedad que se debía requerir a los representantes. Aparte de este titubeo, parece ser que todos los delegados coincidieron que lo conveniente era un requisito patrimonial de la especie que fuera. La Convención había optado por el rumbo más liberal respecto a los electores, pero se inclinó claramente en la dirección contraria en cuanto a los elegidos. Se presentaron dos argumentos principales. Primero, parecía de la mayor importancia garantizar que los representantes tuviesen suficiente independencia económica como para ser inmunes a todas las influencias corruptoras, en especial a las del ejecutivo. El peso de esta preocupación (la de proteger la independencia del legislativo frente al ejecutivo) se refleja asimismo en la cláusula que prohíbe a los senadores y a los representantes ocupar cargos federales durante su mandato (artículo 1, sección 6, cláusula 2). Obviamente, se concibió esta última cláusula para un «sistema de puestos» según el modelo inglés, tan odioso para los republicanos del siglo XVII. En un marco más general, la idea de que la independencia económica ofrecía una de las mejores garantías contra la corrupción era uno de los principios fundamentales del pensamiento republicano y, por eso, las opiniones de los delegados en Filadelfia siguieron las líneas de una tendencia ideológica más amplia²⁴¹. En segundo lugar, parecía justificado un requisito patrimonial para los representantes porque el derecho a

²³⁷*Records*, volumen II, p. 121.

²³⁸ *Records*, volumen II, p. 122.

²³⁹ *Records*, volumen II, p. 123-4.

²⁴⁰ En los *Records*, los votos se contaban por estados. Diez «síes» y un «no» significaba que diez delegaciones había votado a favor y una en contra.

²⁴¹ Véase J.G.A. Pocock (1975): *The Machiavellian Moment*, Princeton, Princeton University Press, *passim*.

la propiedad era considerado por todos los delegados como uno de los derechos más importantes y su protección uno de los objetivos principales del gobierno. Consecuentemente, parecía necesario adoptar precauciones concretas para asegurar que los representantes tuviesen especial cuidado con los derechos e intereses de la propiedad. En cualquier caso, ya fuese la propiedad considerada como un baluarte de la libertad republicana o un derecho fundamental, la Convención federal consideró que los representantes tenían que ser propietarios y en consecuencia de mayor rango social que los que los elegían, dado que no se exigía ese requisito para obtener el derecho de sufragio. Parece, entonces, que el principio de distinción también estuvo presente en Filadelfia. La pregunta es: ¿por qué no fue plasmado en una disposición constitucional?

Volvamos a los debates en busca de respuesta. Pocas semanas después, el Comité de Selección presentó la siguiente cláusula ante la asamblea plenaria: «El legislativo de los Estados Unidos debe disponer de autoridad para establecer requisitos uniformes de propiedad a los miembros de ambas cámaras, y el Legislativo ha de cooperar en ello»²⁴². El Comité (como explicaron dos de sus miembros, Rutledge y Ellsworth) había sido incapaz de ponerse de acuerdo sobre un requisito patrimonial preciso y, en consecuencia, decidió dejar que la cuestión la resolviesen legislaturas futuras. Dos obstáculos impidieron llegar al Comité a un acuerdo. El primero, como afirmó Rutledge, fue que a los miembros del Comité «les desconcertó, por un lado, el riesgo de disgustar al pueblo estableciéndolo (el requisito) demasiado alto y, por otro, el de hacerlo ineficaz de puro bajo». Segundo, de acuerdo con Ellsworth, «las diferentes circunstancias de las diversas parte de los Estados Unidos y la probable diferencia entre las actuales y futuras circunstancias de la totalidad hacen inadecuados los requisitos *uniformes* y los fijos. Establecerlos tan altos para que puedan ser útiles en los estados sureños los harían inaplicables en los estados del este. Adaptarlos a éstos, los hará carente de propósitos para aquellos»²⁴³. Puede que la cláusula propuesta solucionase los problemas en el seno del Comité de Selección, pero en la sesión plenaria encontró una objeción mayor: dejar la cuestión a la discrecionalidad legislativa era peligroso en extremo, ya que la misma naturaleza del sistema político podría quedar alterada radicalmente por la simple manipulación de esas condiciones²⁴⁴. Wilson, aunque miembro del Comité, también indicó que «era probable que la legislatura nunca fijase una regla *uniforme*» y pasó entonces a decir «terminemos la sesión»²⁴⁵. Tras la intervención de Wilson se procedió a votar de inmediato y la propuesta de la comisión fue rechazada por siete a tres. En la Constitución no se incluirían requisitos patrimoniales para los representantes.

El episodio muestra que la ausencia de requisitos patrimoniales en la Constitución de 1787 no se debió a razones de principio, sino de expeditividad. Los delegados estaban a favor del principio de requisitos patrimoniales, pero sencillamente no pudieron ponerse de acuerdo sobre un umbral uniforme que lograrse el mismo resultado en los estados del norte y en los del sur, en los estados agrícolas subdesarrollados del oeste y en los más ricos y mercantilistas del este. Por lo tanto, la

²⁴² *Records*, volumen II, Informe del Comité de Selección, p. 165. El Comité de Selección estaba compuesto por Gorham, Ellsworth, Wilson, Randolph y Rutledge: véase J. H. Hutson (1987): *Supplement to Max Farrands The Records of the Federal Convention of 1787*, New Haven, Yale University Press, pp. 195-6.

²⁴³ *Records*, volumen II, p. 249. (Cursiva original.)

²⁴⁴ La objeción fue presentada por Madison, *Records*, volumen II, pp. 249-50

²⁴⁵ *Records*, volumen II, p. 251. (La cursiva es mía.)

ausencia en la Constitución de requisitos patrimoniales para los representantes, lo que se aparta notablemente de las pautas inglesa y francesa, debe ser considerada en gran medida como un resultado involuntario. Hay que admitir que cuando emitieron sus votos, los delegados eran conscientes con toda probabilidad de que estaban abandonando el principio mismo de requisito patrimonial y que, por lo tanto, el resultado no fue estrictamente involuntario. Está claro, sin embargo, que los delegados habían sido dirigidos por circunstancias externas en la emisión de su voto definitivo, que era diferente (contrario, en realidad) a su explícita intención inicial. Además, no hay indicios de que, entre tanto, hubiesen cambiado de opinión sobre la cuestión de principio. Es tentador afirmar que el carácter excepcionalmente igualitario de la representación en los Estados Unidos se debe más a la geografía que a la filosofía.

Los miembros de la Convención de Filadelfia tomaron otras dos decisiones referentes a las elecciones. La Cámara de Representantes debía ser elegida cada dos años, un mandato lo suficientemente corto para asegurar la adecuada dependencia de sus electores. El temor a las legislaturas largas era extremo, ya que, sobre la base de la experiencia inglesa, fue visto como el sello de la tiranía. Algunos delegados presentaron argumentos a favor de elecciones anuales, pero se llegó, en general sin muchas dificultades, al acuerdo de los dos años. En la Convención también se decidió que el número de representantes no debía exceder el de uno por cada treinta mil habitantes, pero que cada estado tendría al menos un representante» (artículo I, sección 2, cláusula 3). Se decidió que la cámara tuviese sesenta y cinco miembros hasta que se efectuase el primer censo. Se estableció la proporción entre electores y elegidos con vistas a mantener el tamaño de la cámara dentro de límites manejables, incluso si, como se esperaba (y confiaba), aumentase la población. La propuesta inicial del Comité de Selección había sido un representante por cada 40.000 votantes efectivos²⁴⁶. Algunos delegados, entre los que destacan Mason, Gerry y Randolph, pusieron objeciones al reducido tamaño de la asamblea de representantes²⁴⁷. Pero parece ser que en general la cuestión no provocó un debate mayor en la Convención, como el propio Gerry iba a reconocer en su correspondencia²⁴⁸. Al parecer, los delegados estaban más preocupados por el peso relativo de los estados que por la proporción entre electores y elegidos²⁴⁹.

El debate de ratificación

Aunque la cuestión del tamaño de la Cámara de Representantes no dio pie a significativos razonamientos en la Convención de Filadelfia, llegó a ser un importante punto de controversia en los debates de ratificación. Efectivamente, como señalan Kurland y Lerner, en la cuestión de la representación, «eclipsando todas [las otras

²⁴⁶ *Records*, volumen I, p. 526.

²⁴⁷ *Records*, volumen I, p. 569 (Mason y Gerry); volumen II, p. 563 (Randolph).

²⁴⁸ Elbridge Gerry al vicepresidente de la Convención de Massachusetts (21 de enero de 1788), en *Records*, volumen II, p. 265.

²⁴⁹ Abandono aquí del todo el debate sobre la *base* de la representación y la designación de escaños, aunque ambos asuntos destacaron en los debates de la Convención. El debate sobre la base de la representación tuvo repercusiones de largo alcance, ya que comportaba una decisión sobre qué se iba a representar. La cuestión más importante a este respecto fue: ¿se debe basar la designación de escaños (y por tanto de la representación) en la *propiedad* o en las *personas*? Corno J. R. Pole ha mostrado en detalle, la decisión definitiva de basar la designación de escaños sobre todo en números (incluso permitiendo la «proporción federal», por la que un esclavo, considerado una propiedad, debía ser contado como tres quintas partes de una persona) «diera un posiblemente involuntario pero aun así inconfundible impulso a la idea de democracia política» (*Political Representation*, p. 365). Por lo tanto, los que abogaban por una representación de la propiedad concreta o separada fueron finalmente derrotados. Este aspecto del debate, no obstante, ha sido estudiado por Pole con toda la claridad y el convencimiento deseables. Sus conclusiones se presuponen en este capítulo.

polémicas] estuvo el tema de una representación idónea expresada en el tamaño de la Cámara de Representantes propuesta»²⁵⁰. La cuestión del tamaño de la asamblea de representantes (que en cierto modo fue un problema técnico sobre el número óptimo para unas deliberaciones adecuadas) adquirió enorme importancia política; concernió a la relación entre los representantes y los representados, al mismo núcleo de la noción de representación. El razonamiento giró casi exclusivamente alrededor de las consecuencias de la proporción entre elegidos y electores. No se cuestionaron ni la extensión del derecho de voto ni los requisitos legales de los representantes, puesto que los antifederalistas (los que rechazaban el plan preparado en Filadelfia) carecían de objeciones contra aquello y la Constitución no contenía nada sobre esto. Merece la pena resaltar otro punto: en el debate se opusieron dos concepciones de representación. Los antifederalistas aceptaban la necesidad de representación: no eran «demócratas» en el sentido del término en el siglo XVIII, ya que no abogaban por el gobierno directo del pueblo en asamblea. Esto ha sido enfatizado correctamente por Terence Ball, en un reciente ensayo²⁵¹.

La principal objeción que los antifederalistas presentaron a la Constitución era que la proporción propuesta entre elegidos y electores era demasiado reducida para permitir una *semejanza* correcta. Los conceptos de «semejanza», «parecido», «fidelidad» y la idea de que la representación debía ser un «cuadro real» del pueblo son repetidos constantemente en los escritos y discursos de los federalistas²⁵².

El análisis de Terence Ball del conflicto entre las dos concepciones de representación en los debates de ratificación no es del todo satisfactorio. Empleando las categorías desarrolladas por Hanna Pitkin, Ball caracteriza la visión de la representación de los antifederalistas como la «teoría del mandato», por la que la tarea de los representantes es la de «reflejar las opiniones de los que representan» y la «de compartir sus actitudes y sentimientos». Ball sostiene que, en cambio, los federalistas veían la representación como la actividad «independiente» de «un fideicomisario que debe hacerse sus propios juicios sobre los intereses de su circunscripción y sobre cómo servirlos mejor»²⁵³. Claramente, los antifederalistas pensaban que los representantes debían compartir las circunstancias, actitudes y sentimientos de sus representados. También es cierto que esto no preocupó prácticamente al pensamiento federalista. Sin embargo, el centro del debate no era exactamente, como implica el contraste entre «independencia» y «mandato», la libertad de acción de los representantes respecto a los deseos de los representados. La acusación que los antifederalistas dirigían constantemente no era que, con la Constitución propuesta, los representantes no fuesen a actuar según sus instrucciones, sino que no serían *parecidos* a quienes les eligieron. Obviamente, ambas cuestiones no dejan de estar relacionadas, pero no son la misma. El debate de ratificación no giró sobre el problema de los mandatos y de las instrucciones, sino sobre la cuestión de la similitud entre electores y elegidos.

Brutus, por ejemplo, escribió:

²⁵⁰ P. B. Kurland y R. Lerner, (eds.) (1987): *The Founders' Constitution*, 5 vols., Chicago, University of Chicago Press, volumen I, p. 386 (nota introductoria).

²⁵¹ T. Ball (1987): *A Republic-If you can keep it*, en T. Ball y J. Pocock, (eds.), *Conceptual Change and the Constitution*, Lawrence, University Press of Kansas, pp. 144 y ss.

²⁵² Sobre la importancia de la noción de «semejanza» entre los antifederalistas, véase H. J. Storing, (ed.), (1981): *The Complete Anti-Federalist*, 7 vols., Chicago, University of Chicago Press, vol. I, *What the Anti-Federalist were for?* p. 17.

²⁵³ Ball, «A Republic-If you can keep it», p. 145. La obra de la referencia de Ball es H. Pitkin (1967): *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press.

El mismo término representante, implica que la persona u órgano elegido para ese fin debe *parecerse* a los que lo designan: para que una representación del pueblo de América sea verdadera, debe ser *como* el pueblo [...] Son el signo; y el pueblo la cosa significada [...] Debe, por tanto, intentarse que los que están situados en lugar del pueblo posean sus sentimientos y sensaciones y se rijan por sus intereses, con otras palabras, que tengan el máximo *parecido* con los que sustituyen espacialmente. Es obvio que para que una asamblea tenga verdadero parecido con el pueblo de cualquier país, debe ser considerablemente numerosa.²⁵⁴

Por su parte, Melancton Smith, principal adversario de Hamilton en la convención de ratificación de Nueva York, declaró en un discurso sobre la Cámara de Representantes propuesta: «La idea que naturalmente nos viene a la mente al hablar de representantes es que se *parezcan* a los que representan; que sean la *verdadera imagen* del pueblo: que conozcan sus circunstancias y sus deseos y necesidades; que se conmuevan con sus aflicciones y que estén dispuestos a procurar sus intereses»²⁵⁵. La incansable insistencia en la necesidad del parecido entre electores y elegidos es una de las más notables características de los panfletos y discursos antifederalistas²⁵⁶. Desde luego, los antifederalistas no formaban una corriente intelectualmente homogénea, pero, aunque algunos fuesen conservadores, radicales otros, prácticamente coincidían con unanimidad en su demanda de que los representantes se pareciesen a los que representaban.

La idea de que la representación política debía ser concebida como reflejo o imagen, siendo su principal virtud la de parecerse al original, encontró en los primeros años de la independencia su expresión más influyente en *Las reflexiones sobre el gobierno* de John Adams. Y aunque Adams no participó en el debate constitucional de 1776, apenas se puede poner en duda su influencia sobre el pensamiento federalista. «La principal dificultad estriba en la asamblea representativa, por lo que hay que poner el máximo cuidado en su constitución —había escrito Adams en 1776— [en el pasaje precedente, Adams había manifestado la necesidad de representación en los grandes estados]. Debe ser un cuadro en miniatura exacto del pueblo en su totalidad. Debe pensar, sentir, razonar y actuar como él.»²⁵⁷ Empleando las categorías de Hanna Pitkin, se puede decir que los antifederalistas estaban defendiendo una concepción «descriptiva» de la representación. Desde ese punto de vista, el propósito es que la asamblea, como pueblo en miniatura, actúe como lo haría el propio pueblo reunido en asamblea. En este sentido, los objetivos de la visión «descriptiva» y de la «teoría del mandato» son los mismos. No obstante, en el segundo caso, la identidad entre la voluntad de los representantes y la del pueblo queda asegurada mediante disposiciones legales formales (instrucciones o mandatos imperativos); mientras que la concepción «descriptiva» presupone que los representantes harán *espontáneamente* lo que el pueblo haría, puesto que son reflejos del pueblo, comparten las circunstancias de sus votantes y están próximos a ellos, en los dos sentidos del término, el metafórico y el físico.

²⁵⁴ Brutus, ensayo III, en Storing (ed.), *The Complete Anti-Federalist*, volumen II, 9, 42. (La cursiva es mía.) A partir de aquí, las referencias a los escritos y discursos de los antifederalistas serán señalados como: *Storing*, seguidos de los tres números que emplea el editor y el número romano del volumen.

²⁵⁵ Melancton Smith, «Speech at the New York ratification convention» (20 de junio de 1788), *Storing* VI, 12, 15.

²⁵⁶ Véase *The Federal Farmer*, carta II, *Storing*, ii, 8, 15; *Minority of the Convention of Pennsylvania*, *Storing*, III, 11, 35; «Samuel Chase», fragmento 5, *Storing*, V, 3, 20; «Impartial Examiner», III, *Storing*, V, 14, 28-30.

²⁵⁷ J. Adams, *Thoughts on Government* (e.o.1776), en C. F Adams, (ed.), *The Life and Works of John Adams*, 10 vols., Boston, Little Brown, (1850-6), vol. IV, p. 195.

Cuando los antifederalistas hablaban de «similitud» o «proximidad», se referían ante todo al sentido social. Los que se oponían a la Constitución sostenían que algunas clases del pueblo no estarían representadas de forma adecuada, pues nadie de su grupo se sentaría en la asamblea. Samuel Chase escribió:

Es imposible que unos cuantos hombres estén al corriente de los sentimientos y los intereses de los Estados Unidos, que contienen muchas y diversas clases u órdenes de personas —comerciantes, agricultores, colonos, mecánicos y personas opulentas y bien situadas. Para formar una representación idónea y verdadera, cada orden debería de disponer de la oportunidad de elegir a una persona como su representante [...] Sólo que [...] pocos de los comerciantes o sólo los opulentos y ambiciosos tendrían alguna oportunidad. El gran colectivo de colonos y agricultores no puede esperar ninguno de su orden —el puesto es demasiado elevado para aspirar a él— la distancia entre el pueblo y sus representantes será tan grande que no hay probabilidad de que un agricultor o colono sea elegido. Los mecánicos de todos los tipos serán excluidos de los escaños por una voz general. Sólo serán elegidos pequeños aristócratas, ricos y personas de alta cuna.²⁵⁸

Dada la diversidad de la población de América, sólo una amplia asamblea podría cumplir los requisitos necesarios para una representación «adecuada». En una asamblea verdaderamente representativa, indica Brutus, «los agricultores, los comerciantes, los mecánicos y las diversas clases de personas deberían estar representadas de acuerdo con sus respectivos pesos y cantidades; y los representantes deberían estar íntimamente identificados con sus deseos, entender los intereses de las diversas clases de la sociedad, tener un adecuado sentimiento y asumir con celo la promoción de su prosperidad»²⁵⁹. Los antifederalistas no exigían, sin embargo, que todas las clases sin excepción tuviesen miembros con escaños en la asamblea. Sólo pretendían que estuvieran representados los principales componentes de la sociedad, haciendo hincapié en los estamentos medios (propietarios, artesanos independientes y pequeños comerciantes).

No tenían, empero, dudas de que la representación prevista por la Constitución se inclinaría a favor de las clases más prósperas y prominentes. Ese fue uno de los motivos por los que denunciaron la tendencia «aristocrática» de la Constitución (los sustanciales poderes concedidos al Senado también eran temidos por «aristocráticos»). Por supuesto, cuando los antifederalistas hablaban de «aristocracia», no se referían a la nobleza hereditaria. Nadie cuestionaba que en América no había y no debía haber nobleza, ya que la Constitución prohibió explícitamente la concesión de títulos nobiliarios (artículo I, sección 9, cláusula 9). Lo que imaginaban los antifederalistas no eran privilegios legalmente definidos, sino la superioridad social debida a la riqueza, al rango o incluso al talento. Quienes gozaban de esa superioridad formaban lo que calificaban como «la aristocracia natural», oponiendo en ese sentido «natural» a legal o institucional. Como lo expresó Melancton Smith en el debate de ratificación de Nueva York:

Estoy convencido de que este gobierno está constituido de tal modo que los representantes pertenecerán en general a la primera clase de la comunidad, lo que distinguiré con el nombre de aristocracia natural de la nación [...] Me preguntarán qué pretendo decir con aristocracia natural y me dirán que entre nosotros no existe esta distinción de personas por clases. Es verdad que, para nuestra singular felicidad, carecemos de distinciones legales o hereditarias de este tipo, pero, aun así, hay diferencias reales. Toda sociedad se divide de forma natural en clases. El Creador de la

²⁵⁸ Samuel Chase, fragmento 5, *Storing*, V, 3, 20.

²⁵⁹ Brutus, ensayo III, *Storing*, II, 9, 42.

naturaleza ha dotado a unos con más aptitudes que a otros: nacimiento, educación, talento, y riqueza crean diferencias entre los hombres tan visibles y tan influyentes como los títulos, los galones y las medallas. En toda sociedad, los hombres de esa clase dispondrán de mayor grado de respeto. Y si el gobierno se constituye de tal modo que admita sólo a unos pocos en el ejercicio del poder, éste, siguiendo el curso natural de las cosas, estará en sus manos²⁶⁰.

Brutus, por su parte, observa:

*De acuerdo con el devenir común de los asuntos humanos, será elegida la aristocracia natural del país. La riqueza siempre crea influencia y ésta, en general, se ve incrementada por las conexiones de las grandes familias [...] Es probable que pocos comerciantes, salvo los más opulentos y ambiciosos, tengan representación en este órgano: pocos son personajes lo suficientemente llamativos para atraer la atención de los electores de un estado con tan limitada representación.*²⁶¹

Como resaltó la minoría de Pennsylvania: «Sólo resultarán elegidas las personas de más elevada condición en la vida»²⁶². Los antifederalistas no eran igualitaristas radicales, que denunciaran las desigualdades sociales, económicas o personales. En su opinión, esas desigualdades formaban parte del orden natural de las cosas. Tampoco presentaban objeciones a que la aristocracia natural desempeñase un papel político específico, pero no querían que monopolizara el poder.

Los antifederalistas no desarrollaron una explicación detallada —y mucho menos clara y simple— que pudiera ser empleada en los debates públicos sobre las razones por las que sólo los ricos y prominentes serían elegidos. Sus ideas tenían más bien la forma de intuiciones profundas, pero no estaban completamente articuladas. Sostenían que cuanto más grandes fuesen los distritos electorales, mayor sería la influencia de los ricos. En los marcos reducidos, podían ser elegidas personas corrientes, en los grandes, sin embargo, los candidatos venturosos tendrían que ser especialmente notables y prominentes. Ninguna de las proposiciones era evidente, pero los detractores de la Constitución fueron incapaces de explicarlo más. Esta falta de articulación explica en parte la debilidad de su punto de vista cuando se confrontaba con el más claro y firme de los federalistas. Los antifederalistas eran plenamente conscientes de la fuerza dialéctica del argumento de sus adversarios. Y al final recurrieron a la simple y bastante débil afirmación de que los federalistas estaban engañando al pueblo. En el *Federal Farmer* se publicó la siguiente declaración que capta tanto el núcleo de la posición antifederalista como su debilidad dialéctica:

El pueblo puede ser el elector, pero si la representación se constituye de tal modo que dé a una o más de las clases naturales del hombre en la sociedad un indebido ascendente sobre los otros, será imperfecta; los primeros se convertirán gradualmente en amos y los segundos en esclavos [...] Decir al pueblo que son electores y pueden elegir a sus legisladores es engañarlo si no pueden elegir *en la naturaleza de las cosas* entre ellos mismos y genuinamente como *ellos mismos*.²⁶³

²⁶⁰ Melancton Smith, discurso del 20 de junio de 1788, *Storing*, VI, 12, 16. (La cursiva es mía.) Merece la pena señalar que Smith mete talento, nacimiento y riqueza en el mismo saco. No es lugar para embarcarse en los debates filosóficos que pueda suscitar tal categorización, pero conviene destacarlo.

²⁶¹ Brutus, ensayo III, *Storing*, II, 9, 42. (La cursiva es mía.) Sobre la noción de que sólo la “aristocracia natural” sería elegida, véase también *The Federal Farmer*, carta IX, *Storing*, II, 8, 113.

²⁶² «The Address and Reasons of Dissent of the Minority of the Convention of Pennsylv—vania to Their Constituents», *Storing*, III, 11, 35.

²⁶³ *The Federal Farmer*, carta VII, *Storing*, II, 8, 97. (La cursiva es mía.)

El tono acusador y la exageración retórica no puede enmascarar la falta de argumentos consistentes. Los antifederalistas tenían el profundo convencimiento de que los representantes no serían como los electores, pero eran incapaces de explicar en términos sencillos la enigmática «naturaleza de las cosas» o el «curso común de los asuntos humanos» que conduciría a un resultado así.

Dicha posición era completamente vulnerable a las fulminantes réplicas de Madison. Nos han dicho, declara Madison en un pasaje igualmente retórico, que la Cámara de Representantes va a convenirse en una oligarquía, pero:

¿Quiénes van a ser los electores de los representantes federales? No los ricos más que los pobres; no los instruidos más que los ignorantes; no los altivos herederos de distinguidos apellidos más que los humildes hijos de suertes oscuras y poco propicias. Los electores serán el gran cuerpo ciudadano de los Estados Unidos [...] ¿Quiénes serán objeto de elección popular? Todos los ciudadanos cuyos méritos les recomienden ante la estima y confianza de este país. No está permitida ninguna cualificación por riqueza, por nacimiento, credo o profesión que ponga trabas al juicio o engañe la inclinación del pueblo.²⁶⁴

Los antifederalistas no tenían objeciones al derecho de voto federal y reconocieron que no había requisitos patrimoniales ni fiscales para los representantes en la Constitución. Por lo tanto, no tenían contraargumentos efectivos.

Tras esta primera defensa, la esencia del razonamiento de Madison en «El Federalista 57» consiste en afirmar que la Constitución proporciona todas las garantías para que los representantes no traicionen la confianza del pueblo. Como los representantes «estarán distinguidos con la preferencia de sus conciudadanos», aduce Madison, hay razones de peso para creer que tendrán realmente las cualidades por las que fueron elegidos y que estarán a la altura de lo esperado. Además, sabrán que sólo deben al pueblo su ascenso al cargo público; y eso «no puede producir una simulación temporal, al menos en sus circunscripciones». Debiendo su honor y distinción al favor popular, es improbable que subviertan el carácter popular de un sistema que es la base de su poder. Y más importante es que las elecciones frecuentes les recordarán su dependencia de los electores. Por último, las leyes que aprueben serán aplicables tanto a ellos mismos como a sus amigos y a la sociedad en general²⁶⁵.

Dadas todas esas garantías, Madison vuelve las tornas y arroja indirectamente sospechas hacia los antifederalistas por su preferencia por el gobierno republicano o popular al preguntar:

¿Qué podemos decir a los hombres que profesan su más apasionado celo por el gobierno republicano y, sin embargo, cuestionan con descaro su principio fundamental [el derecho del pueblo a elegir a sus gobernantes]?; quiénes pretenden ser adalides del derecho y la capacidad del pueblo para elegir sus propios gobernantes, pero sosteniendo

²⁶⁴Madison, «Federalist 57», en A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, *The Federalist Papers* (1787-8) en la edición de C. Rossiter, Nueva York, Penguin, 1961, p. 351. Sobre los requisitos para la elección como representante, véase también «El Federalista 52». Allí Madison recuerda los tres requisitos establecidos en la Constitución (veinticinco años, siete años de ciudadanía estadounidense y la residencia en el estado por el que el candidato se presenta al Congreso) antes de añadir: «Con estas razonables limitaciones, están abiertas las puertas de esta parte del gobierno federal a los méritos de toda descripción, sean nativos o adoptivos, jóvenes o viejos y sin consideración de riqueza o pobreza, de ninguna profesión en particular ni de fe religiosa» (p. 326). En adelante, las referencias a *The Federalist Papers* serán indicadas sólo con el número del ensayo y la página en la edición Rossiter.

²⁶⁵ Madison, «Federalist 57», pp. 351-2.

que el pueblo preferirá a los que inmediata e infaliblemente traicionarán la confianza en ellos depositada.²⁶⁶

Madison insinúa que estos republicanos declarados albergan en realidad dudas sobre el derecho del pueblo a elegir a los gobernantes que quiera, así como de su capacidad para juzgar a los candidatos. Aunque Madison resalta con gran efecto la dimensión popular o republicana de la representación según el esquema propuesto, en ninguno de sus razonamientos afirma que la Constitución vaya a asegurar el parecido o proximidad entre representantes y representados. El sabía también que no era así.

Madison desarrolla, por su parte, una concepción totalmente distinta de lo que la representación puede y debe ser:

El propósito de toda constitución política es, o debe ser, primero, obtener como gobernantes a los hombres de mayor sabiduría o discernimiento y mayor virtud para perseguir el bien común en la sociedad. Y en segundo lugar, que tome las más eficaces precauciones para mantenerlos virtuosos mientras sigan conservando la confianza pública. La política característica del gobierno republicano es lograr gobernantes mediante elecciones. Esta forma de gobierno dispone de numerosos y diversos medios para evitar su degeneración. El más eficaz es la limitación del mandato, así como el de mantener una conveniente responsabilidad frente al pueblo²⁶⁷.

En esta caracterización del gobierno republicano, conviene señalarlo, no hay la mínima mención a la semejanza entre representantes y representados. En realidad, los representantes deben ser diferentes de sus electores, porque el gobierno republicano requiere, como otros, que el poder sea confiado a quienes posean «mayor sabiduría y mayor virtud», a personas superiores y diferentes de sus conciudadanos. Esta es una de las más claras expresiones del principio de distinción en el pensamiento federalista, pero Madison presenta la misma idea en numerosas ocasiones. En el famoso pasaje de «El Federalista 10» en el que Madison expone su concepción de las diferencias entre democracia y república, indica, primero, que las características definitorias de una república son «la delegación del gobierno en [...] un reducido grupo de ciudadanos elegidos por el resto [...] Siendo su efecto, por un lado, refinar y extender las opiniones del pueblo pasándolas a través de *un órgano electo de ciudadanos*, cuya sabiduría mejor pueda discernir los verdaderos intereses de la nación y cuyo patriotismo y amor a la justicia tenga menos probabilidades de ser sacrificado por consideraciones temporales o parciales»²⁶⁸. Entonces, lo que distingue a una república de una democracia no es la mera existencia de un órgano de representantes, sino también el hecho de que esos representantes formen un «órgano electo». Como Guicciardini antes que él, Madison está claramente jugando con los dos sentidos de la palabra «electo»: los representantes son elegidos, en el sentido literal, pero constituyen también «los pocos elegidos». Así pues, la caracterización completa del modo republicano de elegir gobernantes es que deja al pueblo seleccionar mediante la elección a los más sabios y virtuosos.

El republicanismo de Madison, no obstante, no se conforma con la selección de los más inteligentes y virtuosos; no hay fe ciega en las élites inteligentes y virtuosas. Hay que mantener a los representantes en la senda de la virtud con un sistema de imperativos, sanciones y recompensas. «La precaución más efectiva para mantenerlos virtuosos» son las elecciones y reelecciones frecuentes. La constante perspectiva de unas elecciones próximas combinada con el deseo de seguir en el cargo garantizará una

²⁶⁶ *Ibid.*, p. 353.

²⁶⁷ *Ibid.*, pp. 350-1

²⁶⁸ Madison, «Federalist 10», p. 82. (La cursiva es mía.)

conveniente dedicación a los intereses del pueblo. Si, en un gobierno republicano, los seleccionados y los pocos escogidos sirven al bien común en vez de a sus propios intereses ello no se debe a ningún parecido con sus electores, sino ante todo a que son sujetos a la responsabilidad ante el pueblo mediante elecciones regulares. Los antifederalistas pensaban que, para que los representantes sirvan al pueblo, debían ser «como» éste. Madison responde que los representantes bien pueden ser diferentes al pueblo, en realidad, han de serlo. Sin embargo, no servirán al pueblo porque les vayan a mantener debidamente dependientes de él mediante medios institucionales. Los mejores guardianes del interés del pueblo son las elecciones recurrentes, no la similitud o la proximidad social. Ahora son evidentes en toda su amplitud las divergencias entre las dos concepciones de la representación. Los antifederalistas no cuestionaban la necesidad de elecciones periódicas, pero, para ellos, era sólo condición necesaria para una representación genuina; también se requería similitud y proximidad. Los federalistas, por otro lado, consideraban las elecciones como condición necesaria y suficiente para una buena representación.

A la objeción de que la Constitución era aristocrática, la réplica federalista consistía en realzar la diferencia entre aristocracia pura y «aristocracia natural», aduciendo además que en la segunda no había nada objetable. En los discursos de James Wilson durante el debate de ratificación de Pennsylvania, se puede hallar un ejemplo de esta línea de argumentación. De particular significación es su defensa de la Constitución en este punto, ya que, de todos los líderes federalistas, era ciertamente el de mentalidad más democrática. Por ejemplo, alaba la Constitución por su carácter «democrático», algo que Madison (y mucho menos Hamilton) no hubiesen hecho. Aun así, ante la objeción de que la Constitución propuesta se inclinaba hacia la aristocracia, Wilson estaba dispuesto a justificar el gobierno de la aristocracia natural:

Me pregunto ahora qué significa aristocracia natural. No desconozco la definición etimológica del término, ya que si lo rastreamos hasta el idioma del que se deriva, una aristocracia no significa ni más ni menos que el gobierno de los mejores hombres de la comunidad y aquellos que son recomendados por la constitución de Pennsylvania, donde se estipula que los representantes deben ser los que más destaquen por su sabiduría y virtud. [Debe tenerse en cuenta que la constitución de Pennsylvania de 1776 era considerada en general como una de las constituciones estatales más «democráticas»; y que siempre constituía una referencia para las audiencias de Wilson.] ¿Hay algún riesgo en una representación así? Nunca consideraré equivocado que se emplee a tales individuos [...] Si esto se llama aristocracia natural, y yo no reconozco otra: ¿puede ser objetable que deban ser empleados los hombres que más destaquen por sus virtudes y talentos?²⁶⁹

En su definición de aristocracia natural, Wilson no menciona la riqueza, lo que hace más defendible sus posición y hace que su argumento sea algo más común, pero sin llegar a la trivialidad. Y es que el razonamiento ha de ser considerado en el contexto de todo el debate y a la luz de las acusaciones de las otras partes. Desde esta perspectiva, la argumentación de Wilson es importante por admitir dos puntos presentados por los antifederalistas. Primero, que los representantes no serán *como* sus electores y tampoco deben serlo. Es verdaderamente deseable que tengan más talento y sean más virtuosos. Segundo, la asamblea representativa estará formada sobre todo, por no decir exclusivamente, por la naturaleza aristocrática.

²⁶⁹ J. Wilson, discurso del 4 de diciembre de 1787, en John Elliot (ed.), *The Debates in the Several State Conventions on The Adoption of the Federal Constitution as recommended by the General Convention at Philadelphia*, 5 vols., Nueva York, Burt Franklin, 1888, vol. II, pp. 4734.

Tras su defensa de la aristocracia natural, Wilson resalta hasta qué punto difiere de la aristocracia propiamente dicha. Un «gobierno aristocrático», prosigue, es un gobierno

en el que el poder supremo no es del pueblo, sino que reside en un selecto órgano de hombres que, o bien ocupan las vacantes que se producen por voluntad propia y elección, o bien lo consiguen en virtud del principio de herencia, o por sus posesiones territoriales, o por alguna otra razón que no es el resultado de sus características personales. Cuando hablo de características personales me refiero a las cualidades de su mente y a la disposición de su corazón²⁷⁰.

Cuando se vio ante la misma objeción sobre el carácter aristocrático de la Constitución, la primera respuesta de Hamilton fue ridiculizar la concepción de aristocracia de sus adversarios.

¿Por qué, entonces, nos hablan tan a menudo de aristocracia? Por mi parte, apenas reconozco el significado de esta palabra tal y como se aplica [...] Pero, ¿quiénes son los aristócratas entre nosotros? ¿Dónde encontramos hombres elevados a un rango perpetuo y por encima del de sus conciudadanos y con poderes independientes de ellos? Los argumentos del caballero [el antifederalista] no van más allá de probar que hay hombres que son ricos, hombres que son pobres, algunos que son inteligentes y otros que no; que en verdad toda persona eminente es un aristócrata [...] Me atrevo a decir que esta descripción es ridícula. Esa imagen es ilusoria. ¿Considera el nuevo gobierno más elegible a un hombre rico que a uno pobre? No, no requiere tal cualificación²⁷¹.

Hamilton vuelve una y otra vez al argumento favorito de los federalistas: que el pueblo tiene el derecho de elegir como gobernantes a quien le plazca. No obstante, va incluso más allá al reconocer que la riqueza estaba destinada a desempeñar una parte cada vez más importante en las elecciones: «A medida que aumente la riqueza y se acumule en pocas manos, a medida que el lujo prevalezca en la sociedad, la virtud será considerada en mayor grado sólo como gracioso accesorio de la riqueza y las cosas tenderán a apartarse del modelo republicano. Es una disposición real de la naturaleza humana: es algo que ni el honorable miembro [Melancton Smith] ni yo podemos corregir»²⁷². Y aunque Hamilton lamenta tan ineludible evolución, los comentarios siguientes suenan algo más que resignados:

Fijaos en los ricos y pobres de la comunidad, en los instruidos y en los ignorantes. ¿Entre quiénes predomina la virtud? La diferencia no consiste, desde luego, en la cantidad sino en el tipo de vicios inherentes a las diversas clases, y a este respecto la ventaja de carácter pertenece a los ricos. Sus vicios son probablemente más favorables a la prosperidad del estado que los de los indigentes y participan menos en la depravación moral.²⁷³

Hamilton estaba, más que ningún otro federalista, dispuesto a abogar abiertamente por conceder a la riqueza cierto papel en la selección de los representantes. Roma le fascinaba y su objetivo máximo era que la joven nación se convirtiese en una gran potencia, en un imperio tal vez. Consideraba el poder económico la mejor vía hacia la grandeza histórica y, por ello, quería ver dirigido el país por comerciantes prósperos,

²⁷⁰ *Ibid*, p. 474.

²⁷¹ Hamilton, discurso del 21 de junio de 1788, en Elliot (ed.), *The Debates...*, vol. 11, p. 256.

²⁷² *Ibid*, p. 256.

²⁷³ *Ibid*, p. 257.

osados y emprendedores. En Filadelfia, en su discurso contra el plan presentado por la delegación de New Jersey, había subrayado la necesidad de atraer al nuevo gobierno a «verdaderos hombres de peso e influencia»²⁷⁴. En *El Federalista* replicó a los antifederalistas que «la idea de una representación real de todas las clases de personas y de cada clase» era «utópica en su conjunto», añadiendo: «A no ser que sea establecido explícitamente en la Constitución que cada ocupación diferente debe mandar una o más personas, en la práctica jamás tendrá lugar»²⁷⁵. Una vez más, se daba la razón a los antifederalistas: la importancia numérica de las diversas clases de la sociedad nunca encontrará reflejo espontáneo en la asamblea representativa.

Los mecánicos y los fabricantes, salvo escasas excepciones, siempre estarán inclinados a dar su voto a comerciantes más que a personas de sus propios oficios o gremios. Estos distinguidos ciudadanos son bien conscientes de que las artesanías mecánicas y manufactureras proporcionan los materiales de la industria y empresa comercial [...] Saben que el comerciante es su patrón y amigo *natural*; y son conscientes de que por mucha confianza que, en justicia, puedan tener en su propio buen juicio, los comerciantes pueden promover sus intereses más eficazmente que ellos mismos²⁷⁶.

La diferencia era que Hamilton, al contrario que los antifederalistas, admitía este estado «natural» de las cosas.

No todos los federalistas compartían el punto de vista de Hamilton sobre el papel del comercio y de la riqueza, como lo mostrarían los debates y conflictos de la década siguiente. En los años noventa del siglo XVIII, Madison y Hamilton se hallaron en bandos opuestos: Hamilton, entonces en el cargo, seguía siendo partidario de los intereses comerciales y financieros y defendiendo un fuerte poder central; mientras, Madison se sumaba a Jefferson en las denuncias de lo que consideraban la corrupción asociada a las finanzas y al comercio, así como de las intrusiones del gobierno federal. Todos los federalistas coincidían, sin embargo, en que los representantes no debían ser como sus electorados. Ya fuesen las diferencias expresadas en términos de sabiduría, virtud, talento o riqueza y pobreza absolutas, todos esperaban y deseaban que los elegidos destacasen entre los que los elegían.

Al final, no obstante, los federalistas compartían la intuición antifederalista de que este tipo de diferencias resultarían del mero tamaño de los distritos electorales (o sea, por la proporción entre electores y elegido). Los partidarios de la Constitución propuesta no ofrecían más explicación del fenómeno que sus adversarios. Pero como los federalistas no solían presentarlo públicamente como uno de los principales méritos de la Constitución, su incapacidad para explicarlo en los debates era menos problemática para ellos que para los antifederalistas. Aun así, la idea aparecía ocasionalmente en los discursos federalistas. Wilson, por ejemplo, declaró:

Y creo que la experiencia de quienes tuvieron experiencia demuestra que cuanto mayor sea el distrito electoral, mejor es la representación. Los pequeños demagogos sólo surgen en rincones remotos. Sólo una verdadera fortaleza de carácter puede dar a un hombre influencia en grandes distritos. Esto se muestra notablemente en el estado de Massachusetts. Los miembros de la Cámara de Representantes son elegidos en distritos muy pequeños; y tal ha sido la influencia de la camarilla del partido y las pocas intrigas habidas en él, que la gran mayoría parece inclinada a mostrar poca desaprobación de la conducta de los insurgentes en ese estado [los partidarios de Shays].²⁷⁷

²⁷⁴ *Records*, vol. I p.299.

²⁷⁵ Hamilton, «Federalist 35», p. 214.

²⁷⁶ *Ibid.* (La cursiva es mía.)

²⁷⁷ J. Wilson, discurso del 4 de diciembre de 1787, en Elliot (ed.), *The Debates...*, vol. II, p. 474.

Por el contrario, el gobernador de Massachusetts fue elegido por todo el electorado, una circunscripción más bien grande. Está claro que, prosigue Wilson, cuando se llegó a la elección del gobernador, los votantes de Massachusetts «sólo oscilaron entre las personalidades más eminentes»²⁷⁸. La alusión a la rebelión de Shays de 1786 dejó bastante clara la dimensión socioeconómica de lo que Wilson quería decir con «personalidades eminentes» o «verdadero peso de carácter»²⁷⁹. En su discurso del 11 de diciembre de 1787, Wilson repite el mismo razonamiento (con sólo ligeras diferencias de énfasis), antes de aducir que los distritos electorales grandes eran una protección frente a los demagogos de tres al cuarto y la mentalidad pueblerina²⁸⁰.

Escribiendo en el «El Federalista 10», Madison establece también una conexión entre el tamaño del electorado y la selección de candidatos prominentes. Aunque el pasaje no aborda la proporción electoral y el tamaño de la cámara, sino la ventaja de las grandes repúblicas frente a las pequeñas, emplea un razonamiento similar al de Wilson: cuanto más numeroso sea el electorado, más probable es la selección de personajes respetables:

Como cada representante será elegido por un mayor número de ciudadanos en las repúblicas más grandes que en las pequeñas, será más difícil para los candidatos indignos practicar con éxito el pervertido arte con el que con frecuencia se llevan a cabo las elecciones; y al ser sufragios del pueblo más libres, será más probable que se centren en los individuos que posean los méritos más atractivos y la más completa y formada personalidad²⁸¹

En su «Nota sobre el discurso sobre el derecho de sufragio» (una explicación del discurso que pronunció en la Convención el 7 de agosto de 1787)²⁸², Madison es más explícito en cuanto a los beneficios que espera de los grandes electorados. En la nota se reflexiona sobre las posibles soluciones a lo que describe al comienzo como el mayor problema suscitado por el derecho de sufragio. «Si se concede el derecho exclusivamente a los propietarios, se pueden oprimir los derechos de las personas. Basta con el feudalismo para probarlo. Si se extiende a todos por igual, los derechos de los propietarios o las exigencias de justicia pueden ser rechazados por una mayoría sin propiedades o interesada en ciertas cotas de injusticia.»²⁸³ El objetivo principal en cuestiones de sufragio, por lo tanto, es garantizar los derechos de las personas y de la propiedad por igual. Madison considera cinco posibles soluciones. Las dos primeras son rechazadas por no equitativas: una cualificación patrimonial para los electores, ya sea en forma de alguna propiedad específica o de cualquier propiedad; y la elección de una

²⁷⁸ *Ibid.*

²⁷⁹ La rebelión de Shays, que estalló en Massachusetts en 1786, tuvo cierta influencia en la elaboración de la Constitución. Contribuyó a formar el ánimo contrario a la «democracia» que quedó expresado en Filadelfia. Los pequeños agricultores de la parte occidental del estado se rebelaron contra los intereses mercantiles del litoral, favorecidos por el legislativo de Boston. El legislativo había adoptado una política de rigidez monetaria y había decidido acabar con el endeudamiento público, lo que condujo a un aumento de la presión fiscal. En las elecciones legislativas celebradas tras la rebelión, las fuerzas que representaban el descontento tuvieron mucho éxito. Sobre la rebelión de Shays, véase Pole, *Political Representation*, pp. 227-41.

²⁸⁰ J. Wilson, discurso del 11 de diciembre de 1787, en J. B. McMaster y F. Stone (eds.), *Pennsylvania and the Federal Constitution* (Filadelfia, 1888), p. 395.

²⁸¹ Madison, «Federalist 10», p. 82-3.

²⁸² Véase la nota 28.

²⁸³ Madison «Note to the speech on the right of suffrage» (probablemente de 1821) en *Records*, volumen III, p. 450.

rama del legislativo por los propietarios y otra por los carentes de propiedad. Madison se extiende más en una tercera posibilidad: reservar el derecho de elección de una rama del legislativo a los propietarios y reconocer a todos los ciudadanos, incluyendo a los propietarios, el derecho de elegir a la otra rama (lo que daría voto doble a los propietarios). Madison indica, no obstante, que no tenía del todo claro los efectos de esta tercera solución y creía que podía ser probada. Luego pasa a una cuarta solución, sobre la cual, al parecer, tenía opiniones más definidas:

Si la experiencia o la opinión pública requieren un sufragio igual y universal para cada poder del gobierno, como prevalece en general en los Estados Unidos, se puede encontrar un recurso favorable para los hacendados u otros propietarios, cuando sus posesiones están en minoría, en la ampliación de los distritos electorales para una rama del legislativo y en la extensión de su período de servicio. *Los distritos más grandes son manifiestamente más favorables a la elección de personas de respetabilidad general y de probable adhesión a los derechos de propiedad que a la de quienes dependen de pedir personalmente el voto en comunidades reducidas.*²⁸⁴

Finalmente, de hallarse también inaceptable esta solución, Madison ve el bastión final de los derechos de propiedad en una combinación de diversos elementos: «La influencia ordinaria de la propiedad y la información superior inherente a sus titulares»²⁸⁵, «el sentido popular de la justicia ilustrado y ampliado por una profunda educación» y «la dificultad de combinar y efectuar propósitos injustos en una nación grande». Las soluciones cuarta y quinta están obviamente incorporadas en la Constitución²⁸⁶. Respecto a los efectos de los distritos electorales de mayor tamaño, Madison ya no habla (como lo hiciera en el «El Federalista 10») con el lenguaje de la virtud y la sabiduría; afirma con mayor franqueza que el superior tamaño actuaría en favor de la propiedad y de la riqueza.

Sería superficial, sin embargo, presentar a Madison y a los dirigentes federalistas en general como políticos hipócritas y astutos, que incluyeron en la Constitución requisitos patrimoniales subrepticios (grandes distritos electorales) y que abogaban públicamente, buscando la aprobación popular, por que la asamblea estuviese abierta a cualquier persona de mérito. A la inversa, sería ingenuo centrarnos exclusivamente en el aspecto legal de la situación y afirmar que, como no había requisitos patrimoniales para los representantes en la Constitución, los federalistas eran adalides de la igualdad

²⁸⁴ *Records*, volumen III, p. 454. (La cursiva es mía.)

²⁸⁵ En El Federalista, Madison alude a la deferencia que inspiran los propietarios. En un razonamiento en el que se justifica la distribución de escaños basada en gran medida en la propiedad de esclavos (la «proporción federal» de 3/5), Madison explica que la *riqueza* de los estados debe ser tenida en cuenta *legalmente*, ya que los estados ricos no gozan *espontáneamente* de los beneficios de la superior influencia que confiere la riqueza. La situación de los estados, arguye, es diferente de la de los ciudadanos individuales. «Si la ley permite a un ciudadano opulento sólo un voto en la elección de su representante, el respeto y la importancia que se derivan de tan afortunada situación guía con mucha frecuencia el voto de otros hacia los objetos de su elección; y a través de este *imperceptible canal*, los derechos de propiedad se trasladan a la representación pública» («Federalist 54», p. 339; la cursiva es mía.)

²⁸⁶ Las circunstancias y fecha de esta nota no están del todo claras. Madison escribe al principio de este discurso de 7 de agosto de 1787, como se informa en los *Records* de la Convención Federal, que no «refleja la más plena y madura opinión del orador sobre la materia». Parece que la interpretación más plausible sería que la nota manifiesta lo que Madison retrospectivamente (en 1821) consideró como la justificación del derecho de sufragio establecido en 1787, cuando era, como hemos visto, partidario del requisito patrimonial. Resulta difícil datar con exactitud el momento del cambio de opinión al que alude. Parece, a la luz de los argumentos presentados en «El Federalista 10», que a finales de 1787 como más tarde había llegado a la conclusión de que los grandes distritos electorales beneficiaban a los propietarios. Pero pudo haber descubierto el efecto con anterioridad (durante los debates de Filadelfia, por ejemplo).

política²⁸⁷. La extraordinaria fortaleza de la posición federalista procedía del hecho de que cuando Madison o Wilson declaraban que el pueblo podía elegir a quien quisiera, estaban expresando una posición indiscutible. Acusar por ello a los federalistas de «engañar al pueblo» era sencillamente increíble. Los defensores de la Constitución estaban, desde luego, afirmando *una* verdad, pero también había otra, o para ser más exactos otra idea que ambos partidos consideraban verdadera (aun sin entender exactamente por qué): que el pueblo, como regla, opta libremente por elegir a candidatos con patrimonio o «respetables». Ambas proposiciones (y este es el punto esencial) podían ser verdades objetivas a la vez. La primera, por lo tanto, no puede ni pudo considerarse como un mero pretexto ideológico de la segunda.

No puede sostenerse tampoco que el tamaño de los distritos electorales fuese un medio para compensar en la práctica los efectos de la falta de cualificaciones formales. Los federalistas no se apoyaron en dos elementos de la Constitución que fuesen igualmente ciertos (o que se considerasen ciertos) en la creencia de que el elemento restrictivo (la ventaja concedida a la aristocracia natural por el tamaño de los distritos electorales) anularía el efecto más abierto (la falta de cualquier cualificación patrimonial para los representantes). Tal pretensión presupone que los resultados concretos de unos requisitos formales equivaldrían estrictamente a los de los grandes distritos electorales (o percibidos así por los afectados).

Por intuición se percibe que las dos disposiciones no eran equivalentes. El principio general de que las leyes y las instituciones introducen una diferencia y no son meros fenómenos superficiales ha ganado amplia aceptación en la actualidad. Ahora bien, ni la intuición ni el principio general de que la ley no es mera «formalidad» son del todo aplicables aquí. También es preciso explicar por qué precisamente en el caso particular de las cualificaciones parlamentarias, los requerimientos no hubiesen producido iguales efectos electorales a los que los federalistas y los antifederalistas esperaban del tamaño de los distritos electorales.

Los grandes distritos electorales no eran el equivalente estricto de un requisito patrimonial formal por dos razones principales. Primero, la idea de que beneficiarían a la aristocracia natural se basaba sobre la premisa de un fenómeno que la experiencia parece generalmente confirmar: «La experiencia demuestra» (como dijo Wilson) que por lo general en grandes circunscripciones electorales sólo resultan elegidas «personalidades respetables» o (en términos de Brutus) que este efecto se produce «según el curso común de los asuntos humanos»²⁸⁸. En consecuencia, parecía que la relación entre grandes distritos y la elección de la aristocracia se daba *casi todas las veces*. Un requisito patrimonial formal, por el contrario, hubiese sido efectivo *siempre*. Si las ventajas de las clases propietarias se aseguran por una constante estadísticamente demostrada del comportamiento electoral, el sistema ofrece una medida de flexibilidad: pueden surgir circunstancias en las que no se obtiene el efecto porque una preocupación excepcional anula la inclinación habitual de los votantes hacia los candidatos «insignes». La situación es diferente si se reservan por ley los cargos legislativos a las clases sociales más altas, ya que la ley es, por definición, rígida. Obviamente, la ley puede ser cambiada, por medios pacíficos o violentos, pero el proceso es más complicado.

²⁸⁷ La interpretación «ingenua» se contradice manifiestamente con la documentación histórica, por lo que no hay razón para discutirla.

²⁸⁸ Se puede también recordar el comentario de Hamilton, citado con anterioridad: «Los artesanos y los trabajadores estarán siempre más inclinados, *con pocas excepciones*, a dar sus votos preferentemente a comerciantes sobre las personas de sus mismos oficios y gremios» (la cursiva es mía). Véase la nota 69.

No hay justificación para considerar desdeñable la diferencia entre lo que siempre sucede y lo que ocurre la mayor parte de las veces. La distinción (desarrollada por Aristóteles) entre estas dos categorías tiene especial relevancia en política. Es un error, una falacia, de hecho, considerar, como a menudo se hace, que la verdad fundamental de un fenómeno político estriba en la forma que asume la mayor parte del tiempo. En realidad, también son importantes los casos excepcionales, ya que lo que está en juego en la política varía según las circunstancias y el caso estadísticamente excepcional puede tener importantes consecuencias históricas. Por otro lado, es igual de falaz otorgar un privilegio epistemológico a los casos extremos, a los que son raros y de incierta probabilidad. En política, la verdad última se revela tanto por la excepción como por la regla²⁸⁹. Las crisis y las revoluciones tienen, naturalmente, importancia; se puede afirmar que definen lo habitual al determinar los límites dentro de los que opera lo habitual. Pero no se concluye que sean la verdad de la política ordinaria ni que proporcionen la clave para su comprensión. En las revoluciones o en las crisis entran en juego algunos factores y mecanismos que no están presentes en situaciones normales, por lo que no nos pueden servir para entender la política ordinaria. Las teorías políticas más convincentes son las que dejan espacio para lo ordinario y lo extraordinario, manteniendo a la par una distinción entre ambos y explicándolos por separado. El pensamiento de Locke ofrece una perfecta ilustración. La mayor parte del tiempo, comenta Locke, el pueblo confía en el gobierno establecido, sobre todo si lo ha elegido; no es fácil que «abandonen sus viejas formas». El pueblo se rebela sólo cuando «una larga serie de abusos, prevaricaciones y trampas» manifiestan inequívocamente una intención de traicionar su confianza, «invoca al Cielo» y somete su suerte (con bastante razón) al veredicto de la batalla²⁹⁰. Uno de los más notables puntos fuertes del *Segundo tratado* es que ni la confianza de los gobernados en el gobierno ni la posibilidad de revolución es presentada como *la* verdad de la política.

Volviendo al debate americano, la conclusión debe ser que, aunque los grandes distritos electorales y los requisitos legales para ser representante favorezcan a los candidatos de clases sociales superiores, ambos fenómenos no pueden equipararse. No puede dejarse de lado por insignificante el mayor grado de flexibilidad que ofrecen las circunscripciones extensas en casos excepcionales:

es la primera razón por la que el tamaño de los distritos electorales no canceló los efectos de la cláusula electoral no restrictiva de la Constitución.

Segundo, si las ventajas de determinadas clases en cuestiones de representación quedan plasmadas en leyes, abolirlas (o concedérselas a otras clases) requiere enmendar la ley. Esto supone que el cambio en las normas debe ser aprobado por los mismos que se benefician de ellas, ya que fueron elegidos según las normas antiguas. Tal sistema, en consecuencia, equivale a someter la muerte de una determinada élite a su propia

²⁸⁹ El pensamiento de Carl Schmitt es una de las más brillantes, sistemáticas y conscientes exposiciones del falaz principio de que los casos excepcionales revelan la esencia de un fenómeno. Los análisis de Schmitt de casos extremos son casi siempre penetrantes, pero Schmitt, indebidamente (aunque consciente) extiende las conclusiones que pueden sacarse de los casos excepcionales al carácter general del fenómeno bajo consideración. Escribe, por ejemplo: Precisamente una filosofía de la vida concreta no debe apartarse de las excepciones y de los casos extremos, sino que debe interesarse en ellos al máximo [...] La excepción es más interesante que la regla. La regla no demuestra nada, la excepción todo: no sólo confirma la regla, sino también su existencia, que deriva sólo de la excepción» (*Politische Theologie: Vier Capitel zur Lehre der Souveränität* [1922]).

²⁹⁰ J. Locke, *Second Treatise of Government*, capítulo XIX, 66, 221, 223, 242, en J. Locke *Two Treatises of Government*, P. Laslett (ed.), Cambridge, Cambridge University Press, 1960, pp. 414, 415, 427 [ed. cast.: *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, Madrid, Alianza Editorial, 1980].

aprobación y consentimiento. Si, por contra, la ventaja de una determinada clase social resulta sólo del comportamiento electoral de los ciudadanos (como es el caso de la ventaja de la aristocracia natural resultante de los grandes distritos electorales), un simple cambio en el electorado bastaría para derrocar a la élite o para alterar su composición. En tal caso, se puede lograr la salida de una élite del poder sin su aprobación. Esto no equivale a decir, sin embargo, que basta la simple y libre decisión del electorado para conseguir ese resultado, ya que la ventaja de las clases sociales superiores en los distritos electorales extensos, aunque resultado del comportamiento electoral, depende en realidad de una serie de factores de los que sólo unos pocos son modificables deliberadamente por los votantes. Por ejemplo, el éxito electoral de los hacendados en los grandes distritos sin duda se debe en parte a los imperativos de los gastos de las campañas. También tenía algo que ver con las normas sociales (por ejemplo, la deferencia). Estos factores están claramente fuera del alcance de las decisiones conscientes y deliberadas de los votantes; la mera voluntad del electorado no basta por sí misma para acabar con las ventajas de la riqueza. Se requieren también cambios más profundos en las circunstancias socioeconómicas y en la cultura política. Por muy difícil que sea, esos cambios no precisan de la aprobación de quienes están en el poder, mientras que sí se requeriría su aprobación en un sistema de cualificaciones legales. Y apenas hay nada más difícil que inducir a una élite a asentir en su propia disminución del poder. Normalmente requiere una presión externa desmesurada y, de hecho, violenta.

Se puede objetar que, en un sistema con requisitos legales, la ley que ha de cambiarse para poner fin a las ventajas de las clases privilegiadas no suele ser ordinaria sino constitucional. Este era, desde luego, el caso en los Estados Unidos. Así, cambiar los requisitos legales no hubiese dependido únicamente de los representantes elegidos según dichas cualificaciones. El argumento aquí expuesto conserva, no obstante, su validez, ya que el legislativo hubiese tenido voz en el proceso de revisión constitucional.

Por ende, en este segundo caso tampoco los requisitos legales de los representantes y los grandes distritos electorales hubieran tenido efectos estrictamente idénticos. La diferencia radica en que, con un sistema de grandes distritos electorales, la ventaja de la riqueza podía ser alterada o incluso abolida sin el consentimiento de las élites propietarias. Esto facilitaba la apertura al cambio político de una manera mucho más eficaz de lo que permitían las condiciones legales que los fundadores ingleses y franceses de las instituciones representativas establecieron en sus países.

La diversidad geográfica de los estados americanos, que evitó que los delegados de Filadelfia llegasen a un acuerdo sobre el requisito de la riqueza para los representantes, llevó a inventar un sistema en el que la designación de la élite representativa se aseguraba de modo más flexible y adaptable que al otro lado del Atlántico. En América, corriendo la historia y los cambios en la estructura social de la nación, diferentes élites fueron capaces de sucederse en el poder sin mayores trastornos. Y ocasionalmente, en momentos excepcionales, los votantes hasta pudieron ser capaces de elegir a ciudadanos corrientes.

Ahora estamos en condiciones de ver por qué el debate constitucional americano arroja luz sobre las instituciones representativas en general y no sólo sobre las americanas. Esta mayor trascendencia resulta, en primer lugar, de la posición defendida por los antifederalistas. Sus opiniones no han sido muy estudiadas, pero la historia de las ideas y la teoría política en general cometieron un error descuidando esta corriente de pensamiento. Con su infatigable insistencia en la «similitud» y en la «proximidad» que debe vincular a representantes y representados, los antifederalistas hicieron una

contribución realmente importante al pensamiento político. Los antifederalistas expresaron con gran claridad una concepción plausible, coherente y convincente de la representación. Aceptaron sin reservas la necesidad de una diferenciación funcional entre gobernantes y gobernados, pero mantuvieron que para que el gobierno representativo fuese genuinamente popular, los representantes habrían de estar lo más cerca posible de sus electorados: vivir con ellos y compartir sus circunstancias. Si se cumplían estas condiciones, argumentaban, los representantes sentirían, pensarían y actuarían como el pueblo al que representan. Esta visión de la representación fue claramente derrotada en 1787. Por lo tanto, el debate americano pone de relieve lo que no se quería que fuese el gobierno representativo. Desde el mismo comienzo estaba claro que el gobierno representativo americano no se basaría en la semejanza y proximidad entre representantes y representados. El debate de 1787 ilumina también por contraste la concepción triunfante de representación. Los representantes iban a ser diferentes de los representados y a estar por encima de ellos en cuanto a talento, virtud y riqueza. Ahora bien, el gobierno sería republicano (o popular) porque el pueblo elegiría a los representantes y, ante todo, porque la frecuencia de las elecciones les obligaría a ser responsables ante el pueblo. Más que en Francia o en Inglaterra, donde en el siglo XVIII ninguna fuerza importante defendió la representación basada en la semejanza o proximidad social, fue en América en donde surgió de modo paradigmático la combinación de un principio de distinción y de gobierno popular representativo.

Además, trascendiendo el problema constitucional de la representación, el ideal de la similitud entre el liderazgo y el pueblo resultó ser una poderosa fuerza movilizadora durante el siglo siguiente. Pero fueron los antifederalistas los que la formularon por vez primera. Vista desde una cierta perspectiva, la historia del mundo occidental puede ser considerada como el avance del principio de la división del trabajo, pero cada vez que el principio se extendía a organizaciones que participaban en la política (por ejemplo, partidos de masas, sindicatos y asociaciones ciudadanas), el ideal de la similitud y proximidad se manifestaba como una fuerza atractiva. En toda organización con dimensión política es posible movilizar energías sustanciales apelando a la idea de que los dirigentes se han de parecer a los miembros, compartir su circunstancias y estar lo más cerca posible de ellos, incluso aunque las necesidades prácticas impongan una diferenciación de papeles. El poder del ideal de la similitud deriva de su capacidad para lograr una reconciliación casi perfecta entre la división del trabajo y el principio democrático de la igualdad.

Hay otro elemento de importancia general en el debate americano. En este lado del Atlántico, se asumió en seguida que la superioridad de los elegidos sobre los electores se podía conseguir habitualmente, incluso sin ningún requisito legal, mediante la mera operación del método electivo. Llevó casi otros cien años el que los europeos llegasen a ver esta propiedad de las elecciones o, al menos, que recurrieran a ella para asegurar la distinción de los representantes. Hay que reconocer que los protagonistas del debate americano consideraban el tamaño de los distritos electorales como el factor principal en la selección de candidatos prominentes, pero los antifederalistas se percataron de que, incluso en los pequeños distritos, los votantes elegirían espontáneamente a las personas que considerasen de un modo u otro superiores a ellos. Cuando el *Federal Farmer*, por ejemplo, solicitó un mayor número de representantes, lo hizo «con el fin de permitir a los profesionales, comerciantes, tenderos, agricultores, artesanos, etc., llevar al legislativo a una proporción justa de sus respectivos hombres de mejor formación»²⁹¹.

²⁹¹ *The Federal Farmer*, Carta II, *Storing*, II, 8, 15. (La cursiva es mía.)

En el pensamiento antifederalista había una tensión no resuelta (que los federalistas no dejaron de explotar) entre el ideal de la similitud y la adhesión al principio electivo. En el debate de ratificación, sin embargo, la posición antifederalista no fue simplemente incoherente. Aunque los antifederalistas aceptaron ciertas diferencias entre los representantes y sus electores, temían que, en enormes distritos electorales, la diferencia se agrandaría demasiado. Les asustaba que ciertas categorías de ciudadanos fuesen privadas de cualquier representante propio y que, al cabo, la riqueza se convirtiese en el único criterio de distinción. En cualquier caso, eran conscientes de que el principio electivo conduciría por sí mismo a la selección de lo que consideraron como una aristocracia. Los federalistas, sin duda, compartían esa creencia. El desacuerdo era una cuestión de grados: ambas partes tenían opiniones diferentes sobre lo que era la distancia correcta entre representantes y representados. Diferían además en lo relativo a las características específicas que habría de tener la «aristocracia» que era deseable elegir. Restableciendo, sin referencia explícita a ella, una antigua idea, ambas partes creían que la elección por sí misma posee un efecto aristocrático.

CAPÍTULO 4

UNA ARISTOCRACIA DEMOCRÁTICA

Durante el siglo XIX y comienzos del XX, una tendencia dominó el desarrollo de las instituciones representativas: la extensión del derecho de voto, que, con el tiempo, culminaría en el sufragio universal. Tuvo lugar también otra transformación: desapareció el requisito de la riqueza para ser representante. Estos dos cambios originaron la creencia de que la representación avanzaba hacia el gobierno popular. Se llegó, en efecto, a identificar a la libre elección de representantes por todos los adultos casi completamente con la democracia. En este contexto, la hipótesis de que las elecciones pudieran contener una dimensión no igualitaria o aristocrática ni siquiera parecía digna de estudio teórico. En términos más generales, el movimiento favorable al sufragio universal, sin límites legales sobre el origen social de los candidatos, constituyó un avance tan evidente de la igualdad política que la posible persistencia de efectos no igualitarios o aristocráticos parecía simplemente irrelevante. Parece que desde comienzos del siglo XX, la naturaleza aristocrática de las elecciones no ha incitado ni investigaciones conceptuales ni debates políticos²⁹².

El debate americano de 1787 fue, entonces, la última ocasión en la que se consideró la posible presencia de rasgos aristocráticos en sistemas apoyados en elecciones libres. El debate marcó de hecho un giro y cierto progreso en la comprensión de lo que los teóricos políticos llevaban afirmando desde hacía tiempo. En primer lugar, aunque algunos filósofos, desde Aristóteles hasta Rousseau, habían razonado que la elección era aristocrática en comparación con el sorteo, ni los antifederalistas ni los federalistas pensaron en la selección por sorteo. Ambos bandos creían que las elecciones seleccionan a individuos en cierto modo superiores a los que los eligen. Vieron en ese fenómeno la dimensión aristocrática del método electivo. La elección les parecía aristocrática, no por referencia al sorteo, sino en y por sí misma.

Los teóricos anteriores se limitaban a aducir, además, de modo general que un sistema electivo no da a todos las mismas posibilidades de ocupar cargos. No concretaron a quiénes favorecería el método electivo de distribución. En el sistema americano, en cambio, se identificó a los beneficiarios del sistema electivo. Hay que reconocer que la naturaleza de la superioridad favorecida por el método electivo no fue definida de modo claro e inequívoco. La elección, era el razonamiento de los protagonistas, beneficiaría a ciudadanos notorios o eminentes, a aquellos con las profesiones más prestigiosas e influyentes, a los más talentosos o, sencillamente, a los más ricos. Pero los norteamericanos se apartaron de la tradición filosófica al discernir, o tratar de discernir, qué categorías concretas de la población se verían privilegiadas en la competición electoral para la ocupación de cargos. Y fueron la posición social y la riqueza lo que percibieron como atributos destinados a desempeñar el papel principal.

El debate americano también expresó lo que Guicciardini o Montesquieu, por ejemplo, sólo habían insinuado, que el tipo de aristocracia asociada a la elección no tenía nada que ver con la nobleza definida legalmente o hereditaria. Si bien es cierto que la elección favorece a los grandes, no es a los grandes de la sociedad feudal, sino a los

²⁹² Debemos señalar una excepción. Carl Schmitt es probablemente el único autor contemporáneo en el que hallamos una consideración de la naturaleza aristocrática de las elecciones. No obstante y como veremos, Schmitt atribuye esta característica a factores externos al propio proceso electivo. Su contribución, con toda su importancia en algunos aspectos, no arroja luz sobre la naturaleza de las elecciones.

que gozan de una posición superior en la sociedad, independientemente de los términos en que esté definida esa superioridad.

Finalmente, el debate de 1787 pudo haber contribuido a la formación de la teoría de los efectos aristocráticos de las elecciones. Al resaltar repetidamente que los electores optarían por los individuos más «notorios» o «prominentes», o sea, por los más destacados y visibles de todos, los antifederalistas abrieron una nueva perspectiva para la explicación de los efectos aristocráticos del procedimiento electivo.

Si la doctrina secular de la naturaleza aristocrática de la elección y de las intuiciones presentadas durante el debate americano fuese ciertas, ni la extensión del derecho de voto ni la abolición de los requisitos parlamentarios eliminarían dos fenómenos: en los gobiernos basados únicamente en la elección, no todos los ciudadanos tendrían igual oportunidad de acceder a un cargo. Y la posición de los representantes se reservaría a las personas consideradas superiores o a los miembros de las clases sociales más altas. Conservaría por ello una dimensión aristocrática, en el sentido de que los elegidos no serían similares a los que les eligieron, aun cuando todos los ciudadanos tuviesen derecho de voto. Además, no todos tendrían la misma oportunidad de ejercer el poder político, aunque nadie tuviese trabas legales para presentarse a cargos. Ahora hemos de preguntarnos si las elecciones poseen, en realidad, tales características no igualitarias y aristocráticas.

El carácter aristocrático de las elecciones: una teoría pura

Debemos plantearnos aquí si hay ciertos elementos *intrínsecos* al método electivo que tengan consecuencias no igualitarias y llevan a que los elegidos sean de algún modo superiores a los electores.

Este modo de enmarcar la pregunta sigue la línea de la tradición de la filosofía política. Aristóteles, Montesquieu y Rousseau afirmaron que las elecciones son intrínsecamente aristocráticas. No pensaban que el efecto aristocrático derivase de las circunstancias y condiciones en las que se emplea el método electivo; creían que era el resultado de la naturaleza misma de las elecciones.

Emprendamos, entonces, un análisis puramente teórico del mecanismo electivo. Es indudable que la hipótesis de la naturaleza aristocrática de las elecciones se puede probar empíricamente. Por ejemplo, comparando la composición de las asambleas electas con la de sus respectivos electorados para determinar si puede encontrarse alguna pauta de superioridad en los representantes. Un examen así exigiría una ingente cantidad de datos para ser verdaderamente importante y generaría muchos problemas técnicos, pero el resultado no sería convincente. Aun cuando los datos respaldaran la hipótesis, se podría objetar que tal desigualdad se debe en realidad a las circunstancias de las elecciones. Y como los países en los que el gobierno representativo lleva un par de siglos funcionando siempre se han caracterizado por persistentes desigualdades sociales, la objeción tendría mucho peso.

Emprenderemos, pues, otra ruta. Trataremos de deducir los efectos no igualitarios y aristocráticos desde un análisis abstracto de la elección. Idealmente, la deducción procedería en términos puramente apriorísticos con el fin de desvelar qué comporta lógicamente el acto de elegir. Pero tal deducción trascendental de las propiedades de la elección es probablemente imposible. Puede que no haya modo de evitar hacer algunas suposiciones basadas en la experiencia, pero deben ser tan pocas, simples y no controvertidas como sea posible. Los efectos no igualitarios y aristocráticos de la elección se deben a cuatro factores, que examinaremos uno a uno: el

tratamiento desigual de los candidatos por parte de los votantes, la distinción de los candidatos requerida por una situación selectiva, la ventaja cognoscitiva que otorga una situación de prominencia y el coste de diseminar información.

El tratamiento desigual de los candidatos por parte de los votantes

Para comprender el carácter no igualitario de la elección, primero debemos cambiar de perspectiva. A los gobiernos electivos se les considera generalmente como sistemas políticos en los que los ciudadanos pueden elegir a los líderes que deseen. Tal caracterización es, desde luego, correcta, pero no agota todos los aspectos de la situación; para ser más precisos, usualmente no se suelen apreciar algunas de sus implicaciones.

Imaginémonos un sistema en el que no todos los ciudadanos puedan gobernar a la vez, pero tengan igual derecho a elegir a quien gobierna y todos sean susceptibles de ser elegidos para ocupar cargos públicos. En sistemas así, los ciudadanos son políticamente iguales como electores. Esta es la parte democrática del régimen bajo consideración, pero elegir es sólo uno de los aspectos de la ciudadanía. Los ciudadanos también pueden desear ejercer cargos públicos y, en consecuencia, ser también elegidos. La posibilidad de ocupar un cargo público, que (como hemos visto) era lo que los prerrepublicanos sobre todo valoraban, sigue siendo uno de los componentes de la ciudadanía. Y en nuestra situación imaginada, todos los ciudadanos son electores y potencialmente elegidos. Así que es preciso fijarse en cómo afecta a los ciudadanos en su calidad de posibles objetos de elección, o sea, como candidatos, el sistema que estamos considerando.

Si contemplamos nuestra situación hipotética desde este ángulo, se ve un aspecto diferente del sistema. No está restringida la presentación a cargos, pero el procedimiento de distribución comporta que los candidatos *puedan* ser tratados de manera desigual. Entre los candidatos a funciones públicas, los que alcanzan su objetivo son los individuos identificados por sus nombres que son preferidos al resto. Los cargos no son distribuidos de acuerdo con atributos o acciones definidas abstractamente, a cuya luz todos son iguales, sino de acuerdo con las preferencias del pueblo soberano a favor de tal o cual individuo en particular. Generalmente pensamos que la igualdad ante la ley queda asegurada si una regla vincula la obtención de un beneficio (o una pena) a la posesión de cualidades o a la ejecución de acciones definidas de modo abstracto o anónimo. Sin embargo, las elecciones consideradas como un modo de distribuir cargos no otorgan cargos públicos a cualquiera, a quienquiera que presente las características X o ejecute acciones Y. No se requiere de los votantes que empleen estándares imparciales para discriminar entre los candidatos cuando votan. Pueden decidir también votar a quienes cumplen algunos criterios generales y abstractos (por ejemplo, por su orientación política, su competencia o su honestidad), pero *pueden también* decidir elegir a alguien sólo porque les gusta ese individuo más que otro. Si la elección es libre, nada puede evitar que los votantes puedan discriminar entre candidatos sobre la base de características individuales. Las elecciones libres, por lo tanto, no pueden impedir la parcialidad en el tratamiento de los candidatos. De hecho, la posible influencia de la parcialidad es la otra cara del derecho de los ciudadanos a elegir a quien le plazca como representante. Como son los ciudadanos los que se discriminan entre ellos, nadie nota que las funciones públicas se distribuyen de un modo discrecional y no anónimo, uno que inevitablemente abre las puertas a la parcialidad. En las votaciones secretas, los

ciudadanos ni siquiera tienen que dar explicaciones por sus preferencias. En ese instante el votante es soberano, en el viejo y restringido sentido del término. Podría adoptar, con razón, el lema de los gobernantes absolutos y decir: «Sic volo, sic jubeo; stat pro ratione voluntas» (así quiero, así ordeno, mi voluntad ocupa el lugar de la razón).

El uso de la elección supone otra consecuencia ligeramente diferente para los candidatos. En contra de lo que sugiere el paralelismo que a menudo se establece entre las elecciones y las competiciones deportivas, el procedimiento electivo no es necesariamente meritocrático y no garantiza estrictamente lo que hoy se considera como igualdad de oportunidades. No es lugar para entrar en las complejas disquisiciones que la meritocracia y la igualdad de oportunidades han suscitado durante los últimos veinte años. Parece, no obstante, que hay consenso acerca de que un procedimiento es meritocrático y asegura la igualdad de oportunidades si las desigualdades que genera en la distribución de un bien social son, al menos parcialmente (diría que «completamente»), el resultado de las acciones y opciones de quienes desean el bien²⁹³. No se consideran meritocráticos los procedimientos en los que las desigualdades en la distribución que comporta derivan exclusivamente de desigualdades innatas. Ciertamente, los concursos de belleza no se pueden juzgar como meritocráticos. Por otro lado, los exámenes universitarios sí son meritocráticos, ya que, aun cuando los desiguales resultados de los candidatos se deben algo a la lotería genética del talento (por no hablar de las desigualdades del trasfondo social), son también, al menos en parte, el resultado de los esfuerzos, opciones y acciones de los candidatos.

A este respecto, es instructivo comparar la selección de gobernantes por elección y su reclutamiento por examen competitivo (que fue el modo en que durante mucho tiempo se distribuía la autoridad política en China). Junto con el sorteo, la elección, la herencia y la cooptación, el examen es otro método de seleccionar gobernantes. Consideremos el sistema de examen en su forma pura, dejando aparte todas las influencias externas que habitualmente lo vician en la práctica. Si los gobernantes son elegidos mediante oposición, los candidatos deben cumplir criterios que se presentan de modo abstracto y general. Además, los criterios se anuncian con anticipación y públicamente, y todos los candidatos los conocen. Los candidatos deben entonces aplicar sus energías y recursos (algunos de éstos, por supuesto, son dotes naturales) para cumplir esos criterios, y deben juzgar cuál es el mejor método para alcanzar el objetivo. La desigual distribución de cargos tras un examen refleja, por lo tanto y al menos en parte, la desigualdad de esfuerzos, acciones y juicios de los candidatos.

En un sistema electivo, esto no es necesariamente así. En este caso, los criterios no son definidos de modo abstracto y anunciado por adelantado. Puede que los candidatos traten de adivinar qué es lo que los votantes puedan requerir, pero, incluso suponiendo que fuese posible reconstituir sobre la base de los votos una definición general y abstracta de las cualidades deseadas, es algo que sólo puede saberse *ex post facto*. No hay además garantía de que, cuando depositen sus votos, los electores lleguen a tener en cuenta siquiera parcialmente los esfuerzos, acciones y opciones de los candidatos. En el método electivo no hay nada que requiera que los votantes sean justos con los candidatos. Nada puede *evitar* que el electorado prefiera a un candidato sólo por el color de su piel o por ser bien parecido. A este respecto, hemos de volver a señalar que puede que los votantes no empleen criterios tan tontos. Pueden también aprender que la necedad de seguir esos patrones va en su contra. Y como las elecciones vuelven a

²⁹³ Para una buena y sintética representación del concepto de igualdad de oportunidades en la moderna filosofía de la justicia, véase W. Kymlicka (1990): *Contemporary Political Philosophy. An Introduction*, Oxford, Oxford University Press, pp. 55 y ss. [ed. cast.: *Filosofía política contemporánea*, Barcelona, Ariel, 1995.]

celebrarse, puede que, con el tiempo, adopten pautas de juicio menos irracionales desde el punto de vista de sus intereses, pero no hay nada que impida a los votantes decidir en un momento dado sobre la pura base de las dotes naturales de los candidatos, desconsiderando sus acciones y opciones. Este es, de nuevo, el corolario de la libertad de elección.

Se puede objetar que los candidatos como mínimo necesitan darse a conocer y que, a este respecto, la elección recompensa los esfuerzos y juicios hechos durante la campaña, pero tampoco es estrictamente necesario. Una persona puede ser conocida antes de cualquier campaña electoral, simplemente por su nombre o posición social, y los votantes pueden llegar a decidir que bastan estas razones para preferirla a otras.

En algunos aspectos, es obvio (aunque el hecho tenga consecuencias) que las elecciones no aseguran que todos los que desean cargos tengan las mismas posibilidades. Tal vez sea menos trivial indicar que tampoco garantizan la igualdad de oportunidades entre los que aspiran a una función pública.

El razonamiento anterior establece que las elecciones abren intrínsecamente la posibilidad de un tratamiento desigual de los candidatos a cargos públicos, pero no muestra por qué tiende a producir representantes que en cierto modo son considerados superiores a los que los eligen.

La distinción de candidatos requerida por una situación selectiva

Elegir es optar. Aunque las elecciones no siempre fueron organizadas como una selección (hemos visto, por ejemplo, que en Inglaterra antes de la guerra civil, había a menudo un solo candidato) y, pese al hecho de que muchos regímenes autoritarios organicen elecciones sin oposición, el elemento de la opción es inherente al concepto de elección en los sistemas modernos de representación. En una situación selectiva, los votantes necesitan un motivo al menos para preferir un candidato a los otros. Si los candidatos son indistinguibles, a los votantes les resultará indiferente y, por lo tanto, serán incapaces de optar por uno u otro. Consecuentemente, los candidatos deberán desplegar para ser elegidos al menos una característica que sea valorada positivamente por sus conciudadanos y que los otros candidatos no posean, o no en la misma medida. Entre los ciudadanos aspirantes a cargos, los más capaces de cumplir el requisito son los que posean una cualidad que esté valorada positivamente o sea escasa, única incluso, en una determinada población: es menos probable que, cuando todos los candidatos potenciales hayan decidido presentarse o no, se enfrenten a competidores que ofrezcan el mismo perfil electoral u otro superior. Un persona cuya cualidad o combinación de cualidades sea compartida ampliamente por la población probablemente tenga que enfrentarse a competidores que también poseen esa cualidad; entonces, será indistinguible de ellos. También es probable que se enfrente a oponentes que posean, además de sus mismos rasgos, otra cualidad positiva, y en ese caso será derrotado. Por añadidura, los candidatos potenciales o las organizaciones que los eligen y respaldan son conscientes de esto. Como presentarse supone gastos, o al menos energías, los candidatos potenciales o los partidos que seleccionan candidatos tienen un incentivo para evaluar qué es lo que sucederá cuando se enfrenten a oponentes verdaderos. Antes de decidir seguir adelante como candidato, la persona que aspira a un cargo se pregunta si posee algunas de las características que son valoradas positivamente por sus conciudadanos y sea excepcional o única entre la población.

Sin embargo, una cualidad que es juzgada favorablemente en una cultura o ambientes dados y no es poseída por otros otorga una superioridad: los que la poseen son diferentes y superiores a los que no la tienen. Por lo tanto, los sistemas electivos conducen a la autoselección y selección de candidatos que son considerados superiores,

en una dimensión u otra, al resto de la población y, por tanto, por parte de los votantes. No es una coincidencia que los términos «elección» y «élite» tengan la misma raíz etimológica y que en una serie de idiomas el mismo adjetivo denote a una persona de distinción y a una elegida.

Hay que tener en cuenta que el requisito de la distinción inherente a los sistemas electivos es enteramente estructural:

deriva de la situación de opción ante la que se coloca a los votantes y no de su psicología o actitudes. Los votantes pueden ciertamente desear elegir a alguien que comparta algunas características con ellos y lo hace con frecuencia. Cabría, entonces, pensar que el candidato con mayores posibilidades de ser elegido sea la persona que comparta la misma cualidad que la mayoría de los votantes y que por tanto presente la cualidad más común en una población dada. No es, sin embargo, así, ya que entre el gran número de los que poseen una cualidad extendida, hay también un número probablemente significativo de candidatos potenciales. Aun reconociendo que no es probable que los que compartan una cualidad dada aspiren a cargos, no hay razón para suponer que sólo lo haga uno de ellos. Si los votantes basan su decisión en la similitud entre ellos y los candidatos, serán incapaces de elegir entre un número de personas que comparta la cualidad generalizada. La situación de opción limita a los candidatos a elegir a candidatos que posean características poco comunes (y valoradas positivamente), independientemente de sus preferencias concretas.

Se puede objetar que los votantes podrían optar por el candidato que encuentren más parecido a sí mismos en cierta dimensión o en un conjunto de dimensiones. Esta es una característica distintiva, pero no parece que implique la idea de superioridad.

No obstante, si los votantes optan por el candidato que más se parezca a ellos en algo, la cualidad que valoran no es la que se mida en esa dimensión, sino el parecido con ellos respecto a un rasgo dado. Si eligen, por ejemplo, al candidato cuya competencia sea más parecida a la suya, la cualidad que juzgan favorablemente no es la competencia, sino la distancia mínima entre su propia (y estimada) competencia y la del candidato. Para que opere con éxito un determinado estándar como criterio de selección, la distribución estadística de rasgos entre la población debe presentar un perfil particular: sólo debe haber unas cuantas personas, preferiblemente una sola, cuya posición en una determinada dimensión esté más cercana a la de los otros miembros de la población. Si la condición no se cumple, probablemente habrá muchos candidatos indiferentes para los votantes. Por lo tanto, incluso en este caso, los votantes se ven conducidos a seleccionar a un candidato superior a ellos por poseer una cualidad que valoran en especial y que la mayoría no posee: proximidad al resto por un determinado rasgo.

Por supuesto, todo individuo posee un rasgo al menos que lo distingue de todos los demás²⁹⁴. Así que cabe pensar que quien quiera ocupar un cargo puede presentarse con la esperanza de poder convencer a los votantes de que juzguen favorablemente la cualidad que le diferencia. Y sin embargo, los candidatos potenciales son también conscientes de que, en definitiva, la opción electoral es discrecional. Así que lo racional es que los candidatos potenciales consideren los valores de los votantes como algo dado, que intenten identificarlos en vez de modificarlos y que su decisión de presentarse o no se apoye sobre lo así identificado.

Puede objetarse que, dada la naturaleza discrecional de la opción electoral, los candidatos potenciales no están en condiciones de predecir qué será juzgado positivamente por el electorado. En este caso, los que aspiran a un cargo público se

²⁹⁴ Según el «principio de indiscernibilidad», formulado por primera vez por Leibniz: dos seres no pueden ser estrictamente idénticos en todos los aspectos.

presentarían con la (bien fundada) certeza de que poseen una característica distintiva, pero con absoluta incertidumbre acerca de cómo juzgarán los votantes dicha característica. En la práctica, sin embargo, los valores de los votantes están muy determinados por las circunstancias socioculturales y éstas son fenómenos objetivos conocidos por los candidatos potenciales. En una sociedad habituada a estar en guerra, por ejemplo, es razonable pensar que el electorado juzgará favorablemente cualidades tales como la fortaleza física, las dotes estratégicas y las habilidades marciales. Los candidatos potenciales saben, por tanto, dentro de una determinada cultura o contexto, qué rasgo distintivo será juzgado favorablemente.

Se debe tener en cuenta que los requisitos de distinción no establecen límites al programa ofrecido por los candidatos ni a sus posiciones políticas, únicamente afectan a la selección de personas. Los candidatos pueden ofrecer los programas que quieran, pero están limitados por sus rasgos personales. Una posición política puede ser de la preferencia de la mayoría de los votantes y, por eso, adoptada por los candidatos que quieran vencer, pero no todos los que adopten esa posición tienen la misma oportunidad de resultar elegidos. La elección es, en efecto (y resáltémoslo otra vez), una selección entre personas. Aunque los votantes comparen lo que dicen los candidatos, inevitablemente interviene la personalidad de los contendientes. Además, los programas y las promesas tienen una condición particular en los gobiernos representativos: no son vinculantes legalmente²⁹⁵. Por el contrario, una vez elegida una persona, es ella quien decide la política pública.

Dado que la elección comporta una selección, incluye también un mecanismo interno que dificulta la selección de individuos que se asemejan al resto. En el núcleo del procedimiento electivo hay una fuerza que empuja en el sentido contrario al deseo de similitud entre gobernantes y gobernados.

Ventajas que confiere la preeminencia a *la hora de llamar la atención*

Elegir consiste en seleccionar individuos conocidos. Para ser elegidos, los candidatos deben atraer la atención del electorado. La psicología cognoscitiva muestra, sin embargo, que la atención se centra en primer lugar en objetos o personas *sobresalientes*. Se ha establecido también que los estímulos sobresalientes tienen impacto sobre las percepciones evaluadoras: los estímulos sobresalientes provocan fuertes juicios de valor²⁹⁶. Si se aplican estos resultados a las elecciones, parece que con el fin de atraer la atención y provocar firmes juicios positivos, los candidatos han de destacar por una característica valorada positivamente. El candidato que no sobresalga pasará desapercibido y tendrá pocas oportunidades de ser elegido. Y será rechazado el candidato que destaque por sus poco comunes características negativas. Las

²⁹⁵ Volveremos a este punto en el Capítulo 5.

²⁹⁶ Los primeros estudios sobre los efectos de la preeminencia establecieron que influían elementos causales (las personas están más inclinadas a imputar la causa del fenómeno X al fenómeno A, más que a B, C o D, si A, por cualquier motivo es más destacado —de mayor relieve, más conocido, etc. que B, C o D). Sin embargo, posteriormente ha quedado demostrado que los efectos de la preeminencia van bastante más allá de la atribución de causas. Véase S. E. Taylor y S. T. Fiske (1978): «Salience, attention, and attribution: top of the head phenomena», en L. Berkowitz (ed.), *Advances in Experimental Social Psychology*, vol. II, Nueva York, Academic Press; véase también S. E. Taylor, J. Crocker, S. T. Fiske, M. Sprintzen y J. D. Winkler (1979): «The generalisation of salience effects», en *Journal of Personality and Social Psychology*, volumen 37, pp. 257-368.

limitaciones cognoscitivas producen un efecto parecido al producido por las limitaciones a la situación de selección. Por sí mismas, las elecciones favorecen a individuos que destacan (y sean, por lo tanto, distintos y diferentes) mediante un aspecto que el pueblo juzga favorablemente, en otras palabras, que benefician a individuos considerados superiores al resto.

La preeminencia no deriva, desde luego, de la posesión de rasgos universalmente determinados. Es una propiedad puramente contextual. Considerados universalmente, cualquier rasgo hace sobresalir a una persona. La preeminencia depende del ambiente en el que viva una persona y en el que su imagen necesite destacar.

Consecuentemente, está en función de la distribución de determinados rasgos en la población de la que forma parte el individuo:

un individuo sobresale en proporción a qué tan escasos sean estadísticamente sus rasgos en dicha población. Dado que tal distribución varía temporal y espacialmente, las características que otorgan la preeminencia dependerán también del tiempo y el espacio. Pero esto no significa que en un contexto concreto, todos puedan sobresalir. La preeminencia es una propiedad relativa y variable, y en una determinada situación actúa como límite tanto para los votantes como para los candidatos potenciales.

Además, en una situación concreta (y si la distribución de rasgos en la población en cuestión está considerada como dada), los votantes no están en condiciones de comparar meticulosamente todas las características de cada individuo con todas las del resto. La cantidad de información que necesitarían procesar para llegar a un resultado así sería enorme y exigiría grandes costes de tiempo y energía. Es improbable que los votantes estén dispuestos a aceptar estos costes, ya que son conscientes del ridículo peso relativo de su voto. Los votantes no proceden, pues, a una detallada comparación de todos sus conciudadanos uno a uno. Operan, muy al contrario, sobre la base de una percepción general y su atención se dirige hacia aquellos individuos cuya imagen destaca sobre la del resto.

Las campañas electorales indudablemente tienen el efecto de atraer la atención de los votantes sobre las características distintivas de los candidatos que de otro modo no se hubiesen percibido. Y todo individuo que desea ser candidato necesariamente posee al menos un rasgo distintivo que sea destacable. De hecho, las campañas electorales se instituyeron (entre otras razones) para contrarrestar la ventaja que el procedimiento electivo, considerado por sí mismo, confiere a una forma particular de eminencia representada en la notabilidad, pero nunca podrán llegar a suprimir del todo dicha diferencia. Los individuos que sobresalen en el curso de las relaciones sociales cotidianas están involucrados en una especie de campaña electoral permanente, aunque el foco no se dirige hacia los rasgos distintivos de los otros candidatos hasta que no se abra la verdadera campaña.

El coste de diseminar información

La mención de las campañas electorales nos conduce a la última de las características no igualitarias del procedimiento electoral. La diseminación deliberada de información sobre los candidatos atenúa en cierta medida las limitaciones derivadas de la preeminencia anterior, en particular aquella de que gozaban los notables. Pero su coste hace que se favorezca a aquellos que pueden movilizar mayores recursos. Los candidatos (o aquellos al menos que no forman parte de los notables) *necesitan darse a conocer*. Y hay todas las razones para suponer que el coste de tal empresa no es insignificante.

Si los candidatos tienen que financiar sus campañas electorales de sus propios bolsillos, la ventaja de las clases opulentas de la sociedad adopta su forma más obvia e inmediata: se refleja directamente en la composición de la asamblea electa. Esta ventaja, empero, no desaparece aunque los candidatos soliciten contribuciones para la financiación de sus campañas. Las organizaciones financiadas por las cuotas de sus miembros ayudan a mitigar los efectos de la riqueza en la selección de representantes. Y este fue, en efecto, uno de los objetivos explícitos de la creación de los partidos de masas en la segunda mitad del XIX.

No obstante, tales organizaciones no eliminan del todo la ventaja de la riqueza: requiere más esfuerzo, organización y activismo recolectar una suma concreta a través de las contribuciones de los ciudadanos pobres que entre los ciudadanos más ricos. Es razonable suponer que las aportaciones políticas efectuadas por ciudadanos (o empresas) son más o menos proporcionales a sus ingresos. Aunque el número de esas contribuciones pueda compensar su escasez, es más fácil recolectar un número menor de aportaciones substanciosas. Los candidatos están por ello más inclinados a pedir a los ricos que a los pobres con el fin de financiar sus gastos electorales. Y es razonable imaginar que, una vez elegido, un candidato prestará una mayor atención a los intereses de los que contribuyeron financieramente a la elección.

El procedimiento electivo favorece, pues, inherentemente, a los estratos más ricos de la población. Sin embargo, y en oposición a lo que ocurre en los tres primeros rasgos no igualitarios de la elección (el posible trato desigual de los candidatos, la dinámica de la selección y las limitaciones cognoscitivas), éste puede ser eliminado del todo mediante la financiación pública de las campañas y la regulación estricta de los gastos electorales. La experiencia parece indicar que las regulaciones de este tipo suelen acarrear dificultades técnicas, pero, en principio, no es imposible.

Aun así, no deja de ser extraño que los gobiernos representativos tuviesen que esperar hasta las últimas décadas de siglo XX para abordar el problema. Probablemente, se deba (al menos en parte) a que los propios votantes tienden a subestimar los costes de las campañas electorales y no están dispuestos a dedicar recursos públicos substanciales a dicho propósito. Elegir gobiernos, es, no obstante, una empresa onerosa, aunque el pueblo sea reacio a admitir las consecuencias de este hecho. Más extraordinario es todavía que la teoría política haya descuidado tanto la cuestión de los gastos electorales. John Stuart Mill fue una de las pocas excepciones y su obra apenas ha tenido continuidad²⁹⁷. Con tanta atención centrada sobre la ampliación del derecho de voto (o en la crítica marxista del carácter «formal» de la «democracia burguesa»), el pensamiento político fracasó al estudiar los aspectos complejos de la elección, esa institución aparentemente tan sencilla.

Definición de aristocracia electiva

²⁹⁷ Ante las peculiares características de la política británica decimonónica (corrupción descarada: los candidatos compraban votos y pagaban los gastos de transporte de los votantes —véase el Capítulo 3—), Mill tenía sin duda todos los motivos para estar especialmente alerta respecto al fenómeno de los gastos electorales. No obstante, su pensamiento va más allá de la corrupción y las peculiaridades del sistema británico. Escribió, por ejemplo: «No sólo se debe requerir del candidato que gaste poco y limitadamente en la elección, sino que no se le debe permitir». *Considerations on Representative Government* (1861), en H. B. Acton (ed.), *Utilitarianism, Liberty, Representative Government*, Londres, Dent & Sons, 1972, p. 308 [ed. cast.: *Del Gobierno representativo*, Madrid, Tecnos, 1994]. Mill también ahogaba por la financiación pública de los gastos electorales.

Podemos comprobar ahora cómo la dinámica de la selección y de las limitaciones cognoscitivas suelen conducir a la elección de representantes percibidos como superiores a los que les eligen. Pero el concepto de superioridad aquí empleado es un concepto particular de la superioridad y ha de ser definido cuidadosamente. En primer lugar, cuando decimos que un candidato debe ser considerado superior para ser elegido, no nos referimos a un juicio global de su personalidad. Para elegir a una persona, los votantes no tienen que creer que la persona sea mejor en todos los aspectos; pueden detestar uno o incluso la mayor parte de sus rasgos de carácter. Los razonamientos anteriores se limitan a mostrar que los votantes, si han de elegir a un candidato, deben considerarlo superior a la luz de alguna cualidad o conjunto de cualidades que consideren de *relevancia política*.

En segundo lugar, las limitaciones cognoscitivas y de la selección únicamente tienen relación con la superioridad *percibida* (la situación es diferente, por supuesto, en lo que concierne a la riqueza). Los candidatos deben destacar, pero eso no supone que deban sobresalir por criterios racionales o universales. Deben ser percibidos como superiores de acuerdo a los valores dominantes de la cultura. Medidos según criterios racionales, universales, la percepción (culturalmente condicionada) de lo que constituye lo mejor bien puede ser errónea o inadecuada. Pero esto es una digresión. La afirmación que se presenta aquí no es que las elecciones tiendan a seleccionar a los «verdaderos» *aristoi*. Los representantes electos sólo han de ser *percibidos* como superiores, es decir, han de mostrar un atributo (o un conjunto de ellos) que, por un lado, sea valorado positivamente en un determinado contexto, y que, por el otro, no lo tengan el resto de los ciudadanos, o no en el mismo grado.

De aquí se desprenden dos consecuencias. En primer lugar, el principio electivo no garantiza que la verdadera excelencia *política* quede seleccionada (una vez más, si por «verdadera» entendemos conforme a criterios racionales y universales). Las elecciones operan sobre la base de una percepción cultural relativa acerca de lo que constituye un buen gobernante. Si, por ejemplo, los ciudadanos creen que las habilidades oratorias ofrecen un buen criterio de excelencia política, efectuarán su opción política siguiendo tal criterio. Está claro que no hay garantía de que las dotes del discurso público sean un buen indicio de capacidad para gobernar. La naturaleza repetitiva de las elecciones introduce, desde luego, una medida de objetividad: los votantes pueden llegar a descubrir a través de la experiencia que los criterios que emplearon en las elecciones anteriores condujeron a un gobierno que resultó ser extraordinariamente malo o incompetente, y pueden cambiar esos criterios en las próximas elecciones. La repetición hace de las elecciones un proceso de aprendizaje mediante el cual los votantes pueden aprender el valor político de sus criterios de selección. Aun así, el hecho sigue siendo que en cada nueva ocasión optan por lo que perciben como superioridad política relevante, y basan también su percepción actual sobre la experiencia previa.

En segundo lugar, no hay nada en la naturaleza del método electivo que garantice la selección de élites en el sentido general (en oposición al político) que le diera Pareto. Aunque las formulaciones de Pareto no dejan de ser ambiguas en este punto, su concepto de élites parece implicar criterios universales. En su *Tratado de sociología general*, el término «élite» se aplica a los que tienen el mayor grado de «capacidad» en su esfera de actividad:

Supongamos, entonces, que en toda esfera de actividad humana cada individuo tiene asignado un índice que constituye una señal de su capacidad, de un modo muy similar al que se otorgan las notas en los exámenes escolares de las diferentes asignaturas [...] Al hombre que haya logrado amasar millones —honesta o deshonestamente, cualquiera

sea el caso— le asignaremos un 10. Al que gane miles, un 6 [...] Formemos entonces una clase con los que tengan índices más altos en su esfera de actividad y daremos a esa clase el nombre de élite²⁹⁸.

Pareto es muy cauteloso a la hora de despojar a su concepto de élite de cualquier dimensión moral. Explica, por ejemplo, que un hábil ladrón que sea venturoso en lo que emprende recibirá un índice alto y, en consecuencia, pertenecerá a una élite, mientras que un ladrón insignificante, incapaz de eludir a la policía, obtendrá una calificación baja. Pero dejando de lado las consideraciones éticas, las élites de Pareto están aparentemente definidas por criterios universales. La jerarquización o gradación que define quién pertenece a una élite la hace, en el pasaje citado, el propio sociólogo («al hombre que haya hecho millones [...] nosotros le asignaremos un 10. Al hombre que haya ganado miles le asignaremos 6»), que es por definición un observador exterior. Por lo tanto, lo que define a una élite no es lo que una sociedad percibe como la encarnación del éxito o de la excelencia en cada campo de actividad, sino lo que el sociólogo contempla como tal²⁹⁹. Si se toma el término «élite» en el sentido de Pareto, las limitaciones al conocimiento y a la selección ya mencionada no prueban entonces que el método electivo favorezca necesariamente a las élites. Los votantes eligen lo que perciben como ejemplo de preeminencia, pero, en cualquier ámbito, sus criterios determinados culturalmente pueden ser erróneos si los comparamos con criterios del tipo empleado por Pareto. Volviendo al ejemplo de la habilidad para hablar en público, los votantes no sólo pueden estar equivocados al pensar que tal característica indica talento político; puede ocurrir también que consideren buen orador a alguien que no sería considerado como tal por un sociólogo o por un experto en retórica. La clave en el razonamiento aquí presentado no reside en distinguir entre el valor moral o el éxito en actividades, aunque sea inmoral (en realidad, hay todas las razones para creer que los votantes emplean criterios éticos); consiste en diferenciar entre la superioridad percibida y la superioridad definida por criterios universales. El principio electivo conduce naturalmente a la selección de los primeros, no de los segundos.

Debe mencionarse, por último, que los atributos que en un determinado contexto dan la impresión de superioridad con toda probabilidad tienen existencia objetiva. Como el problema de los votantes es encontrar criterios que les capacite para distinguir entre candidatos, lo más probable es que empleen rasgos fácilmente *discernibles* para llegar a su opción. Si la presencia o ausencia de esos rasgos fuese dudosa, los rasgos serían inútiles en el proceso de selección y, de entrada, no habrían sido adoptados. En otras palabras, aunque los votantes puedan muy bien estar equivocados en su creencia de que las dotes oratorias son un buen indicio de habilidad política y puedan también errar en su concepción de lo que signifique ser un buen orador, es improbable que

²⁹⁸ Vilfredo Pareto (1916): *Traité de Sociologie Générale*, cap. XI § 2027-31 en *Oeuvres Complètes*, 16 vols., publicadas bajo la dirección de G. Busino, Ginebra, Droz, 1968, Vol. XII, pp. 1296-7.

²⁹⁹ El carácter puramente objetivo o universal de lo que define a una élite no está completamente claro en el conjunto de la obra de Pareto. Parece deducirse, en lo principal, de la definición contenida en el *Tratado de sociología general*. En una obra anterior, sin embargo, Pareto había definido las élites como sigue: «Esas clases representan una élite, una aristocracia (en el sentido etimológico de *aristos* = el mejor). Mientras el equilibrio social es estable, la mayoría de los individuos que componen esas clases aparecen muy dotados de determinadas cualidades —independientemente de que sean positivas o negativas—, que garantizan el poder», V. Pareto, *Les Systèmes Socialistes* (1902-3), en *Oeuvres Complètes*, vol. V, p. 8. Si las élites son definidas por las cualidades que «garantizan el poder» en una sociedad particular, desaparece el carácter objetivo o universal de la definición.

yerren en la percepción de que, en lo relativo a hablar en público, el candidato X posea una característica que otros no tienen. Este último elemento es de gran importancia, ya que significa que, para ser elegidos, los candidatos han de poseer *realmente* algún atributo que los distinga de sus conciudadanos. La superioridad de los candidatos (la evaluación positiva de sus atributos distintivos) es meramente percibida o subjetiva, pero las diferencias entre ellas han de ser objetivas. En otras palabras, las elecciones seleccionan superioridades percibidas y diferencias reales.

Dada esta definición particular de superioridad, cabe preguntarse si sigue estando justificado hablar de la naturaleza «aristocrática» de la elección. El término es desde luego convencional y podría ser sustituido por cualquier otro («elitista», por ejemplo) siempre y cuando tengamos en cuenta el proceso exacto que denota: la selección de representantes diferentes y percibidos como superiores a quienes los eligen. El adjetivo «aristocrático» se emplea aquí sobre todo por razones históricas.

Los razonamientos expuestos ofrecen, al menos en parte, una explicación del fenómeno que los demócratas atenienses, Aristóteles, Guicciardini, Harrington, Montesquieu y Rousseau tenían en mente cuando sostenían que la elección es inherentemente aristocrática. Los antifederalistas americanos también emplearon el término «aristocrático» para indicar la falta de similitud entre los electores y los elegidos, por lo que es otra razón para mantenerlo. El único punto esencial del razonamiento desarrollado aquí es, sin embargo, que, por razones que pueden ser descubiertas y comprendidas, la elección por su propia naturaleza no puede tener como resultado la selección de representantes que se parezcan a sus electores.

Las dos caras de la elección: los beneficios de la ambigüedad

No obstante, del mismo modo que las elecciones tienen indudables aspectos no igualitarios y no democráticos, contienen también innegables aspectos igualitarios y democráticos, siempre y cuando todos los ciudadanos tengan derecho de voto y todos sean elegibles legalmente para cargos. En un sistema con sufragio universal, las elecciones dan a todo ciudadano igual voz en la elección de representantes. En esto, los más humildes y pobres tienen el mismo peso que los más ricos y distinguidos. Y lo que es más importante, todos tienen la misma porción de poder para despachar a los que gobiernan al final de sus mandatos. Nadie puede negar la existencia de este doble poder de selección y rechazo y sería un absoluto sofisma el intentar reducirlos a mera insignificancia. El hecho fundamental sobre las elecciones es que son *simultánea* e indisolublemente igualitarias y no igualitarias, aristocráticas y democráticas. La dimensión aristocrática merece en verdad una particular atención, ya que se tiende a olvidar o se atribuye a causas erróneas. Esta es la razón por la que en lo que antecede se ha resaltado dicho aspecto. Esto no supone, en absoluto, que la parte igualitaria o democrática de la elección tenga una importancia menor o sea menos real que la no igualitaria o no democrática. Espontáneamente tendemos a buscar la verdad última de un fenómeno político en un sólo rasgo o propiedad. Sin embargo, no hay razón para suponer que una institución presente una sola propiedad decisiva. Por el contrario, la mayoría de las instituciones políticas generan simultáneamente una serie de efectos a menudo muy diferentes entre sí. Tal es el caso de la elección. Como Jano, la elección tiene dos caras.

Entre los teóricos políticos modernos, Carl Schmitt parece ser el único autor en percibir la doble naturaleza de la elección. Schmitt escribe:

En comparación con el sorteo, como dicen, con razón, Aristóteles y Platón, la designación por elección es un método aristocrático. Pero en comparación con el

nombramiento por una instancia superior, o con una determinación en vías hereditarias, puede aparecer como algo democrático. En la elección se encuentran las dos posibilidades [*In der Wahl liegen beide Möglichkeiten*]; puede tener el sentido aristocrático de una elevación del mejor y del jefe, o el sentido democrático de la designación de un agente, comisario o servidor; el elector puede aparecer frente al elegido como subordinado o como supraordinado; la elección puede ser un medio, tanto del principio de representación como del de la identidad [...] Es preciso discernir qué sentido tiene la elección en la realidad [*in der Wirklichkeit*]. Si ha de dar base a una representación auténtica, entonces es un medio para el principio aristocrático; si significa tan sólo la designación de un comisario dependiente [*eines abhängigen Beauftragten*], entonces puede considerársela como un método específicamente democrático³⁰⁰.

Este pasaje sólo puede ser comprendido a la luz de la distinción de Schmitt entre identidad y representación, los dos principios que pueden constituir el contenido político de una constitución («la elección puede servir al principio de representación, al igual que al de identidad»). Schmitt describe los principios como dos polos conceptuales opuestos dentro de los cuales entran todas las constituciones actuales. Toda constitución, argumenta Schmitt, presupone cierta concepción de la unidad del pueblo. Para poder actuar, un pueblo debe ser considerado unificado en un sentido u otro. Identidad y representación son las dos concepciones extremas de lo que hace de un pueblo un agente unificado. El principio de identidad descansa sobre la idea de que el pueblo «pueda ser capaz de actuación política, ya en su realidad —por virtud de una homogeneidad [*Gleichartigkeit*] fuerte y consciente a consecuencia de firmes fronteras naturales, o por cualesquiera otras razones— y entonces es una unidad política como magnitud real —actual en su *identidad inmediata*— consigo misma»³⁰¹. Cuando un grupo de individuos tiene la fuerte sensación de ser similar de un modo particularmente importante, el grupo se convierte en una comunidad capaz de acción política. Su unidad es espontánea; no se impone sobre ellos desde fuera. En tal caso, dado que los miembros de la comunidad se perciben a sí mismos como similares en lo fundamental, establecen instituciones que tratan de igual modo a todos los miembros. Pero, sobre todo, como se consideran compartiendo esencialmente la misma naturaleza, tienden a abolir, tanto como sea posible, toda diferencia entre gobernantes y gobernados. En este sentido, según Schmitt, el principio de identidad constituye la base de la democracia y ha hallado su más profunda expresión en Rousseau. «Democracia —escribe Schmitt— es la identidad entre gobernantes y gobernados [*Herrscher und Beherrschten*], entre los que mandan y los que obedecen.»³⁰² En su forma más pura, la democracia no es compatible con la representación. No obstante, la democracia no excluye necesariamente una diferenciación funcional entre gobernantes y gobernados. Lo que sí excluye es

Que en un Estado democrático la distinción entre dominar y ser dominado, gobernar y ser gobernado esté basada en diferencias cualitativas o dé lugar a ellas. En democracia, la dominación y el gobierno no pueden basarse en la desigualdad y, por lo tanto, tampoco en ninguna superioridad de los que dominan o gobiernan, ni en el hecho de que los gobernantes sean de algún modo cualitativamente mejores que los gobernados³⁰³.

³⁰⁰ C. Schmitt (1928): *Verfassungslehre*, § 19, Múnich, Dunker & Humblot, p. 257.

³⁰¹ Schmitt, *Verfassungslehre*, § 16, p. 205.

³⁰² *Ibid*, § 17, p. 235.

³⁰³ *Ibid*

Los gobernantes pueden tener un papel especial o posición diferente de la ocupada por los gobernados, pero la posición no puede ser nunca reflejo de su naturaleza superior. Si están autorizados para gobernar, se debe únicamente a que expresan la voluntad del pueblo y han recibido su mandato.

«El principio contrapuesto [el de representación] parte de la idea de que la unidad política del pueblo como tal nunca puede hallarse presente en identidad real, y por eso tiene que estar siempre representada personalmente por hombres. »³⁰⁴ La persona del representante en cierto sentido sirve para hacer presente algo que no está realmente presente (a la unidad política del pueblo, en este caso). El órgano del pueblo únicamente se unifica mediante una persona o institución externa a él. Puede pensarse aquí en el Leviatán de Hobbes, que confiere (desde arriba) la unidad política y la mediación a lo que en principio no es más que una multitud dispersa. Entendido de este modo, el principio de representación tiene, según Schmitt, una variedad de implicaciones. Basta con indicar aquí cómo el representante, que por definición es externo al pueblo, es independiente de él y no puede atarse a su voluntad³⁰⁵.

Schmitt supo percibir, por lo tanto, la naturaleza dual de las elecciones. Por extraño que parezca, no llegó a ser consciente, sin embargo, de que, según su propia definición de democracia —un sistema basado en la identidad entre gobernantes y gobernados—, las elecciones inherentemente comportan un elemento no democrático: que no pueden producir semejanza o parecido entre gobernantes y gobernados. Su discurso relaciona más bien la dualidad de las elecciones con la forma legal y constitucional de la relación entre electores y elegidos. La elección, razona, puede ser un método democrático si los elegidos son considerados «agentes, procuradores o sirvientes», o sea, si son tratados como «delegados dependientes». Esto implica, sin embargo, que las elecciones aristocráticas si los representantes son independientes en el sentido que le da la teoría constitucional al término, que no están obligados por instrucciones o mandatos imperativos. El término empleado en el pasaje (*abhängigen Beauftragten*) pertenece al vocabulario convencional de la teoría constitucional. Para Schmitt, la elección potencialmente o es democrática o es aristocrática (in de Wahl liegen beide Möglichkeiten). Una o la otra se realizan por la disposición constitucional que regula la relación entre electorado y representantes en la realidad (*in der Wirklichkeit*). En otras palabras, Schmitt no considera que las elecciones tengan *realmente* ambos componentes, sin tener en cuenta la relación constitucional entre elegidos y electores. Incluso si los representantes no están obligados por mandatos, las elecciones son democráticas en el sentido de que dan a todos los ciudadanos la misma voz en la selección y cese de los representantes. En el caso contrario, aunque los representantes estén obligados por mandatos o instrucciones, las elecciones tienen carácter aristocrático, ya que los representantes no pueden ser similares a sus electorados. No pueden ser el pueblo en miniatura, sintiendo, pensando y actuando espontáneamente como todo el pueblo. Y probablemente sea esto lo que llevó a abogar a los partidarios del gobierno representativo con más tendencia democrática por la práctica de mandatos e instrucciones. Querían que los representantes estuvieran limitados por disposiciones legales para contrarrestar los efectos de su inevitable falta de semejanza.

Aun así, la teoría de Schmitt sigue siendo crucial para la comprensión de las elecciones en la medida en que ubica el principio fundamental de la democracia en la semejanza o parecido entre gobernantes y gobernados. Schmitt percibe con gran perspicacia que uno de los más poderosos atractivos de la democracia está en la idea de

³⁰⁴ *Ibid*, § 16, p. 205.

³⁰⁵ *Ibid*, p. 212

similitud entre gobernantes y gobernados, incluso aunque no sea consciente de que la propia naturaleza de la elección impide tal semejanza.

Es probable que la forma específica del componente aristocrático de la elección tenga que ver con el excepcional éxito de esta forma de designar gobernantes. En la distribución de cargos públicos, la elección favorece a individuos o grupos dotados de rasgos distintivos valorados positivamente. Pero las elecciones presentan primero la notable propiedad de que, excepción hecha de la influencia de la riqueza, el método no predetermina *qué* rasgos otorgan una ventaja en la competición por los cargos. Aun presuponiendo que el pueblo fuese consciente del efecto aristocrático, cualquier ciudadano puede esperar beneficiarse algún día de dicho efecto como resultado de las transformaciones sociales, ya sean éstas en la distribución de rasgos entre la población, en los juicios culturales o de valores, o en ambos.

Además, en un contexto particular (por ejemplo, considerando como algo fijo la distribución de rasgos entre la población y los juicios de valor allí presentes), la presencia simultánea de componentes elitistas e igualitarios contribuye a asegurar un amplio y estable consenso a favor de la utilización del método electivo. En cualquier sociedad o cultura, hay habitualmente grupos que se distinguen por su riqueza o por algún rasgo de valor que no poseen otros grupos. Tales élites generalmente ejercen una influencia desproporcionada en relación con su número. Su apoyo, consecuentemente, es de particular importancia para el sistema y la estabilidad de las instituciones. Como el método electivo tiende *de facto* a reservar funciones representativas para esas élites, es bastante probable que reciba su apoyo y aprobación una vez que dichas élites hayan captado la naturaleza aristocrática del procedimiento. Como hemos visto, las ventajas de la riqueza pueden ser mitigadas o incluso abolidas, pero aun cuando el efecto de la riqueza queda anulado completamente, el procedimiento electivo seguirá favoreciendo a los grupos que posean una característica distintiva juzgada de modo favorable. Inevitablemente, una u otra característica repercutirá sobre la opción política, ya que no se pueden eliminar las limitaciones cognoscitivas ni las de las selecciones.

La inevitable limitación de la distinción también permite cierta flexibilidad y deja un margen de incertidumbre, aún dentro de los límites de una cultura concreta. En un contexto cultural específico, no todos pueden esperar que su cualidad distintiva sea juzgada favorablemente, pero la cultura no determina tampoco inequívocamente una única cualidad que el pueblo considere como positiva. Por lo tanto, diversas élites pueden confiar en que se juzgue favorable su rasgo distintivo o al menos intentar conseguir ese resultado. El método electivo es capaz, por ende, de atraer simultáneamente el apoyo de una serie de élites diferentes.

Por último, hasta quienes, en un contexto determinado, no se ven como poseedores de ninguna característica favorable, no dejan de ser conscientes (o al menos siempre pueden ser inducidos a ello) de que su voz es igual que la de los demás en la selección y cese de los gobernantes. Pueden llegar a tomar consciencia también de que tienen el poder de arbitrar entre diversas élites en la competición por cargos públicos. En consecuencia, y debido a su naturaleza dual, la elección otorga a tan comunes ciudadanos poderosas razones para respaldar su uso.

La combinación de elección y sufragio universal constituye incluso lo que puede calificarse como un punto de equilibrio argumentativo. Imagine una situación en la que ciudadanos comunes (como los definidos con anterioridad), sabedores de que las elecciones reservan los cargos políticos a personas superiores a ellos, demandan un nuevo método de selección, uno que asegure mayor igualdad en la distribución de cargos, o un mayor grado de semejanza entre gobernantes y gobernados. Los partidarios del método existente pueden aducir que si, en condiciones de sufragio universal y sin

requisitos legales específicos, el electorado decide elegir predominantemente a élites, la responsabilidad recae sobre los votantes, incluyendo a los ciudadanos corrientes. Es improbable que los ciudadanos comunes insistan en que el poder de elegir ciudadanos se otorgue a una autoridad distinta del pueblo. De modo similar, si una determinada élite reclama un procedimiento distributivo que le otorgue una mayor porción de cargos de la que obtiene por el sistema electivo, el contraargumento es fácil. Se puede replicar que tener una autoridad externa arbitrando la petición por los cargos entre varias élites es el arreglo más prudente, ya que ninguna podrá concederse a sí misma un mayor porcentaje de cargos (o a imponer un procedimiento que conduzca a tal resultado) sin arriesgarse a provocar la oposición de los otros. Como dice Guicciardini, que probablemente fue de los primeros en señalarlo, dejar que los que no tienen acceso a cargos arbitren entre élites en competencia es una solución aceptable, ya que evita el conflicto abierto entre ellas. Así que en ambos casos de protesta contra el sistema electivo, se pueden movilizar poderosos argumentos para restaurar la situación inicial.

Esto nos lleva de nuevo a la idea de la constitución mixta. La constitución mixta fue definida como una mezcla de elementos monárquicos, aristocráticos (u oligárquicos) y democráticos, cuya combinación fue considerada causa de asombrosa estabilidad³⁰⁶. Dejando de lado la dimensión monárquica, la elección puede calificarse, por analogía, como una institución mixta.

Hay que resaltar que las dos dimensiones de la elección (la aristocrática y la democrática) son objetivamente verdaderas y ambas acarrear consecuencias significativas. Demócratas bienintencionados, pero quizá cándidos, cuando no sencillamente ignorantes del aspecto aristocrático, siempre están buscando nuevos argumentos para probar que sólo cuenta la dimensión igualitaria. Pero siempre habrá un estudio empírico que demuestre que los representantes pertenecen, sobre todo, a determinados y distinguidos estratos de la población y que esto influye en sus decisiones, mostrando con ello la falsedad de cualquier nuevo argumento presentado por los piadosos demócratas. A la inversa, los partidarios del realismo y la desmitificación, ya saluden o deploren el hecho, tampoco lograrán nunca probar convincentemente que el aspecto igualitario es pura ilusión. No cabe duda de que el debate seguirá produciéndose.

Ambas dimensiones no sólo son igual de reales; son inseparables. Contrariamente a la constitución mixta, que era una estructura compleja que abarcaba una serie de elementos, la elección por el pueblo es una operación *simple* que no puede dividirse en sus componentes³⁰⁷. Sus dos propiedades están tan férreamente entrelazadas que posiblemente no puedan escindirse una de la otra. Ni las élites ni los ciudadanos corrientes están en posición de retener la propiedad que les es favorable, ni de deshacerse de la otra, ya que ninguna de las dimensiones está encarnada en una institución distinta. Además, las propiedades igualitarias y no igualitarias al constituir las dos caras de una única e indisoluble operación, permiten percibir el procedimiento electivo como completamente democrático o como completamente aristocrático dependiendo de cómo se mire.

En un pasaje de la *Política*, que puede ser interpretado de varias maneras, Aristóteles escribe:

³⁰⁶ Véase el Capítulo 2.

³⁰⁷ Recordemos que, en los modelos de constitución mixta, cada una de las tres dimensiones estaba encarnada en un órgano distinto: el cónsul (o el rey, en el sistema inglés, que también ha sido considerado modelo de gobierno mixto) encarnaba el elemento monárquico; el Senado (o Cámara de los Lores) el aristocrático; y la asamblea (o Cámara de los Comunes) el democrático.

En la constitución bien mezclada, debe parecer que existen ambos regímenes (el democrático y el oligárquico) y ninguno de los dos en particular [*dei d'en te politeia te memigmene kalos amphotera dokein einai kai medeteron*], y que basa su salvación en sí misma, y no fuera; en sí misma, no porque sean mayoría los que la quieren (pues esto puede ocurrir también en un régimen malo), sino porque en absoluto querría otro sistema ninguno de los partidos de la ciudad³⁰⁸.

Una de las posibles interpretaciones de este complejo pasaje es que una constitución está «bien mezclada» si puede ser percibida simultáneamente como democrática y oligárquica, o ni de un modo ni del otro, porque entonces, demócratas y oligarcas serán capaces de encontrar en ella lo que buscan y por lo tanto apoyar la constitución por igual.

La elección es tal vez una de esas instituciones en las que la mezcla es tan completa que tanto las élites como los ciudadanos pueden hallar lo que quieren. Puede que la ambigüedad de la elección sea la clave de su excepcional estabilidad.

La elección y los principios del derecho natural moderno

Como hemos visto, el triunfo de la elección como método de selección de gobernantes debe mucho, históricamente, a la concepción moderna del derecho natural, que se desarrolló a partir de autores como Grocio, Hobbes, Pufendorf, Locke y Rousseau. Sin embargo, cuando se compara con los principios del derecho natural moderno, la naturaleza aristocrática de la elección, tal y como se define y se expone aquí, parece suscitar dos problemas relacionados entre sí.

La concepción moderna del derecho natural se basa en la idea de que todos los seres humanos comparten un elemento esencial de igualdad, ya se denomine voluntad, razón o conciencia. La teoría del derecho natural moderno reconoce que muchas desigualdades en cuanto a fuerza, habilidad, virtud o riqueza diferencian a los seres humanos, pero sostiene que ninguna de esas desigualdades da por sí misma a los que son superiores en un aspecto u otro el derecho a gobernar a los demás³⁰⁹. Dada la igualdad fundamental entre los seres humanos, el derecho a gobernar sólo puede proceder del *libre consentimiento* de aquellos sobre quienes se vaya a ejercer el poder. Sin embargo, cuando las propiedades intrínsecas de la elección son tales que los gobernados sólo pueden seleccionar a sus gobernantes entre ciertas categorías de la población ¿puede seguir hablándose de libre consentimiento? Además, si es cierto que la elección conduce necesariamente a la selección de individuos que son de algún modo

³⁰⁸ Aristóteles, *Política*, IV, 9, 1294b 35-40.

³⁰⁹ Aquí es donde radica la diferencia crucial entre la concepción antigua de la justicia (como, por ejemplo, en Aristóteles) y la concepción moderna del derecho natural. Para Aristóteles, ciertas características, alcanzadas por uno mismo u otorgadas por la naturaleza, conceden a los que las poseen un título para gobernar e imponer su voluntad sobre los demás, aunque en una ciudad no sea prudente ni esté justificado por completo reservar los cargos exclusivamente a quienes estén en posesión de tales características. Determinadas personas tienen derecho a gobernar a otras, dice Aristóteles, porque acceden o consiguen acercarse más a la excelencia y florecimiento de la naturaleza humana. La divergencia fundamental que separa a Aristóteles de Grocio, Hobbes, Pufendorf o Locke atañe a la cuestión acerca de qué es lo que otorga ese derecho a gobernar e imponer su voluntad sobre los demás. Los teóricos del derecho natural moderno mantienen que ninguna cualidad particular da a una persona el derecho a gobernar sobre los demás. El derecho necesariamente debe ser otorgado externamente, mediante el consentimiento de los otros.

superior, ¿no se colige que en un sistema electivo sean esas cualidades superiores lo que otorgan parte del poder sobre los demás?

En respuesta al primer problema, hay que indicar que las limitaciones de distinción y relieve no acaban con la libertad de los votantes. Supone meramente que los votantes son capaces de elegir a individuos que 1) poseen un rasgo distintivo, 2) que éste es juzgado favorablemente y 3) que proporciona un criterio de selección política. No obstante como se acaba de señalar, sólo el primer elemento (la existencia de un rasgo distintivo) es un hecho objetivo, determinado por distribución estadística de cualidades en una población determinada. Los otros dos elementos (valoración positiva del rasgo en cuestión y su empleo como criterio de selección) son decisiones del electorado. Así que los votantes son libres de elegir entre personas que presenten cualidades lo suficientemente escasas como para ser perceptibles. Su libertad está limitada, pero no abolida. No sólo cualquiera puede ser elegido en un contexto particular (al contrario que con el sorteo), sino que, dentro de los límites trazados por tal contexto objetivo, cualquiera puede parecer superior a los demás en un aspecto u otro. Podrá ser elegido entonces en un sistema electivo, mientras los demás juzguen la característica distintiva de la persona positivamente y la conviertan en su criterio de selección propio. Como el método electivo no establece límites objetivos a lo que va ser juzgado favorablemente y sirva como criterio, los votantes conservan bastante libertad.

La respuesta al segundo problema tiene que ver con consideraciones diferentes. Decir que en un sistema electivo sólo los que son objetivamente diferentes y percibidos como superiores pueden llegar a posiciones de poder, no es lo mismo que decir que sólo individuos *objetivamente superiores* pueden llegar al poder. En el segundo caso, los individuos deberían su posición de poder a su superioridad; en el primero, lo que les conduce a ella es la *percepción* de su superioridad o, dicho de otro modo, el *juicio* que las otras personas hacen de su característica distintiva. En un sistema electivo, aunque un individuo pueda resaltar en todos los aspectos, no será elegido si sus cualidades no son percibidas como superiores por sus conciudadanos. Por lo tanto, el poder no se confiere por los propios rasgos distintivos, sino por el acuerdo de otros sobre qué rasgos constituyen una superioridad.

En consecuencia, la naturaleza aristocrática de la elección *puede ser* compatible con los principios fundamentales del derecho político moderno. Esta compatibilidad, sin embargo, sólo se consigue realmente si se cumple una condición esencial: los votantes han de tener la libertad de determinar qué cualidades valoran positivamente y elegir entre esas cualidades la que consideren como criterio adecuado para la selección política. Es preciso distinguir, de un lado, entre las limitaciones puramente formales de la diferencia objetiva y la superioridad percibida, de otro, los contenidos de los rasgos distintivos y de los criterios del juicio. Las limitaciones formales son compatibles con los principios del derecho moderno a condición de que el contenido particular de la superioridad sea una cuestión de libre elección. No va en contra de los principios del derecho natural moderno que los representantes pertenezcan predominantemente a determinadas categorías de la población, mientras (y esta es la condición esencial) esas categorías no estén predeterminadas objetivamente, sino libremente elegidas por el electorado.

Está claro que esta libertad de opción respecto al contenido de la preeminencia sólo se logra de modo imperfecto en los gobiernos representativos contemporáneos. En realidad, tampoco se consiguió nunca en el pasado. A este respecto, el argumento aquí defendido no se suma a las justificaciones en defensa del estatus; más bien apunta en dirección a los cambios requeridos en los gobiernos representativos con el fin de alinear la elección con los principios formativos que presidieron su establecimiento.

El primero y el más importante de los cambios atañe al papel de los recursos económicos en las elecciones. Aunque los imperativos de distinción y relieve no contravienen las normas del derecho político moderno, no hay duda de que sí lo hace el imperativo de la riqueza. El motivo, sin embargo, no es que haya algo en la riqueza que la haga especialmente indigna para su uso como criterio de selección de gobernantes. Se trata más bien de que, si la ventaja de que gozan los candidatos más ricos (o las clases pudientes a las que estén inclinados a dirigirse los candidatos en sus peticiones de fondos) deriva del coste de difundir información, entonces, la superioridad de la riqueza otorga el poder *por sí misma*, y no porque los votantes opten por ella como su criterio de selección. Podemos imaginarnos una situación en la que los votantes valoren la riqueza en particular y decidan libremente adoptarla como criterio de selección. Pueden creer que es probable que los ricos sean mejores gobernantes que los pobres porque, por ejemplo, hay a menudo una correlación entre riqueza y educación. En tal caso, si la riqueza es elegida libremente como la superioridad apropiada, no se violan los principios del derecho moderno. Así que el primer cambio requerido es la eliminación del efecto de la riqueza sobre la elección. Los modos más obvios para avanzar hacia ese objetivo son limitar los gastos electorales, una aplicación estricta de los límites y la financiación pública de las campañas electorales. No obstante, experiencias recientes parecen mostrar que tales arreglos son insuficientes. Presentan también una serie de dificultades técnicas y parece que ningún gobierno representativo, ni siquiera entre los actuales, ha solucionado el problema de modo satisfactorio. Aun cuando si el efecto distorsionante de la riqueza no se presta a una fácil eliminación completa, la dirección general de los cambios requeridos está bastante más clara.

Sería preciso un segundo cambio, pero sus consecuencias prácticas son menos evidentes. El método electivo, como hemos visto, está abierto por sí mismo a cambios en los rasgos distintivos que pueden servir de criterios selectivos. La historia muestra que efectivamente en los dos últimos siglos ha habido cambios. Diferentes tipos de élites se han sucedido en el poder³¹⁰. A la luz de las exigencias del derecho natural la apertura a los cambios es uno de los méritos de la elección. Es condición necesaria para que los ciudadanos sean capaces de elegir libremente el tipo de superioridad que quieren seleccionar. No obstante, la apertura a los cambios no es en este caso suficiente para asegurar la libertad de elección. Las variaciones, como hemos visto en los tipos de élites seleccionadas durante los doscientos últimos años, parecen ser sobre todo el resultado de los avances sociales, económicos y tecnológicos. Sin embargo, la libertad de elección no está asegurada si el contenido específico de la superioridad está únicamente determinado por factores y circunstancias externos. Los rasgos distintivos de quienes son elegidos deben ser el resultado, en la medida de lo posible, de una opción consciente y deliberada del electorado.

Hay que indicar, no obstante, que aun efectuándose esos cambios, el procedimiento electivo descartaría algo: a saber, que los representantes sean similares a sus electorados. Los representantes electos han de tener necesariamente una característica valorada positivamente y que les distinga de quienes les eligen y que les haga superiores a ellos. La idea democrática de similitud entre gobernantes y gobernados ha demostrado tan poderoso atractivo desde finales del siglo XVIII, que puede no carecer de importancia demostrar que es incompatible en principio con el procedimiento electivo, aunque se transforme de la forma que sea.

En un sistema electivo, la única cuestión posible concierne al tipo de superioridad que ha de regir, pero si se pregunta: «¿Quiénes son los *aristoi* que deben gobernar?», el demócrata se dirige al pueblo y que éste decida.

³¹⁰ Volveremos a este punto en el Capítulo 6

CAPÍTULO 5

EL VEREDICTO DEL PUEBLO

Una serie de autores del siglo XX han presentado teorías sobre la democracia que han sido clasificadas (generalmente por sus críticos) como elitistas³¹¹. La primera y la más influyente de éstas fue la expuesta por Joseph Schumpeter. Tales teorías emplean el término democracia para calificar sistemas políticos del tipo de los existentes en Gran Bretaña, los Estados Unidos o Francia, es decir, gobiernos a los que aquí nos referimos como representativos.

Estas teorías han sido calificadas de elitistas no porque recalquen la superioridad cualitativa de los representantes sobre los representados (en el sentido definido en el capítulo anterior), sino porque subrayan otra diferencia, expuesta como esencial, entre el gobierno representativo y el gobierno del pueblo. Se ha señalado, no sin fundamento, que el epíteto «elitista» no es adecuado para teorías así, que las relaciona erróneamente con concepciones explícitamente elitistas como las de, por ejemplo, Gateano Mosca o Wilfredo Pareto, y, finalmente, que el término tiene más que ver con polémicas políticas que con análisis intelectuales³¹². Es cierto (por hablar del precursor de estas teorías) que Schumpeter no emplea el concepto de élites. No está interesado en las características de los representantes y no hace referencia a Mosca o a Pareto. Aun así, es comprensible que muchos autores hayan clasificado como elitista la definición de Schumpeter.

Schumpeter resalta que, en contra de lo supuesto por la concepción «clásica» de democracia, la realidad empírica de las democracias representativas es que el electorado no toma decisiones sobre asuntos públicos. Las elecciones, sostiene Schumpeter, no expresan voluntad popular alguna sobre la política. En las democracias representativas, afirma, el pueblo no gobierna indirectamente «al elegir individuos que se vayan a reunir para convertir su voluntad en acciones»³¹³. El pueblo hace una mera selección entre una serie de competidores de los que van a tomar las decisiones políticas. Por lo tanto y en lo que es una formulación muy citada, Schumpeter propone definir la democracia (el gobierno representativo) como «ese arreglo institucional para llegar a decisiones políticas en el que los individuos adquieren el poder de decidir mediante una lucha competitiva por el voto del pueblo»³¹⁴. En esa concepción, los representantes no son agentes encargados de llevar a cabo la voluntad popular expresada en las elecciones. La definición de Schumpeter convierte la democracia representativa en algo diferente del gobierno indirecto del pueblo. Por ese motivo ha sido calificado de elitista, en su sentido opuesto a democrático. Los partidarios del gobierno del pueblo consideran que una concepción que reduce la democracia representativa a la competición por conseguir votos no es democrática.

Dejando de lado las cuestiones terminológicas, el debate entre Schumpeter y sus detractores dirige la atención sobre un problema real: ¿establecen las instituciones

³¹¹ Véase, por ejemplo, P. Bachrach (1973): *The Theory of Democratic Elitism: A Critique*, Boston, Little Brown, 1967 [ed. cast.: Buenos Aires, Amorrortu, 1973]. Bachrach reúne bajo el título «Elitismo democrático» las teorías sobre la democracia propuestas por Joseph Schumpeter en *Capitalism, Socialism, and Democracy* (1942), tercera edición, Nueva York, Harper & Row, 1957 [ed. cast.: *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Ediciones Folio, 1984]; Robert Dahl (1956), en *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, University of Chicago Press; o Giovanni Sartori (1962), en *Democratic Theory*, Detroit, Wayne State University Press [ed. cast.: *Teoría de la democracia*, Madrid, Alianza Editorial, 1994].

³¹² Esto es lo que aduce en particular Giovanni Sartori en su obra más reciente *The Theory of Democracy Revisited*, 2 vols., Chatham, Chatham House Publishers, 1987, volumen I, p. 157.

³¹³ J. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, p. 250

³¹⁴ *Ibid.*, p. 269.

representativas algún tipo de vínculo entre las decisiones de quienes gobiernan y las preferencias políticas de los representados? Hemos visto que los fundadores del gobierno representativo no trataron de crear un sistema en el que gobernase la voluntad popular, pero no deseaban tampoco que las decisiones de los representantes no tuviesen relación con lo que desean los votantes. Madison, como hemos visto, describe el gobierno representativo como un sistema que «depura y amplía las opiniones del pueblo pasándolas por el filtro de un órgano electo de ciudadanos» («El Federalista 10»). Se proponía o presuponía, por tanto, algún tipo de relación entre las preferencias del pueblo y las decisiones de sus representantes. Pero los términos empleados por Madison son sólo metáforas. Por muy sugestivas que sean esas imágenes, su significado preciso sigue sin estar claro.

Así que hemos de estudiar los arreglos institucionales que en los gobiernos representativos determinan cómo se adoptan las decisiones públicas y cómo se vinculan éstas a la voluntad del electorado.

La independencia parcial de los representantes

Es un hecho que los mecanismos institucionales del gobierno representativo permiten a los representantes cierta independencia respecto de las preferencias de su electorado. Los sistemas representativos no autorizan (de hecho lo prohíben expresamente) dos prácticas que privarían a los representantes de toda independencia: el mandato imperativo y la revocabilidad discrecional de los representantes (revocación). Ninguno de los gobiernos representativos establecidos desde finales del siglo XVIII ha autorizado los mandatos imperativos o ha dotado de cualidad legalmente vinculante a las instrucciones dadas por el electorado. Ninguno ha aplicado de forma duradera la revocabilidad permanente de los representantes.

En la Inglaterra del siglo XVIII, ganó aceptación la idea de que los miembros del parlamento representaban a la nación en su conjunto en vez de a sus circunscripciones particulares. Así que no se autorizó que los votantes de cada distrito electoral les diesen «instrucciones»³¹⁵. A comienzos del XIX, los radicales trataron de introducir una práctica análoga a dichas instrucciones exigiendo que los candidatos se sujetaran a «promesas» (*pledges*); y en efecto, tras la Primera Ley de Reforma (1832), reivindicaron que se requiriese legalmente de los diputados el respeto de las promesas. El objetivo principal de los radicales era, sin embargo, acortar los mandatos legislativos (que la Ley Septennial de 1716 había establecido en siete años). Parece que las promesas eran a sus ojos un mero «arreglo provisional» y un expediente a falta de un mandato legislativo más corto³¹⁶. Hay también que tener en cuenta que Bentham rechazaba expresamente la práctica de las instrucciones: a los votantes sólo se les permite influir sobre sus representantes a través del derecho a no reelegirlos³¹⁷. En cualquier caso, en Inglaterra nunca se hicieron legalmente vinculantes las promesas electorales.

En Norteamérica, las instrucciones tuvieron una práctica extensa durante el período colonial y la primera década tras la independencia³¹⁸. Algunos estados, especialmente los de Nueva Inglaterra, incluyeron incluso el derecho de dar instrucciones en sus constituciones. Cuando en el Primer Congreso (elegido según la

³¹⁵ Véase J. R. Pole (1983): *The Gift of Government. Political Responsibility from the English Restoration to the American Independence*, Athens, University of Georgia Press, p.103.

³¹⁶ « Las promesas son un arreglo provisional en ausencia de legislaturas más cortas», escribió el panfletista radical D. Wakefield, «Pledges defended: a letter to the Lambeth electors» (e.o. 1953): *Politics in the Age of Peel*, Nueva York, Norton Library, 1971, p. 30.

³¹⁷ J. Bentham (e.o. 1822): *Constitutional Code*, edición de F. Rosen y J. H. Burns, volumen I, Orford, Clarendon Press, 1983, p. 26.

³¹⁸ Véase J. P. Reid (1989): *The Concept of Representation in the Age of American Revolution*, Chicago, University of Chicago Press, pp. 100-2.

Constitución de 1787) se discutieron las enmiendas constitucionales que se convertirían en la Declaración de Derechos (*Bill of Rights*) algunos miembros propusieron que la Primera Enmienda (que garantiza la libertad de credo y de expresión) incluyese también el derecho a dar instrucciones a los representantes. La propuesta fue discutida durante cierto tiempo, pero finalmente rechazada³¹⁹. Los votantes estadounidenses seguirían siendo libres de dar instrucciones, pero éstas no tendrían ninguna fuerza legalmente vinculante.

En Francia los diputados de los estados generales, incluyendo a los que se reunieron en 1789, eran portadores de cuadernos de instrucciones (*cahiers de doléances*). Una de las primeras decisiones de los revolucionarios franceses (julio de 1789) fue la de prohibir los mandatos imperativos. La decisión nunca fue recurrida durante ni después de la Revolución. En 1793-4, una parte del movimiento de *sans-culotte* presionó para que los funcionarios electos fuesen revocables en cualquier momento de su mandato por parte de las asambleas electorales locales. La constitución votada por la Asamblea en 1793 contenía una disposición en ese sentido, pero la constitución no llegó a entrar en vigor.

Casi un siglo después, la Comuna de París (1871) estableció un sistema de revocabilidad permanente de los miembros del Consejo. De hecho, Marx consideró esta práctica como una de las invenciones políticas más importantes y prometedoras de la Comuna. Tras indicar que los miembros del Consejo de la Comuna, elegidos por sufragio universal, eran «responsables y revocables en cualquier momento» (*verantwortlich und jederzeit absetzbar*)³²⁰, Marx, en un pasaje que recuerda al famoso capítulo de Rousseau sobre la representación, alaba el sistema: «En vez de decidir una vez cada tres o seis años qué miembros de la clase dominante deben “representar” y pisotear al pueblo [*ver- und zertreten soll*] en el parlamento, el sufragio universal debería servir al pueblo organizado en comunas, como el sufragio universal sirve a los patronos que buscan obreros y administradores para sus negocios. Y es un hecho bien sabido que lo mismo las compañías que los particulares, cuando se trata de negocios verdaderos, saben habitualmente colocar a cada hombre en el puesto que le corresponde, y, si alguna vez se equivocan, reparan su error con presteza»³²¹. No obstante, la práctica tan encomiada por Marx tuvo tan corta vida como la propia Comuna.

Además de los efectos aristocráticos de la elección, aparece, por tanto, otra diferencia entre el gobierno representativo y la democracia entendida como el gobierno del pueblo por el pueblo. Esa diferencia fue también claramente percibida a finales del XVIII por quienes, como Rousseau, rechazaban la representación. La delegación de las funciones del gobierno, necesaria por el tamaño de los estados modernos, puede haber resultado compatible con el principio del gobierno por el pueblo. Se podía haber conseguido estableciendo la obligación legal de que los representantes cumplan las instrucciones de su electorado. En sus consideraciones sobre el gobierno de Polonia, Rousseau aceptó una forma de representación por motivos prácticos. Extrayendo las consecuencias lógicas de sus principios, recomienda luego la práctica de mandatos

³¹⁹ Véase «Debate in House of Representatives» (15 de agosto de 1789), en *Annals of Congress. The Debates and Proceedings in the congress of the United States*, volumen 1, reproducido en P. B. Kurland y R. Lerner (1987): *The Founders' Constitution*, 5 vols., Chicago, University of Chicago Press, volumen 1, pp. 413-18.

³²⁰ Marx (e.o. 1871): *Der Burgerkrieg in Frankreich*, en Karl Marx y Friedrich Engels, *Werke*, 36 volúmenes, Berlín, Dietz Verlag, 1957-67, volumen XVII, p. 339 [ed. Cast.: *La Guerra civil en Francia*, Madrid, Ricardo Aguilera, 1976].

³²¹ Marx, *Der Burgerkrieg in Frankreich*, p. 340.

imperativos³²². No es sólo la delegación del gobierno en un número limitado de ciudadanos lo que diferencia la representación del gobierno del pueblo, ni siquiera la superioridad cualitativa de los representantes sobre los representados; la diferencia entre ambos sistemas resulta también de la independencia parcial de los representantes.

Ha habido, por lo tanto, propuestas, y en ocasiones se han establecido instituciones o prácticas, que dan al pueblo un control completo sobre los representantes. Al igual que ocurre con el uso del sorteo, tales instituciones no son estrictamente impracticables³²³. Se puede, por supuesto, argumentar, que el gobierno cuya esfera de actividad vaya más allá de las leyes generales y estables necesarias para la vida colectiva, y en el que las autoridades públicas necesiten adoptar una serie de decisiones concretas para adaptarse a las circunstancias cambiantes, un sistema de mandatos imperativos es impracticable. Las instrucciones presuponen que el electorado conoce de antemano las cuestiones que deberá abordar el gobierno³²⁴. Sin embargo, el razonamiento no es aplicable a la revocabilidad permanente de los representantes. Ser objeto de revocación deja a los representantes libertad de acción para enfrentarse a situaciones impredecibles, pero, a la vez, la revocabilidad permanente garantiza una congruencia entre las preferencias del electorado y las decisiones de los que están en el poder, ya que los votantes pueden castigar y hacer dimitir a los representantes con cuyas decisiones no estén de acuerdo. Aun siendo un sistema practicable, la revocabilidad nunca fue establecida de modo duradero, presumiblemente por cuestiones de principio más que por razones prácticas. Además, independientemente de las razones del rechazo de los mandatos imperativos y de la revocabilidad permanente, la decisión inicial, que nunca fue recurrida con éxito posteriormente, apunta a una diferencia fundamental entre el gobierno representativo y un sistema que garantiza la congruencia completa entre las preferencias de los gobernados y las decisiones de los elegidos.

Se pueden presentar promesas y programas, pero los representantes han mantenido, sin excepciones, la libertad de decidir si cumplirlos o no. Indudablemente, los representantes tienen un incentivo para cumplir sus promesas. Cumplir las promesas es una norma social profundamente enraizada y romperlas arrastra un estigma que puede acarrear dificultades cuando llegue la hora de la reelección. Los representantes, sin embargo, siguen siendo libres para sacrificar la perspectiva de su reelección si, por circunstancias excepcionales, otras consideraciones les parecen más importantes que su propia carrera. Y lo que todavía es más importante, pueden confiar en que, cuando se presenten a la reelección, podrán convencer a los votantes de que tenían buenos motivos para sus acciones, aunque hayan traicionado sus promesas. Como el vínculo entre la voluntad del electorado y el comportamiento de los representantes electos no está garantizado rigurosamente, éstos siempre retienen cierto grado de discreción. Los que insisten en que en una democracia representativa el pueblo gobierna a través de sus representantes han de reconocer al menos que eso no significa que los representantes tengan que llevar a cabo los deseos del electorado.

³²² J.-J. Rousseau (e.o. 1772): *Considérations sur le Gouvernement de Pologne*, en J.-J. Rousseau, *Oeuvres Complètes*, volumen III, París, Gallimard, 1964, p. 980 [ed. Cast.: *Consideraciones sobre Polonia*, Madrid, Tecnos, 1989].

³²³ Conviene mencionar que Weber enumera como características de la democracia directa las siguientes prácticas e instituciones: revocabilidad permanente de las autoridades públicas, rotación en los cargos, selección por sorteo de los funcionarios públicos y mandatos imperativos. Véase Max Weber (e.o. 1921): *Economy and Society*, edición de G. Roth y C. Wittich, 2 vols., Berkeley, University of California Press, 1978, vol. 1, parte 1, capítulo 3 § 19, p. 289 [ed. cast.: *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993].

³²⁴ Este razonamiento fue presentado por Max Weber en particular. Véase *Economy and Society*, volumen II, capítulo 14, secciones 2, § 5, p. 1128.

Libertad de opinión pública

Desde finales del siglo XVIII, la representación se ha visto acompañada de la libertad de los gobernados en todo momento para conformar y expresar opiniones políticas fuera del control del gobierno. El vínculo entre el gobierno representativo y la libertad de opinión política fue establecido directamente en los Estados Unidos, gradualmente en Inglaterra y, tras un complicado proceso, en Francia.

La opinión política pública libre requiere dos elementos. Al objeto de que los gobernados puedan formarse sus propias opiniones sobre cuestiones políticas, es necesario que tengan acceso a informaciones políticas, lo que exige que las decisiones gubernamentales se hagan públicas. Si los que están en el gobierno toman sus decisiones en secreto, los gobernados sólo tienen medios inadecuados para formarse opiniones sobre cuestiones políticas. Sólo a finales de siglo XVIII se empezó a aceptar en Gran Bretaña que los debates parlamentarios fuesen del conocimiento público (con anterioridad, el secretismo de los debates se consideraba una prerrogativa del parlamento esencial para protegerse de las interferencias reales)³²⁵. En Estados Unidos, las deliberaciones del Congreso Continental y de la Convención de Filadelfia fueron mantenidas en secreto. El primer Senado elegido según la Constitución decidió inicialmente que sus discusiones fuesen Secretas, pero la práctica fue descartada cuatro años después³²⁶. En Francia, los estados generales de 1789 optaron desde el comienzo por el principio de apertura pública y desde entonces todos los debates de las asambleas revolucionarias tuvieron lugar en presencia de público. Las presiones (por no decir amenazas) procedentes de las tribunas de los espectadores influyeron, como es conocido, en los debates de las sucesivas asambleas revolucionarias. Los ejemplos francés y estadounidense sugieren que, aunque se requiere cierta apertura a actos políticos para mantener informados a los ciudadanos, no es precisa en cada una de las fases del proceso de toma de decisiones. Es razonable pensar que el público estadounidense tuvo en su conjunto mejor oportunidad para formarse opiniones acerca de su Constitución (entre el final de la Convención de Filadelfia y los debates de ratificación) que la que pudiera tener el público francés respecto a las diversas constituciones revolucionarias.

El segundo requisito de la libertad de opinión pública es el de la libertad de expresar opiniones políticas en todo momento, no sólo cuando se vota en elecciones. No obstante, la relación entre la libertad de opinión y el carácter representativo del gobierno no es obvia. Parece que los gobiernos representativos establecieron la libertad de opinión porque sus fundadores se adhirieron al principio liberal de que una parte de las vidas de las personas debe estar libre de la influencia de las decisiones tomadas colectivamente, incluso las adoptadas por representantes electos. Se puede desde luego argüir, siguiendo la distinción popularizada por Isaiah Berlin, que la libertad de opinión pertenece a la categoría de «libertades negativas» que protegen al individuo de las intrusiones del gobierno. Entendido así, la libertad de opinión no tiene una conexión intrínseca con el carácter representativo del gobierno, ya que la representación se ocupa de dar a los ciudadanos el control sobre el gobierno y, por lo tanto, de asegurar una «libertad positiva». Según esta interpretación, entonces, el gobierno representativo sólo de facto se ha asociado con la libertad de expresión, únicamente porque los partidarios de la representación resultaron ser a la vez partidarios de la libertad de conciencia.

No hay duda de que la libertad de opinión fue establecida tras la libertad religiosa, que protege la esfera de las creencias íntimas frente a la intervención estatal.

³²⁵ Véase Pole, *The Gift of Government*, pp.87-116.

³²⁶ *Ibid.*, pp. 117-40

Hay, sin embargo, también una importante conexión intrínseca entre libertad de opinión y el papel político del ciudadano en el gobierno representativo.

Esto es particularmente evidente en la Primera Enmienda a la Constitución estadounidense y en los debates sobre su adopción. La Primera Enmienda estipula: «El Congreso no podrá aprobar ninguna ley conducente al establecimiento de religión alguna, ni a prohibir el libre ejercicio de ninguna de ellas. Tampoco aprobará ley alguna que coarte la libertad de palabra y de imprenta, o el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente y a solicitar al gobierno reparación de cualquier agravio». Por lo tanto, la libertad de credo y la libertad de expresión política están estrechamente relacionadas. Se debe también mencionar que esta formulación vincula las expresiones individuales y colectivas de opiniones: la libertad de creencia, que puede aplicarse a individuos, se une a los derechos de asamblea y presentación de demandas, que son expresiones colectivas. El carácter colectivo de una expresión afecta a su peso político: las autoridades pueden, sin asumir grandes riesgos, ignorar las expresiones dispersas de las opiniones individuales, pero no pueden desconsiderar con facilidad a las masas en la calle, por muy pacíficas que sean, o las peticiones con miles de firmas. Por último, al combinar en la misma cláusula la libertad de reunión y la libertad de «solicitar al gobierno la reparación de cualquier agravio», la Primera Enmienda revela claramente su dimensión política; atañe no sólo a la protección de las expresiones colectivas de opinión en general, sino también a las dirigidas específicamente a las autoridades con la intención de obtener algo de ellas. Como la Primera Enmienda garantiza la libertad de ejercer el derecho de petición al gobierno a la vez que garantiza la libertad de creencias, no establece una mera «libertad negativa» del individuo, sino también una vía para que los individuos actúen afirmativamente sobre el gobierno.

El debate que condujo a la adopción de la Primera Enmienda muestra, además, que sus consecuencias políticas estaban claramente en la mente de sus autores. El mero hecho de que la cuestión de las instrucciones y de los mandatos imperativos fuese discutida en esa ocasión evidencia que los participantes percibían una relación entre la libertad de expresión y la representación. Incluso diversos discursos, los de Madison en particular, muestran aún más claramente la importancia política de la Primera Enmienda.

Quienes habían propuesto y respaldado la adición del «derecho a dar instrucciones», afirmaron que en un gobierno republicano el pueblo debe tener derecho a hacer prevalecer su voluntad. Madison se declaró en contra de la inclusión del derecho a dar instrucciones en la enmienda, replicando que este principio era «cierto en unos aspectos, pero no en otros»:

El sentido en el que es verdadero, hemos afirmado el derecho suficientemente con lo que hemos hecho [formular las enmiendas como fueron propuestas y como fueron adoptadas]; si no queremos decir nada más que eso, que el pueblo tiene derecho a expresar y comunicar sus sentimientos y deseos, ya lo hemos estipulado. El derecho de libertad de expresión está asegurado; la libertad de prensa está declarada fuera de la acción de este gobierno; el pueblo puede posteriormente dirigirse a sus representantes, puede asesorarlos en privado o declarar sus sentimientos a través de petición a todo el órgano; de todos estos modos puede comunicar sus deseos.³²⁷

La libertad de opinión, entendida en su dimensión política, aparece, por tanto, como una *contrapartida* a la ausencia del derecho dar instrucciones. La libertad de opinión pública es una característica democrática de los sistemas representativos, ya que

³²⁷ Madison, «Address to the Chamber of Representatives» (15 de agosto de 1789), en *Annals of Congress. The Debates and Proceedings in the Congress of the United States*, volumen 1, citado en Kurland y Lerner (eds.), *The Founders' Constitution*, p. 415.

proporciona medios para que la voz del pueblo pueda llegar a quienes gobiernan, mientras que la independencia de los representantes es claramente una característica no democrática de los sistemas representativos. No se requiere de los representantes que actúen según los deseos del pueblo, pero tampoco pueden ignorarlos: la libertad de opinión pública asegura que esos deseos puedan ser expresados y llevados a la atención de los que gobiernan. Son los representantes quienes toman la decisión final, pero se crea un marco en el que la voluntad del pueblo es una de las consideraciones en su proceso de toma de decisiones.

La expresión pública de opiniones es el elemento clave en esto. No sólo tiene el efecto de llevar las opiniones populares a la atención de los que gobiernan, sino también el de conectar a los gobernados entre sí. En realidad, esta dimensión horizontal de la comunicación afecta a la relación vertical entre los gobernantes y los gobernados; cuantas más personas estén al tanto de las opiniones de los demás, mayor será el incentivo para que los que gobiernen tomen en cuenta esas opiniones. Cuando un número de personas coincide en expresar opiniones similares, todos son conscientes de que no están manteniendo una opinión particular. La gente que expresa la misma opinión se da cuenta de la similitud de sus visiones, lo que les da una capacidad de acción que no tendrían de haberse reservado sus opiniones. A medida que disminuye la sensación de aislamiento de las personas, más conscientes son de su fuerza potencial, y serán más capaces de organizarse y de ejercer presión sobre el gobierno. La conciencia de una similitud de opiniones no siempre se traduce en organización y acción, pero es habitualmente una de sus condiciones necesarias. Además, la expresión pública de una opinión le da ímpetu. Las personas que albergan en silencio una opinión que es manifestada en alto por otros cobran autoconfianza cuando descubren que no son los únicos que piensan de tal modo y, por lo tanto, se tornan más inclinados a expresar esa opinión.

En realidad, una de las más antiguas máximas del despotismo es evitar que los súbditos se comuniquen entre sí. Aunque con frecuencia los dictadores tratan de conocer por separado las opiniones de todos sus súbditos y de formarse un cuadro global, tienen gran cuidado en guardarse esa información³²⁸. En cambio, una de las características distintivas de los gobiernos representativos es la posibilidad de los gobernados de conocer en todo momento las opiniones de los demás con independencia de la autoridad.

La expresión de una opinión política compartida raramente reúne a todos los gobernados, ni siquiera a una mayoría de ellos. Es infrecuente que el electorado se exprese en su conjunto, salvo en las elecciones, aunque puede suceder. La mayor parte del tiempo, por lo tanto, la expresión de opiniones públicas sigue siendo parcial en el sentido de que es sólo el punto de vista de un grupo en particular, por muy extenso que sea. Los sondeos de opinión, que en las últimas décadas se han sumado a las formas más antiguas de expresión de la opinión pública, no son una excepción a la regla. También los sondeos siguen siendo expresiones parciales de la voluntad popular. Y no se debe sólo a que se entreviste únicamente a un reducido número de ciudadanos (las muestras representativas, utilizadas como es debido, aseguran que la distribución de opiniones sea aproximadamente igual en la muestra que en el conjunto de la población), sino también porque las preguntas las elabora alguien en particular, o sea, las empresas de sondeos y sus clientes. La población entera expresa opiniones, pero sólo sobre las cuestiones elegidas por un grupo concreto de la sociedad. Además, los encuestados no

³²⁸ Sabemos, por ejemplo, que algunos gobiernos de los antiguos países comunistas llevaban a cabo ocasionales sondeos de opinión, asesorados incluso por expertos occidentales en la materia. Por supuesto, los resultados de los sondeos nunca se publicaban.

pueden expresar cualquier opinión que deseen, sino que han de elegir entre una serie predeterminada de alternativas. Es cierto que en las elecciones los ciudadanos también han de optar entre una serie de alternativas (los candidatos) que no han determinado ellos mismos. Pero en las elecciones los términos de la opción que se ofrecen en definitiva a los votantes son un proceso abierto a todos (o a todos los que deseen ser candidatos), mientras que en los sondeos las alternativas entre las que han de elegir los encuestados siguen bajo el control exclusivo de las empresas de sondeos y sus clientes.

De modo similar, las expresiones de opiniones políticas compartidas raramente proceden de la iniciativa espontánea de todos los que las expresan (aunque también puede suceder). Habitualmente, la iniciativa procede de un grupo aún más reducido de ciudadanos que solicita la expresión de la misma opinión por parte de un grupo más grande. Por ejemplo, un pequeño grupo de militantes organiza una manifestación e invita a otros a participar, o una serie de personalidades destacadas inicia una petición y solicita firmas. Aun así, una cierta medida de voluntariedad subsiste en la expresión de quienes aceptan hacerse eco de la opinión en cuestión. Pueden quedar al margen de la manifestación o negarse a firmar la petición; no hay castigo para tales negativas. Más importante es que la expresión de la opinión no fue obligada ni solicitada por el gobierno. De nuevo, aquí los sondeos no se apartan de la regla. En efecto, las empresas de sondeos y sus clientes no invitan a sus encuestados a expresar una opinión más que otra, pero toman la iniciativa al hacer algunas preguntas en vez de otras y al formular las preguntas del modo en que consideran más apropiado. Los sondeos de opinión por lo tanto, no proporcionan opiniones más espontáneas de las que nos encontramos en las manifestaciones o peticiones de firmas.

Un resurgimiento del ideal (o de la ideología) de la democracia directa acompañó al auge y proliferación de los sondeos de opinión. Con los sondeos, se decía, al menos será posible averiguar lo que el pueblo cree o desea verdadera y espontáneamente, sin mediciones que lo adulteren³²⁹. Los detractores respondían que los sondeos de opinión no son más que un modo de manipulación de la opinión, precisamente porque imponen preguntas que pueden estar bastante alejadas de las preocupaciones populares y que son respondidas por las personas con el fin de agradar al encuestador o por evitar aparecer como ignorante³³⁰. Uno está tentado de decir que dicha práctica no merece ni tanto crédito ni tanta culpa. Los sondeos de opinión, como las manifestaciones y las peticiones, no proporcionan la opinión pura, sin distorsiones del público. Aunque el medio de expresión, así como la identidad social de los medidores y de los que expresan opiniones, varían entre sondeos de opinión, manifestaciones y peticiones, en todos los casos las opiniones responden a solicitudes más que a la espontaneidad. A la inversa, una vez disipada la ilusión de que los sondeos revelan espontáneamente lo que piensa o preocupa al pueblo, no hay motivos para considerar que los sondeos sean más manipuladores que las convocatorias de manifestaciones o las peticiones de firmas.

Así que, tome la forma de manifestaciones, peticiones o sondeos, la expresión de la opinión pública habitualmente es parcial y es emprendida por grupos reducidos. No obstante, desde el punto de vista de quienes están en el poder, merece la pena considerar en el proceso de toma de decisión incluso tan limitadas expresiones: una opinión

³²⁹ Un ejemplo notable de tan rudimentaria opinión se puede hallar en George Gallup y Saul F. Rae (1940): *The Pulse of Democracy*, Nueva York, Simon & Schuster.

³³⁰ Véase, por ejemplo, Pierre Bourdieu (e.o. 1972): «L'opinion publique n'existe pas», en su *Questions de Sociologie*, París, Editions de Minuit, 1980, pp. 222-34; Pierre Bourdieu, «Questions de politique», en *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 17 de septiembre de 1977.

manifestada en un momento por un grupo en particular puede llegar a difundirse, el grupo puede estar suficientemente organizado y sus opiniones ser lo bastante influyentes como para que sea difícil ignorarle, o una serie de sondeos puede llegar a presagiar el resultado de unas elecciones próximas. Los que están en el gobierno deben estimar estas diversas probabilidades y decidir en consecuencia qué importancia desean otorgar a tal o cual opinión.

Aparte de las situaciones en las que el pueblo amenaza seriamente el orden público y compelen a quienes están en el gobierno mediante un completo pulso de fuerza, la única voluntad vinculante de los ciudadanos es la expresada en las votaciones. Con independencia de las votaciones, sin embargo, los gobernados siempre tienen la posibilidad de manifestar una opinión colectiva que difiere de la de los representantes. Generalmente se denomina opinión pública a esa voz colectiva del pueblo que, aun sin poder vinculante, siempre puede llegar más allá del control de los que están en el gobierno³³¹.

La libertad de opinión pública distingue a los gobiernos representativos de lo que se ha denominado «representación absoluta», cuya más notable formulación se puede encontrar en Hobbes. Para este autor, un grupo de individuos constituye una entidad política únicamente cuando ha autorizado a un representante o a una asamblea a actuar en su nombre y se someten a él. Antes de la designación del representante y con independencia de su persona, el pueblo carece de unidad; son una *multitudo dissoluta*, una multitud desbandada. El pueblo sólo adquiere acción política y capacidad para expresarse a través de la persona del representante. Una vez autorizado, sin embargo, el representante reemplaza completamente a los representados. No tienen más voz que la suya³³². Esta sustitución total es precisamente lo que imposibilita la libertad de opinión pública. El pueblo siempre puede manifestarse como una entidad política que goza de una unidad (habitualmente incompleta) independiente del representante. Cuando un grupo de personas dan instrucciones a sus representantes, cuando las masas se reúnen en las calles, cuando se presentan peticiones o cuando los sondeos señalan una tendencia clara, el pueblo se manifiesta como una entidad política dotada de voz distinta de la que les gobierna. La libertad de opinión pública mantiene abierta la posibilidad de que los representados puedan hacer oír su voz en todo momento. El gobierno representativo es, por lo tanto, un sistema en el que los representantes nunca pueden afirmar con completa confianza y certeza «nosotros el pueblo».

El autogobierno popular y la representación absoluta conducen a la abolición de la diferencia entre los que gobiernan y los que son gobernados, el primero por convertir

³³¹ El término es convencional. La serie de discusiones provocadas por la noción de opinión pública en estos últimos años no resultaron ser más que disputas terminológicas, si bien los detalles de los razonamientos presentados tuvieron a menudo un verdadero interés. El estudio histórico de los diversos significados dados al término desde su invención en el siglo XVIII (desde Rousseau, los fisiócratas a Necker, pasando por Bentham, Tocqueville, Mill y Tarde, hasta Schmitt, Habermas y Noëlle-Neumann) es una empresa que está completamente justificada, pero llenaría todo un volumen. Habiendo realizado algunas investigaciones sobre la materia, considero que la definición que adopto es consecuente con el elemento compartido por los diversos significados que (simultánea o sucesivamente) se han atribuido al término «opinión pública». No obstante, en el contexto del razonamiento que aquí se desarrolla, esta definición puede considerarse estipulativa en exceso. El razonamiento atañe a la existencia y a la influencia sobre los gobiernos representativos de las opiniones que los gobernados pueden expresar en cualquier momento fuera del control del gobierno. El término empleado para denotar el fenómeno constituido por esas opiniones, hablando en sentido estricto, no tiene consecuencias.

³³² Véase Hobbes (e.o. 1651): *Leviatán*, edición de C. B. Macpherson, Harmondsworth, Penguin, 1968, p. 220 (capítulo 16), y el capítulo 18 [ed. cast.: Madrid, Alianza Editorial, 1989]. La naturaleza absoluta de la representación en Hobbes es analizada de un modo perspicaz en H. Pitkin (1967): *The concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, pp. 15-27.

a los gobernados en gobernantes, la segunda porque sustituye a los representantes por los que son representados. El gobierno representativo, por otro lado, mantiene esta diferencia.

El carácter periódico de las elecciones

La característica más importante de los sistemas representativos, que permite a los votantes influir en las decisiones de sus representantes, es el carácter periódico de las elecciones. En efecto, las elecciones periódicas proporcionan uno de los incentivos claves a los que gobiernan para que tengan en cuenta a la opinión pública. Los representantes sin duda tienen muchas razones para hacerlo así, pero la más poderosa es que los cambios de la opinión pública pueden prefigurar los resultados de las elecciones siguientes.

El gobierno representativo no se basa sólo en la elección de los que gobiernan, sino también en que son elegidos a intervalos regulares. A menudo se pasa por alto esta segunda característica o se tiende a dar por supuesta. Son sorprendentes las escasas menciones de la naturaleza periódica de las elecciones en la teoría de la democracia de Schumpeter. Aunque, como hemos visto, Schumpeter presenta su definición de democracia como más cercana a una realidad observable que la «concepción clásica», no incluye el hecho empírico de que la competencia electoral es periódica. Una vez formulada su concepción, Schumpeter añade, es cierto que «implícitamente» reconoce el poder del pueblo para despachar gobernantes³³³. No obstante, el principio de que el electorado elige a sus gobernantes mediante un proceso electoral competitivo para nada implica lógicamente que el electorado pueda desalojar también regularmente al gobierno del poder. Aunque hay que reconocer que desde finales del siglo XVIII ambos principios siempre se han asociado en la práctica, eso no justifica la afirmación de que el segundo esté de algún modo contenido en el primero.

En realidad, es bastante posible concebir una situación en la que la posición de gobernante pueda ser conferida por la voluntad de los gobernados tras un proceso competitivo, pero de un modo definitivo, eligiéndolo, por ejemplo, de por vida. Tal sistema no es sólo una posibilidad lógica; ha sido propuesto en la realidad. En la Convención de Filadelfia, Hamilton propuso que el cargo de presidente fuese vitalicio³³⁴. Cabe concluir de ello que el principio de la elección vitalicia fue rechazado deliberadamente y por razones concretas por los fundadores del gobierno representativo. Además, es inmediatamente aparente que un sistema de elecciones vitalicias posee una importante propiedad: deja a los votantes sin medios efectivos para influir sobre las acciones de los gobernantes una vez elegidos. Los cardenales eligen al papa, pero eso no le hace menos independiente de ellos en sus acciones. En cambio, si los gobiernos son sometidos regularmente a elección, pueden ser cambiados si su actuación no ha resultado satisfactoria para los votantes. Y como es razonable suponer que el prestigio y los beneficios que comporta la posición de gobernante les suele suscitar habitualmente el deseo a ser reelegidos, parece que tienen motivos para tener en cuenta los deseos del electorado cuando toman decisiones.

El principio del consentimiento popular renovado regularmente distingue a los gobiernos representativos de formas de gobierno juzgadas como legítimas por Grocio, Hobbes o Pufendorf. Para éstos, el consentimiento popular, una vez otorgado, es causa suficiente para el establecimiento de un gobierno legítimo, ya sea en el caso de un

³³³ Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, p. 269.

³³⁴ Hamilton, discurso del 18 de junio de 1787, en M. Farrand (ed.) (1966): *The Records of the Federal Convention of 1787*, 4 vols., New Haven, Yale University Press, volumen 1, pp. 289-92.

soberano que tenga derecho a designar a un sucesor, o en el de una dinastía. Según estos autores, el pueblo puede *de una vez y por todas* transferir a alguna entidad su derecho a gobernarse y tal transferencia es fuente válida y suficiente de legitimidad mientras se consienta libremente³³⁵. Entre los teóricos del derecho natural moderno, sólo Locke menciona la necesidad de renovar el consentimiento mediante la elección regular del parlamento. No se puede entender el gobierno representativo sin mencionar el papel del tiempo.

Las preferencias de los votantes sobre las políticas futuras sólo pueden ejercer una influencia limitada en las decisiones públicas, ya que, como se ha señalado con anterioridad, cuando los votantes eligen a un candidato con la pretensión de ver realizado su programa, no tienen garantías de que el candidato no romperá su promesa electoral. Por otro lado, al requerir que los elegidos respondan sobre una base regular ante quienes les eligen, el sistema representativo da a los votantes la capacidad efectiva de despachar a los gobernantes cuyas políticas no encuentren su aprobación. Los ciudadanos no emplean necesariamente su voto para expresar preferencias en cuanto a políticas públicas, pueden también elegir (o no elegir) sobre la base del carácter de los candidatos³³⁶. Pero son capaces al menos, de así quererlo, (le usar su voto para expresar preferencias sobre las políticas seguidas o que sean propuestas.

En una situación en la que los representantes están sujetos a reelección, cada nueva elección permite a los votantes expresar dos tipos de preferencias respecto a la política pública. El pueblo puede emplear su voto para expresar rechazo y hacer que los titulares de los cargos abandonen la política del momento, o pueden usar su voto para conseguir que se aplique la política propuesta. Obviamente, esos dos tipos de preferencias se pueden combinar en proporciones variables. No obstante, ante la ausencia de mandatos imperativos, ambos tipos de preferencias no tienen la misma eficacia. Al no reelegir a los titulares de cargos, los votantes evitan efectivamente que prosigan con una política rechazada, pero al elegir a un candidato por proponer una política particular no están necesariamente consiguiendo la adopción de dicha política. En el gobierno representativo la negación es más poderosa que la afirmación: la primera constriñe a los que están en el poder, mientras que la segunda sigue siendo una aspiración.

Cabe, sin embargo, plantearse qué grado de control puede realmente ejercer el electorado a través de su capacidad para despachar a los gobernantes. Como los ciudadanos son incapaces de imponer a los gobernantes la persecución de una política particular, al destronar a representantes cuyas políticas en determinadas materias sean rechazadas, no pueden asegurar que la acción del nuevo representante vaya a ser diferente a la de su predecesor. Imaginemos una situación en la que un gobierno (o administración) es destituido porque durante su mandato se incrementó el paro y la oposición gana las elecciones con la promesa de restaurar el pleno empleo. Una vez en el poder, sin embargo, decide no mantener su promesa, bien porque en realidad no era sino retórica electoral, o porque al llegar al cargo descubre nuevos datos que le convence de que una política de pleno empleo es impracticable. Los miembros del

³³⁵ Grocio, Hobbes y Pufendorf resaltan que con el consentimiento para que se establezca un gobierno, el pueblo transfiere a perpetuidad su derecho a gobernarse. El establecimiento de un gobierno es, por lo tanto, similar a la alienación de la propiedad; una persona aliena una propiedad cuando la vende, perdiendo con ello para siempre todo derecho sobre ella. En cambio, en un sistema de elecciones regulares, el pueblo sólo transfiere temporalmente el derecho a gobernar. En ese sentido, las elecciones a intervalos regulares deben ser consideradas como la marca de la naturaleza inalienable de la soberanía del pueblo.

³³⁶ Sobre este punto, véase los razonamientos expuestos en el Capítulo 4.

nuevo gobierno, sabiendo que el desempleo condujo a la derrota de sus predecesores, tienen razones para creer que también puede conducir a su propia derrota en las siguientes elecciones. No obstante, para obviar esa eventualidad, pueden decidir dar motivos de satisfacción a los votantes en otros campos, por ejemplo combatiendo la delincuencia con mayor vigor que antes. Se sacaría, entonces, la conclusión de que la capacidad para destituir a gobiernos cuya política es rechazada no permite realmente a los votantes orientar el rumbo de la política pública.

Se siente intuitivamente que las elecciones periódicas dan a los gobernados cierto control sobre la conducción de los asuntos públicos, pero no está claro por qué esto haya de ser así, dada la ausencia de mandatos imperativos y de promesas electorales vinculantes. Los teóricos de la democracia, como Robert Dahl, que resalta la importancia de las elecciones periódicas y razona que este carácter recurrente hace a los gobiernos «responsables» o «controlables» ante los votantes, no logran mostrar el mecanismo preciso por el que las repetidas expresiones de los votantes afectan a las decisiones públicas.

El mecanismo central por el que los votantes influyen en las decisiones gubernamentales resulta de los incentivos que los sistemas representativos crean para los que ocupan cargos: los representantes que son objeto de reelección tienen un incentivo en *anticipar* el juicio futuro del electorado de las políticas que persiguen. La perspectiva de un posible cese ejerce un efecto sobre las acciones del gobierno en todo momento de su mandato. Los representantes que persiguen el objetivo de la reelección tienen el incentivo de asegurar que sus decisiones actuales no provoquen un rechazo futuro por parte del electorado. Por consiguiente, han de tratar de predecir las reacciones que generarán esas decisiones e incluir esa predicción en sus deliberaciones. Por decirlo de otro modo, en todo momento está en el interés de gobierno tener en cuenta en sus decisiones presentes el juicio que los votantes harán de ellas. Ese es el canal por el que la voluntad de los gobernados entra en los cálculos de los que están en el poder. En el ejemplo antes citado de un nuevo gobierno combatiendo la delincuencia en lugar de tratar, como había prometido, de reducir el nivel de desempleo, la consideración de la voluntad popular tendrá un papel en los cálculos. Lo que de verdad sucede es que los que están en el poder parten del supuesto de que, llegadas las elecciones siguientes, los votantes cambiarán su orden de preferencias y darán más peso que antes a las consideraciones sobre la ley y el orden. Como los que acceden al poder saben que su posibilidad de reelección depende de que su previsión haya sido correcta, tienen un poderoso motivo para no realizarla a la ligera.

Schumpeter no logró captar la importancia central de la anticipación en la toma de decisiones de los representantes por creer erróneamente que la democracia representativa podía reducirse a la selección competitiva de los que toman decisiones, y que podía despachar como mito la idea de los votantes influyendo sobre el contenido de las decisiones públicas.

Sin embargo, si el mecanismo central por el que los votantes pueden influir en la política pública reside en la capacidad de anticipación de los gobernantes, estamos ante una implicación clave. Lo que han de anticipar los que están en el gobierno para evitar ser despedidos de los cargos por las urnas es un juicio de sus políticas que, en el momento en el que se exprese, se relacionará con el pasado. Así, los votantes influyen en las decisiones públicas a través del juicio *retrospectivo* que sus representantes anticipan que harán los votantes. Esto no supone afirmar, por ejemplo, que los votantes basen generalmente sus decisiones electorales en consideraciones retrospectivas, aunque algunos estudios empíricos sí señalan la importancia de la dimensión retrospectiva en el

actual comportamiento electoral³³⁷. El razonamiento es más bien que, en vista de la estructura institucional y de los incentivos que crea a los representantes, es votando de un modo retrospectivo como más probablemente van a influir los votantes sobre las decisiones de los que gobiernan. Puede que los votantes no se comporten así, por supuesto, pero en tal caso, están concediendo mayor libertad de acción a sus representantes. En otras palabras, en un sistema representativo, si los ciudadanos desean influir sobre el rumbo de las decisiones públicas, deben votar sobre la base de consideraciones retrospectivas³³⁸.

Se suscita la cuestión de si es plausible que el pueblo vote sobre la base de consideraciones retrospectivas cuando la elección de representantes es, por definición, un acto de consecuencias futuras. ¿Por qué ha de comportarse el electorado como un dios, repartiendo recompensas y castigos? Cuando los ciudadanos votan, tienen puestos sus ojos invariablemente en el futuro. No obstante, tienen efectivamente buenas razones para emplear el historial de los candidatos como criterio de decisión en un acto que se pagará en el futuro. Saben (o al menos sería razonable para ellos que lo supieran) que las promesas electorales no son vinculantes y que es frecuente que los que sean elegidos no las mantengan. Así pues, desde su punto de vista, será razonable que no presten atención a los programas de los candidatos en la creencia que sus historiales ofrecen mejor modo de predecir su conducta futura que sus palabras. Además, incluso asumiendo que los votantes opten por prestar alguna atención a las promesas de los candidatos, saben, o deben saber, que la credibilidad de tales promesas es una cuestión abierta. No es razonable por su parte suponer que los candidatos vayan a cumplir necesariamente sus compromisos, pero uno de los pocos medios disponibles para evaluar cuánta confianza se puede depositar en los compromisos de los candidatos es el modo en el que se comportaron en el pasado. En ambos casos, por lo tanto, puede ser razonable que los votantes empleen el comportamiento pasado de los candidatos como criterio para las futuras decisiones.

Por supuesto, la capacidad de los votantes para formarse un juicio retrospectivo y la eficacia de tal juicio presuponen condiciones institucionales que no siempre se obtienen en los gobiernos representativos existentes o que se adquieren sólo en grados variables. Tres condiciones son de particular importancia. Primera, los votantes deben ser claramente capaces de asignar responsabilidades. Al respecto, los gobiernos de coalición o los arreglos institucionales que favorecen la creación de gobiernos de coalición (la representación proporcional, por ejemplo) perjudican los juicios retrospectivos. Con gobiernos de coalición, cuando el electorado desapruueba una política particular, los miembros de la coalición pueden acusarse mutuamente de la responsabilidad por las decisiones impopulares. Si una política es el resultado de

³³⁷ El estudio empírico clásico de la votación retrospectiva es el de M. Fiorina (1981): *Retrospective Voting in American National Elections*, New Haven, Yale University Press.

³³⁸ Se ha mostrado, mediante un modelo formal, que la votación retrospectiva no capacita de hecho a los ciudadanos para controlar a sus representantes; véase J. Ferejohn, «Incumbent performance and electoral control», en *Public Choice*, volumen 50, 1986, pp. 5-25. En el modelo de Ferejohn, el control de los votantes mediante votación retrospectiva presupone dos condiciones: 1) el electorado ha de votar exclusivamente sobre la base de consideraciones retrospectivas; y 2) al evaluar una actuación de los representantes, los votantes han de tener en cuenta datos sociales y económicos añadidos (por ejemplo, el incremento total del desempleo durante el mandato de los representantes) más que su situación personal (por ejemplo, el hecho de que perdieran su empleo durante ese período). Ferejohn resume la segunda precondición afirmando que, para ejercer control efectivo sobre sus representantes, los votantes han de ser más «sociotrópicos» que puramente individualistas. Ha de señalarse también que en este modelo, sólo hay un representante (o partido) al que los votantes han de reelegir o no. Aparentemente, la aproximación matemática a una situación en la que los que están en los cargos compiten con otros candidatos comporta mayores dificultades.

intrincadas negociaciones entre una serie de socios, es extremadamente difícil para los votantes asignar las culpas si la política provoca su rechazo. Segunda, los votantes han de poder destituir del poder a los que consideren responsables de la política que rechazan. También aquí la representación proporcional se pone en medio de las sanciones retrospectivas³³⁹. Finalmente, si quienes ocupan los cargos tienen acceso a recursos de los que no disponen sus oponentes (Como puede ser emplear a funcionarios para que ayuden a difundir mensajes electorales), el mecanismo de las sanciones retrospectivas queda difuminado debido a que, desde el punto de vista estructural, a los votantes les resulta más difícil no reelegir a un representante que volverlo a elegir.

Queda, no obstante, el hecho de que, dada la estructura institucional del gobierno representativo y el deseo de los que están en los cargos de retener el poder, es el juicio retrospectivo del electorado el que cuenta en las deliberaciones de los que toman las decisiones. Si los representantes asumen que los votantes aclararán sus ideas en las próximas elecciones sólo sobre la base de los programas presentados en esa ocasión, tendrán plena libertad de acción. En el presente podrán perseguir cualquier política que deseen, diciéndose a sí mismos que habrá mucho tiempo en la próxima campaña electoral para proponer un programa que sea lo suficientemente atractivo para el electorado como para hacerlos volver al poder.

Se debe llamar la atención sobre otra propiedad clave del mecanismo de la sanción retrospectiva. El arreglo deja la mayoría de las *iniciativas* a los que están en el gobierno. Los representantes no son absolutamente libres para tomar todas las decisiones que quieran, pues deben actuar de modo que no provoquen el rechazo de los votantes al final de sus mandatos. Pero tienen un margen de libertad mucho mayor que si tuvieran que llevar a cabo las opciones prospectivas del electorado. Cabe, por ejemplo, la posibilidad de que se embarquen en una política apoyada exclusivamente en su propia autoridad y hasta contraria a los deseos del pueblo, si pudiesen anticipar que, una vez en vigor, esa política no va a provocar rechazo. Es factible, por consiguiente, revelar al electorado que una política sobre la que los votantes no tenían idea o que no querían en el momento de su adopción puede ser efectivamente una que acaben encontrando satisfactoria.

Imaginemos una crisis económica marcada por una alta tasa de paro y un gran déficit público. Si los que llegan al poder determinan que la crisis se debe esencialmente a pocas inversiones empresariales, pueden decidir aumentar los impuestos (algo que presumiblemente no gustaría a los votantes) con el fin de reducir el déficit público y la necesidad de que el gobierno se endeude en el mercado de capitales. Si su diagnóstico es correcto, los tipos de interés bajarán, las empresas serán capaces de financiar más económicamente sus inversiones y volverán a contratar. Los que están en el gobierno pueden considerar que el electorado tendrá en cuenta su reducción del paro.

Muchas políticas aparecen bajo otro prisma según se consideren sus efectos inmediatos o a largo plazo, o incluso si se miran antes o después de su aplicación³⁴⁰.

³³⁹ Sobre estos puntos, véase G. Bingham Powell (1989): «Constitutional design and citizen electoral control», en *Journal of Theoretical Politics*, volumen 1, pp. 107-30; G. Bingham Powell, «Holding governments accountable: how constitutional arrangements and party systems affect clarity of responsibility for policy in contemporary democracies», documento presentado en la reunión de 1990 de la American Political Science Association (manuscrito).

³⁴⁰ Un ejemplo notable de la segunda categoría de políticas que se mencionan aquí es analizado por R. Fernández y D. Rodrik (1991), en «Resistance to reform: statu quo bias in the presence of individual specific uncertainty», en *American Economic Review*, volumen 81, 5, diciembre, pp. 1146-55. En el artículo se estudia una política que, una vez implantada, producirá un pequeño beneficio a un gran número de individuos mientras impondrá altos costes a otro muy reducido. No obstante, la gente no sabe de antemano si estarán entre los beneficiados o los perdedores. En tales condiciones, la utilidad esperada

Como la estimación retrospectiva de políticas sólo se produce durante las elecciones y no mediatamente después de cada iniciativa, la mayor parte del tiempo los votantes no tendrán que pronunciarse sobre la iniciativa, sino sobre la misma decisión y sobre los efectos que produjo con el tiempo. Excepto en el caso de las decisiones tomadas antes de una elección, los votantes están, consecuentemente, en condiciones de evaluar las decisiones públicas a la luz de sus consecuencias. Si el pueblo se gobierna a sí mismo, con el fin de tomar decisiones racionales tendría que poder anticipar sus consecuencias; en el gobierno representativo, el esfuerzo de anticipación requerido por el pueblo es menor, pues las consecuencias de las decisiones públicas ya se habrán manifestado, al menos en parte, cuando el pueblo pronuncie su veredicto.

Por lo tanto, la estructura institucional del gobierno representativo da una forma bastante específica a la relación entre los elegidos y el electorado, una diferente a lo que el sentido común y la ideología democrática imaginan. Confiere influencia sobre el curso de la política pública a los ciudadanos que juzgan retrospectivamente las acciones de sus representantes y las consecuencias de tales acciones, no a los ciudadanos que expresan *ex ante* sus deseos sobre acciones a ser emprendidas. En el gobierno representativo, el electorado juzga *ex post facto* las iniciativas tomadas de un modo relativamente autónomo por los que están situados en el poder. A través de su juicio retrospectivo, el pueblo goza de verdadero poder soberano. Llegado el momento de la elección, cuando se ha dicho todo a favor y en contra de las políticas de los que están en los cargos, el pueblo presenta su veredicto. Contra este veredicto, sea correcto o erróneo, no hay apelación; ése es el aspecto democrático de la elección. No obstante, toda elección es también una opción inseparable en cuanto al futuro, ya que se trata de nombrar a quienes gobernarán mañana. En éste, en el aspecto prospectivo, las elecciones no son democráticas porque los gobernados son incapaces de imponer a los gobernantes que lleven a cabo la política por la que les eligieron.

De nuevo, consiguientemente, volvemos a encontrarnos, dentro de una sola acción, la misma combinación —aunque esta vez de forma distinta y en la conducción de políticas públicas— las dimensiones democráticas y no democráticas que veíamos al caracterizar la elección considerando su procedimiento de selección de individuos. Tenemos aquí, sin embargo, la paradoja adicional de que como mejor están capacitados los votantes para influir sobre el futuro es considerando el pasado.

Juicio mediante la discusión

Se ha vuelto un lugar común considerar que al gobierno representativo se le juzgó y justificó en un principio como «gobierno por discusión». Los análisis de Carl Schmitt parecen haber tenido un papel clave en la difusión de esa interpretación³⁴¹. Cabe señalar, no obstante, que los textos citados por Schmitt en apoyo de su opinión proceden principalmente del XIX, cuando el gobierno representativo ya no era una innovación. Cita con mucha menor frecuencia escritos o discursos de los siglos XVII y XVIII, período en el que se formularon y aplicaron por primera vez los principios del gobierno representativo³⁴². Las virtudes de la discusión ciertamente son ensalzadas por

de la política en cuestión es negativa para un gran número de personas. Así que nunca habrá una mayoría a favor de su adopción *ex ante*. No obstante, una vez aplicada la política, y acabada la incertidumbre sobre la identidad de los ganadores y de los perdedores, tendrá la aprobación de la mayoría que haya salido beneficiada. Habrá, por lo tanto, una mayoría *ex post* que la respaldará.

³⁴¹ Véase, en particular, C. Schmitt (1923) (1926): *Die Geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus* [ed. cast.: *El parlamentarismo actual*, Madrid: Tecnos, 1990]; o C. Schmitt, (1928): *Verfassungslehre*, Múnich, Duncker & Humblot, §24, pp. 315-16.

³⁴² Schmitt depende sobre todo de los textos recopilados por Guizot en su *Histoire des origines du Gouvernement Représentatif* (Bruselas, 1851); véase Schmitt, *The Crisis of Parliamentary Democracy*,

Montesquieu, Madison, Siéyès o Burke, pero es un tema al que dedican mucho menos espacio que Guizot, Bentham o posteriormente John Stuart Mill. La discusión no llega siquiera a mencionarse en el *Segundo Tratado sobre el gobierno* de Locke. Y ni los padres fundadores americanos ni los constituyentes franceses de 1789-91 definen el gobierno representativo como «gobierno por discusión». Además, la fórmula de «gobierno por discusión» es bastante confusa. No indica exactamente qué lugar se supone que va a ocupar la discusión en el gobierno. ¿Se piensa que dirige todas las fases del proceso de toma de decisión o solamente algunas? ¿Significa la frase que, en el gobierno representativo, como en la «conversación perpetua» tan querida de los románticos alemanes, todo está sujeto a interminable discusión?

Aunque la discusión no figura tan prominentemente en las formulaciones de los inventores del gobierno representativo como en las reflexiones del XIX, no hay duda de que, desde los orígenes del gobierno representativo, la idea de la representación estuvo asociada a la discusión. Halló expresión en un arreglo, adoptado en Gran Bretaña, en los Estados Unidos y Francia, por el que los representantes gozan de absoluta libertad de expresión dentro de los muros de la asamblea. Sólo mediante la introducción intermedia de la noción de asamblea se puede entender el vínculo entre representación y discusión. Siempre se ha concebido y justificado el gobierno representativo como un sistema político en el que la asamblea representa un papel decisivo. Se puede imaginar, como señala correctamente Schmitt, que la representación podría ser el privilegio de un único individuo nombrado y autorizado por el pueblo³⁴³. Es, no obstante, una verdad innegable que el gobierno representativo ni fue propuesto ni establecido como un régimen en el que el poder se confía a un único individuo elegido por el pueblo, sino como régimen en el que la autoridad colectiva ocupa una posición central. Schmitt y otros autores posteriores van, sin embargo, más allá de señalar la relación entre la idea representativa y el papel de la asamblea; interpretan el lugar preeminente otorgado a la asamblea como consecuencia de una previa y más fundamental creencia en las virtudes del debate en el seno de la autoridad colectiva y en el principio del gobierno de la verdad (*veritas non auctoritas facit legem*)³⁴⁴. Según esta interpretación, la estructura de las creencias que justifican el gobierno representativo, definido como gobierno por asamblea, sería como sigue: la verdad ha de «hacer la ley», el debate es el medio más apropiado para determinar la verdad y, por lo tanto, la autoridad política central debe ser el lugar de debate, o sea, un parlamento.

En realidad, los razonamientos de los inventores y primeros partidarios del gobierno representativo no siguen esa vía. En Locke, Montesquieu (en su análisis del

pp. 34-5. Sobre el papel de la discusión y la «soberanía de la razón en Guizot, véase Pierre Rosanvallon (1985): *Le Moment Guizot*, París, Gallimard, pp. 56-63, 87-97. Schmitt cita también a Burke, Bentham y James Bryce.

³⁴³ «SI por motivos prácticos y técnicos los representantes del pueblo pueden decidir en lugar del mismo, entonces ciertamente un solo representante asignado puede también decidir en el nombre del pueblo. Sin dejar de ser democrático, la argumentación justificaría un cesarismo antiparlamentario» (Schmitt, *The Crisis of Parliamentary Democracy*, p. 34).

³⁴⁴ Schmitt, *The Crisis of Parliamentary Democracy*, pp. 35, 43. La idea es desarrollada con todo detalle por Jürgen Habermas (e.o. 1962), en *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Cambridge, MIT Press, 1989 [ed. cast.: *Historia y crítica de la opinión pública*, Barcelona, Gustavo Gili, 1982]. Schmitt traza un paralelismo entre el valor otorgado al debate por los partidarios del parlamentarismo y los méritos del mercado ensalzados por los liberales. «Es exactamente lo mismo: que la verdad puede ser hallada a través de un choque libre de opiniones y que la competencia produce armonía» (*The Crisis of Parliamentary Democracy*, p. 35). La idea de que la verdad emerge de la discusión es bastante común, y la tradición filosófica occidental, comenzando por Platón y Aristóteles, ha dado muchas versiones elaboradas de ella. No está justificado considerarlo una creencia específica del pensamiento liberal tomado en su sentido más estrecho.

sistema inglés), Burke, Madison y Siéyès, la naturaleza colectiva de la autoridad representativa nunca se deduce de un razonamiento anterior sobre los beneficios del debate. En todos estos autores, el hecho de que la representación requiera una asamblea se presenta como evidente. En realidad, la asociación entre representación y asamblea no fue una creación *ex nihilo* del pensamiento político moderno, sino un legado histórico. Los parlamentos modernos han ido tomando forma a través de un proceso de transformación (gradual en Inglaterra, más bien abrupto en Francia) o de imitación (en las colonias americanas) de órganos representativos que nacieron en la sociedad feudal, las (asambleas de los estados». Los primeros defensores de las asambleas representativas modernas insistieron en sus diferencias respecto de las instituciones anteriores, pero la misma insistencia muestra un conocimiento de la relación entre lo viejo y lo nuevo. La naturaleza colectiva de la autoridad representativa era uno de esos elementos de continuidad. En los escritos y discursos de los fundadores de la representación moderna, la discusión aparece como una característica de las asambleas que es inevitable y en cierto modo natural.

Además, la idea del gobierno representativo estuvo ligada desde el principio a la aceptación de la diversidad social. La representación fue propuesta en primer lugar como técnica que permite el establecimiento de un gobierno emanado del pueblo en grandes y diversas naciones. Madison y Siéyès afirman repetidamente que la democracia directa fue posible en las antiguas repúblicas por la homogeneidad y reducido tamaño del órgano político. Resaltan que esas condiciones ya no se dan en un mundo moderno caracterizado por la división del trabajo, el progreso del comercio y la diversificación de los intereses. (Como contrapunto, el más notable detractor de la representación, Rousseau, condena la «sociedad comercial» y el progreso de las artes y ciencias, para alabar las pequeñas y homogéneas comunidades que gozan de unidad sin adulterar.) En el siglo XVIII, en general se consideraba que las asambleas representativas debían, dentro de sus limitaciones, reflejar esa diversidad. Incluso autores como Siéyès o Burke, que resaltaban con mayor insistencia que el papel de las asambleas era el de producir unidad, asumían que los representantes, elegidos por localidades y poblaciones diversas, reconocían en las asambleas cierta heterogeneidad³⁴⁵. Por consiguiente, siempre se consideró que el órgano representativo tenía un carácter diverso y colectivo.

Es el carácter diverso y colectivo del órgano representativo y no ninguna creencia establecida previa e independientemente en las virtudes del debate, lo que explica el papel otorgado a la discusión. En una entidad colectiva en la que cabe la posibilidad de que sus miembros, elegidos por distintas poblaciones, sostengan inicialmente diversos puntos de vista, el problema estriba en llegar a acuerdos, en la convergencia de voluntades. No obstante, como hemos visto, los fundadores del gobierno representativo situaban la igualdad de voluntades en la raíz de sus

³⁴⁵ Lo más significativo de la obra de Burke a este respecto es su famoso «Discurso a los electores de Bristol», en el que declara: «Si el gobierno fuese una cuestión de voluntad por alguna de las partes, vosotros, sin duda, debéis ser superiores, pero el gobierno y el legislativo son cuestiones de razón y juicio, no de inclinación; y ¿qué tipo de razón es aquella en la que la determinación precede a la discusión y en la que un grupo de hombres delibera y en la que los que llegan a las conclusiones están quizá a trescientas millas de distancia de quienes escuchan los argumentos? [...] El parlamento no es un *congreso* de embajadores de diferentes y hostiles intereses y en el que cada cual ha de sostener su interés como agente y abogado en contra de otros agentes y abogados; el parlamento es una asamblea *deliberadora* de una nación, con un interés, el del conjunto, que no debe guiarse ni por fines ni por prejuicios locales, sino por el bien común resultante de la razón general de la totalidad». E. Burke (e.o. 1774), «Speech to the Electors of Bristol», en R. J. S. Hoffmann y P. Levack (eds.) (1949): *Burke's Politics, Selected Writings and Speeches*, Nueva York, A. A. Knopf, p. 115. (La cursiva es del autor.)

concepciones políticas: ninguna superioridad intrínseca otorga a determinados individuos el derecho a imponer su voluntad sobre los demás. Por lo tanto, en una asamblea en la que se ha de lograr la convergencia de voluntades pese a la diversidad de posiciones de partida, ni los más poderosos, ni los más competentes, ni los más ricos tienen derecho a imponer su voluntad; todos los participantes han de tratar de ganarse el consentimiento de los demás mediante el debate y la persuasión. La obviedad de esta solución, dado el principio de igualdad de voluntades, explica por qué es rara vez objeto de razonamientos explícitos entre los fundadores y por qué se presenta la discusión como el modo natural de proceder de las asambleas representativas. Asimismo, la igualdad de voluntades, raíz del procedimiento electivo para la designación de gobernantes, hace de la discusión la forma legítima de interacción entre ellos.

La idea de la discusión y de sus funciones propias que prevaleció entre los primeros partidarios de la representación quedó expresada con especial claridad en *Vues sur le moyens d'exécution dont les représentants de la France pourront disposer* en 1789 de Siéyès, un panfleto que se puede considerar uno de los textos fundacionales del gobierno representativo moderno. En el pasaje que Siéyès dedica al debate quedan clarificadas varias cuestiones cruciales, que merecen ser citadas con cierto detenimiento. Hay que señalar, en primer lugar, que Siéyès introduce sus reflexiones sobre el debate después de haber establecido la necesidad del gobierno representativo, y lo hace con el fin de responder a las objeciones «contra las grandes asambleas y contra la libertad de expresión». Así asume, sin justificación posterior, que la representación necesita una asamblea y que el papel de una asamblea es debatir.

Primero, se desaprueba la complicación y la lentitud que en las grandes asambleas deliberativas parecen tomar los asuntos. Esto es debido a que en Francia se está acostumbrado a decisiones arbitrarias tomadas en secreto y en distantes despachos ministeriales. Una cuestión tratada en público por un gran número de personas con opiniones diferentes y en la que todos pueden ejercer el derecho a la discusión con mayor o menor prolijidad, y que se permiten airear sus ideas con un ardor y brillantez distinto al tono de la sociedad, es algo que debe naturalmente asustar a nuestros temerosos ciudadanos, al igual que un concierto de ruidosos instrumentos con certeza cansaría el delicado oído de los enfermos de un hospital. Es difícil concebir que de tan libre y agitado debate pueda surgir una opinión razonable. Es tentador desear que se convocase a alguien muy superior al resto para poner de acuerdo a todas esas personas que de otro modo perderían el tiempo discutiendo³⁴⁶.

Para Siéyès, entonces, la discusión proporciona la solución a dos problemas interrelacionados. Inevitablemente, al inicio de la asamblea reinará el desacuerdo, pero, por otro lado, el gobierno representativo rechaza la simple y tentadora solución que defienden sus detractores: que la discordia ha de acabar mediante la intervención de una voluntad superior a la de los demás. Más adelante en el texto prosigue Siéyès:

En toda deliberación, hay algo parecido a un problema a solucionar, que es saber en cada caso qué es lo que prescribe el interés general. Cuando comienza el debate, no se puede calcular exactamente la dirección que llevará para llegar con certeza a ese descubrimiento. *Sin duda el interés general no es nada si no es el interés de alguien: es el interés concreto común al mayor número de votantes. De ahí se deriva la necesidad del contraste de opiniones.*³⁴⁷ Lo que parece ser una mezcolanza, una confusión capaz

³⁴⁶ E. Siéyès (1789): *Vues sur les moyens d'exécution dont le representants de la France pourront disposer en 1789*, París, editorial desconocida, p. 92.

³⁴⁷ La importancia de estas frases (la cursiva es mía) no puede ser infravalorada. Demuestran que, para Siéyès, 1) el debate parlamentario no es una actividad desinteresada, orientada solamente por la búsqueda de la verdad, sino un proceso que pretende identificar el interés común del mayor número de personas, y

de oscurecer todo, es un paso preliminar indispensable hacia la luz. Hay que dejar que todos esos intereses particulares se presionen, compitan y luchen entre ellos para captar la cuestión y dirigirla, cada cual según su fortaleza, hacia el fin que persigue. En esta prueba, las ideas útiles y las negativas son separadas; estas últimas sucumben, aquéllas siguen su camino hasta autoequilibrarse, modificadas y purificadas por sus efectos recíprocos, para finalmente fusionarse en una única opinión.³⁴⁸

Para los fundadores del gobierno representativo, por tanto, el debate desempeña la labor específica de producir acuerdo y consentimiento; no constituye por sí mismo un principio de toma de decisiones. Lo que convierte a una proposición en una decisión pública no es la discusión, sino el consentimiento. Se debe añadir que este consentimiento es el consentimiento de una mayoría, no un consentimiento universal, y todavía menos la expresión de una determinada verdad³⁴⁹. Como ya había observado Locke, la función esencial del principio del gobierno mayoritario es hacer que las decisiones sean posibles. Locke escribió:

Porque lo que hace actuar a una comunidad es únicamente el consentimiento de los individuos que hay en ella, y es necesario que todo cuerpo se mueva en una sola dirección, resulta imperativo que el cuerpo se mueva hacia donde lo lleve la fuerza mayor, es decir, el consentimiento de la mayoría. De no ser así, resultaría imposible que actuara o que continuase siendo un cuerpo, una comunidad.³⁵⁰

Merece la pena señalar que en este texto clave de Locke no se fundamenta el principio del gobierno mayoritario en las cualidades o virtudes de la mayoría (por ejemplo, su aptitud para expresar lo que es verdad y justo), sino en el puro hecho de que hay que tomar decisiones. El debate, por otro lado, no puede satisfacer esa necesidad; no proporciona un principio de toma de decisiones. Sobre una determinada materia, las discusiones cesan cuando se ha llegado a acuerdo entre todos los participantes y ya nadie tiene objeciones, pero por sí misma la discusión no contiene un principio limitado. El consentimiento de la mayoría, en cambio, proporciona un principio de toma de decisiones, ya que es compatible con las limitaciones temporales a las que están sometidas todas las acciones, y en particular las acciones políticas. En cualquier momento se pueden contar cabezas y determinar qué propuesta ha obtenido el consenso más amplio. Los debates intelectuales pueden regirse exclusivamente por el principio de discusión, porque, al contrario que los debates políticos, no están sometidos a ninguna limitación temporal. Desde luego, los fundadores del gobierno representativo no confundían un parlamento con una sociedad instruida.

El principio del gobierno representativo debe formularse, por lo tanto, como sigue: ninguna propuesta puede adquirir fuerza de decisión pública hasta que haya

2) que el interés general, al contrario que la «voluntad general» de Rousseau, no excede a los intereses particulares y no es de naturaleza diferente a éstos.

³⁴⁸ Siéyès, *Vues sur les moyens...*, pp. 93-4.

³⁴⁹ La afirmación (en el texto recién citado) de que, al final del debate las opiniones «se fusionan finalmente para formar una opinión única», puede sugerir que Siéyès hace de la unanimidad el principio de la toma de decisiones. No es así, como lo muestran pasajes anteriores del mismo panfleto: «Sin embargo, requerir que la voluntad común sea siempre la suma precisa de todas las voluntades equivaldría a renunciar a la posibilidad de formar una voluntad común, y se disolvería la unión social. Es, por tanto, absolutamente necesario para su solución, reconocer todos los caracteres de la voluntad común en una pluralidad aceptada» (Siéyès, *Vues sur les moyens...*, p. 18). En sus reflexiones sobre el debate, su propósito principal es diferente, de ahí que no se tome la molestia de repetir el razonamiento.

³⁵⁰ J. Locke, *Second Treatise of Government*, capítulo 7, § 96, en J. Locke, *Two Treatises of Government*, P. Laslett (ed.) (1988), Cambridge, Cambridge University Press, pp. 331-2. Obviamente, los razonamientos de Locke y Siéyès sobre esta cuestión son muy parecidos. La formulación de Locke es quizá un poco más incisiva y por eso se le cita aquí.

obtenido el consentimiento de la mayoría tras haber sido sometida al juicio mediante la discusión. Es el consentimiento de la mayoría, no el debate, lo que hace la ley. El principio tiene una característica notable: en modo alguno regula el origen de las propuestas o proyectos a discutir. El principio no contiene nada que prevenga a un miembro de la autoridad que debate a concebir y formular una propuesta legislativa fuera de la asamblea y del contexto de la discusión. Tampoco hay nada en el principio que implique que sólo los miembros de la asamblea tengan derecho a formular propuestas. Consecuentemente, el principio del gobierno representativo no determina el origen de las propuestas a debatir en la asamblea; puede proceder de cualquier lugar. Carece de importancia que el proyecto de ley se origine en la asamblea, lo conciba un individuo en la soledad de su estudio o haya sido elaborado por personas de fuera de la asamblea. Así que, sólo se puede afirmar que, en la medida en que los proponentes de tales proyectos de ley saben anticipadamente que sus propuestas serán debatidas, tienen un incentivo para anticipar los diversos argumentos que pueda provocar su propuesta y tenerlos en cuenta cuando la conciban y formulen. Algunos miembros de la asamblea pueden dar forma a sus propuestas durante el curso del debate, ya que los razonamientos les dan nuevas ideas, pero no es consecuencia necesaria del principio. También se puede enmendar una propuesta durante la discusión, en cuyo caso, la decisión final incorporará elementos originados en el debate. No obstante, esto tampoco es consecuencia directa del principio del debate: puede que una propuesta logre eventualmente el consentimiento de la mayoría y convertirse así en una decisión con la misma forma en la que se presentó originariamente ante la asamblea.

El hecho de que la decisión sea tomada por un órgano colectivo al final de un debate sólo garantiza una cosa: que todas las propuestas legislativas han de someterse al *proceso* de la discusión. El debate actúa como pantalla o filtro, independientemente del origen de los proyectos de ley. Basta, sin embargo, con esto para asegurar un efecto esencial de la toma de decisiones: no se puede adoptar ninguna medida hasta que una mayoría la considere justificada tras el escrutinio argumentativo. El gobierno representativo no es un sistema en el que todo se tenga que originar en el debate, sino aquél en el que todo ha de justificarse en debate.

Tan ferviente partidario de la discusión como John Stuart Mill consideraba que, en cuestiones legislativas (por no mencionar las administrativas), el parlamento no era lugar indicado para la concepción y formulación de propuestas. Sugirió que las propuestas de ley fuesen redactadas por una comisión de expertos nombrados por la corona y luego presentadas ante el parlamento sólo para su discusión y aprobación. Llegó incluso tan lejos como para negar al parlamento el derecho a enmendar las propuestas de la comisión durante la discusión. Escribe Mill: «Una vez elaborado [el proyecto de ley], el Parlamento carecerá de poderes para alterar a medida, sino sólo o para aprobarlo o rechazarlo; o, en caso de desaprobación parcial, remitirlo a la comisión para su reconsideración»³⁵¹. Según Mill, la principal función del órgano que debate debe ser otorgar o negar «el sello final del consentimiento nacional» tras un intercambio público de argumentaciones, no para concebir y formular medidas legislativas³⁵². Como resalta Mill, no se viola el principio del gobierno representativo si efectivamente los proyectos de ley son elaborados, con o sin discusión, por personas ajenas a la asamblea e incluso no elegidas por ésta. Esto explica que el gobierno representativo se haya mostrado compatible con el desarrollo y creciente papel de la

³⁵¹ J. S. Mill (co. 1861): *Considerations on Representative Government*, capítulo V, en J. S. Mill, *Utilitarianism, On Liberty, and Consideration on Representative Government*, H. B. Acton (ed.), 1972, Londres, Dent & Sons, p. 237.

³⁵² Mill, *Considerations on Representative Government*, p. 240.

burocracia. Carece de importancia que las leyes propuestas sean mayoritariamente obra de burócratas o de expertos no elegidos, con tal de que ninguna de las propuestas llegue a ser ley sin ser debatida por la autoridad colectiva electa.

Por lo tanto, definir el gobierno representativo simplemente como el gobierno de la discusión es insuficiente. Oscurece el hecho de que la función de la discusión persuasiva no es la de tomar decisiones ni que sea necesaria -para generar propuestas para ser decididas, sino sólo para producir consentimiento en una situación en la que ningún individuo tiene derecho a imponerse a los demás. Volvemos a ver el papel crítico del sometimiento a juicio: las propuestas no son iniciadas necesariamente por el órgano que debate, pero ninguna propuesta es aprobada hasta haber sido sometida a su juicio.

Tenemos entonces que el análisis del sistema de toma de decisiones muestra que, en contra de lo que dice el sentido común y la ideología democrática, la democracia representativa no es una forma indirecta del gobierno del pueblo. Sin embargo, el análisis también evidencia una característica positiva de la democracia representativa, a saber, el protagonismo que se otorga al juicio de la comunidad. El electorado en su conjunto es hecho juez de las políticas ejecutadas por sus representantes: la valoración retrospectiva por el electorado de iniciativas relativamente independientes de los que están en el gobierno influye sobre la conducción de los asuntos públicos. El papel del órgano que debate equivale también esencialmente al de juez, en el sentido de que todas las propuestas han de ser sometidas a su aprobación, aun no habiéndose originado en su seno. Por lo tanto, por diversas razones en cada caso, el concepto de someter a juicio es lo que mejor describe el papel asignado a la comunidad, ya sea por el propio pueblo o por sus representantes. El gobierno representativo no es un sistema en el que la comunidad se autogobierna, sino un sistema en el que las políticas y las decisiones públicas son sometidas al veredicto del pueblo.

CAPITULO VI

METAMORFOSIS DEL GOBIERNO REPRESENTATIVO

En ocasiones se afirma que en los países occidentales la representación política está experimentando una crisis. Durante muchos años, la representación parecía basada en una poderosa y estable relación de confianza entre votantes y partidos políticos, con una vasta mayoría de votantes identificados y fieles a alguno de los partidos. Actualmente, sin embargo, es cada vez mayor el número de personas que cambian su voto de unas elecciones a otras y las encuestas de opinión muestran un número creciente de personas que se niega a identificarse con ningún partido existente. Otrora, las diferencias entre partidos parecían reflejo de las divisiones sociales. En nuestros días, en cambio, da la impresión de que son los partidos los que imponen divisiones a la sociedad, divisiones que los observadores consideran lamentablemente «artificiales». Cada partido solía proponer al electorado un detallado programa de medidas que prometía llevar a cabo si regresaba al poder. Ahora, las estrategias de candidatos y partidos se basan en cambio en la elaboración de imprecisas imágenes con las que, sobre todo, presentan la personalidad de sus dirigentes. El escenario público está cada día más dominado por especialistas en medios, expertos en opinión pública y periodistas en los que cuesta ver el reflejo típico de la sociedad. En general, los políticos alcanzan el poder gracias a sus capacidades mediáticas, no por ser de extracción social similar a la de su electorado ni por estar próximos a él. Parece que la brecha entre gobierno y sociedad, entre representantes y representados se está ampliando.

Durante los dos últimos siglos, el gobierno representativo ha experimentado múltiples y significativos cambios, sobre todo durante la segunda mitad del XIX. El más obvio de ellos y en el que se centran la mayor parte de los tratados históricos del gobierno representativo atañe al derecho de sufragio: la propiedad y la cultura han dejado de estar representados y el derecho de voto se ha ampliado. Este cambio tuvo lugar a la vez que otro: el auge de los partidos de masas. El gobierno representativo moderno se estableció sin partidos políticos organizados. Es más, los fundadores del gobierno representativo consideraban la división en partidos o «facciones» como una amenaza contra el sistema que estaban fundando³⁵³. A partir de la segunda mitad del XIX, sin embargo, se llegó a considerar la articulación de la expresión del electorado por los partidos políticos como un elemento constitutivo del gobierno representativo. Además y como hemos visto, los padres fundadores habían prohibido los mandatos imperativos y la práctica de «dar instrucciones» a los representantes y está claro que sentían una profunda desconfianza hacia las promesas electorales, incluso hacia las carentes de naturaleza vinculante. Los partidos de masas, en cambio, hacen de su programa político uno de los principales instrumentos de la competición electoral.

El auge de los partidos de masas y de los programas políticos pareció transformar la representación misma, entendida como eslabón entre dos términos, es

³⁵³ A veces se considera que, mientras ingleses y americanos siempre tuvieron una disposición más favorable a los partidos políticos, la hostilidad hacia las «facciones» prevalecía más en la cultura política francesa de finales del XVIII. La afirmación es inexacta. Prácticamente la totalidad de los pensadores políticos anglo-americanos de la misma época se oponían al sistema de partidos. Véase Richard Hofstadter (1969): *The Idea of a Party System. The Rise of Legitimate Opposition in the United States 1780-1840*, Berkeley, University of California Press, en especial el capítulo 1. Las alabanzas de Edmund Burke a los partidos son una excepción; además, Burke no tenía en mente partidos análogos a los que llegaron a dominar el escenario político desde la segunda mitad del XIX.

decir, tanto la relación cualitativa entre representantes y representados (en el sentido definido en el Capítulo 4), cuanto la relación entre los deseos de los gobernados y las decisiones de los gobernantes. En primer lugar, en vez de ser extraídos entre las élites de las personas ricas y con talento, como hubieran deseado los padres fundadores, los representantes parecían estar integrados principalmente por ciudadanos corrientes que habían llegado a las cúpulas de sus partidos a fuerza de militancia y devoción a la causa. Por añadidura, como los representantes, una vez electos, seguían bajo el control de los dirigentes y activistas del partido mediante la disciplina interna del partido, pareció que se violaba la autonomía de la que gozaban previamente los representantes durante su mandato. Y los programas políticos parecían una restricción añadida a la libertad de acción de los representantes.

Por eso, una serie de observadores de finales del XIX interpretaban el nuevo papel desempeñado por los partidos y los programas como prueba de la crisis de la representación³⁵⁴. El modelo de gobierno representativo fue entonces identificado con el «parlamentarismo» o «parlamentarismo liberal». El sistema inglés tal y como había funcionado hasta 1870, era considerado la forma más perfecta de gobierno representativo³⁵⁵. A inicios del siglo XX, se multiplicaron las reflexiones sobre «la crisis del parlamentarismo»³⁵⁶. Pero poco a poco se fue percibiendo que si bien los partidos de masas habían provocado la defunción del «parlamentarismo», el gobierno representativo como tal no había sido destruido en dicho proceso; sus principios constitutivos, entre ellos la autonomía parcial de los representantes, aún estaban vigentes.

Los observadores comenzaron a darse cuenta entonces de que había surgido una forma nueva y viable de representación. Aun no siendo conceptualizada de modo tan claro como lo fuera el parlamentarismo, la señal de que fue identificada como un fenómeno con coherencia interna y de relativa estabilidad fue que se acuñasen nuevos términos: «gobierno de partidos», entre los teóricos anglosajones; «*Parteiendemokratie*», entre los autores alemanes. Ambos términos trataban de abarcar en una sola palabra las características que distinguían a la nueva forma de gobierno representativo del parlamentarismo.

Aunque algunos autores inicialmente deploraran la desaparición del parlamentarismo, con el tiempo esta nueva forma de representación llegó a saludarse como un progreso. Al cabo, terminaría siendo aceptada como un avance democrático, no sólo por ampliar el electorado, también por los nuevos vínculos que se establecieron entre representantes y electorado. Los partidos aproximaron a los representantes a sus circunscripciones posibilitando la designación de candidatos con posición social, modo de vida y preocupaciones cercanas a sus bases. Las transformaciones fueron interpretadas como avances hacia una mayor identificación y similitud entre gobernantes y gobernados³⁵⁷. Asimismo, dado que los programas electorales permitieron elegir a los votantes la dirección del gobierno y como además las organizaciones del partido ejercían un continuo control sobre sus parlamentarios, se percibía que la

³⁵⁴ Véase Moise Ostrogorsky (1903): *La Démocratie et l'organisation des partis politiques*, 2 vols., París, Calmann-Lévy, *passim*, especialmente en volumen I, p. 658.

³⁵⁵ El Birmingham Caucus y la National Liberal Federation, consideradas las primeras organizaciones políticas de amplia base, fueron fundadas alrededor de 1870.

³⁵⁶ Para mencionar sólo a los más destacados e influyentes, véase Carl Schmitt (1923): *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus* y Gerhard Leihholz (e.o. 1929): *Das Wesen der Repräsentation*, Berlín, Walter de Gruyter, 1966.

³⁵⁷ Véase los capítulos 3 y 4, dedicados a la importancia de esas nociones de identificación y similitud democrática.

«democracia de partidos» incrementaba el papel de la voluntad popular en la conducción de los asuntos públicos³⁵⁸. Cuando quedó claro que los partidos de masas no habían socavado las instituciones representativas, los cambios que en un principio fueron considerados como amenazas a la representación fueron reinterpretados para que parecieran más democráticos. El gobierno representativo parecía dirigido hacia una identificación entre representantes y representados y hacia el gobierno popular. Los comentaristas dejaron de preocuparse por la evolución anterior del sistema para fijarse en el futuro. Aunque el gobierno representativo pudiera no haber sido democrático desde sus inicios, ahora parecía que iba a serlo cada vez más. La democracia era el horizonte. El progreso hacia la democracia fue interpretado como una extensión de la historia *whig*, o al modo de Tocqueville, como un paso en el irresistible avance de la igualdad y el gobierno popular, instaurado sólo imperfectamente por el parlamentarismo liberal.

Por lo tanto, surge una curiosa simetría entre la situación actual y la de finales del XIX y comienzos del XX. Ahora, como entonces, se está extendiendo la idea de que la representación está en crisis. Este paralelismo inspira la hipótesis de que quizá, más que a una crisis de la representación, estamos asistiendo a la de una forma concreta de representación, esto es, a la establecida tras los partidos de masas ¿Cabe la posibilidad de que los distintos fenómenos que afectan ahora a la representación sean un indicio de la aparición de una nueva forma de gobierno representativo, uno que posea tanta coherencia interna como el parlamentarismo y la democracia de partidos?

Es incluso curioso que la supuesta crisis actual de la representación se atribuya por lo común a la erosión de las propias características que diferenciaron a la democracia de partidos del parlamentarismo. Fueron precisamente las características que parecieron acercar más el gobierno representativo al gobierno popular: la identificación de los votantes con partidos concretos y sus representantes en el parlamento, y la elección de representantes a partir de programas. El tipo de representación característico de los gobiernos representativos en sus orígenes parecía haber sido sustituido para siempre. El papel de los partidos de masas y de los programas parecía ser la consecuencia de la ampliación del derecho de sufragio y, como un desafío futuro al sufragio universal parecía imposible, se consideró que la naturaleza de la representación había sido alterada ya de forma irreversible. La evolución reciente sugiere que tal vez el pronóstico fue erróneo. Es posible que los cambios que trajo la democracia de partidos fueran menos fundamentales de lo que supuso. Debemos, por lo tanto, profundizar en el giro asociado a la democracia de partidos y compararlo con los cambios que se están produciendo. Puede que la historia del gobierno representativo constituya una secuencia de tres formas separadas por dos rupturas.

En este capítulo examinaremos la metamorfosis del gobierno representativo a la luz de los cuatro principios identificados en los capítulos anteriores: la elección de representantes a intervalos regulares, la independencia parcial de los representantes, la libertad de la opinión pública y la toma de decisiones tras el proceso de la discusión. Tales principios no dejaron de actuar en ningún momento. Así que, analicemos y comparemos los modos sucesivos en los que fueron puestos en práctica.

No obstante, antes es necesario dejar clara una cuestión referente al cuarto principio (el proceso por discusión). El estudio de las sucesivas formas de discusión pública durante la historia del gobierno representativo plantea un problema que no se da en el caso de los tres primeros. La elección de representantes a intervalos regulares, la relativa libertad de acción de la que gozan y la libertad de expresión de opiniones

³⁵⁸ El término «democracia de partidos» es mío; está acuñado como combinación del inglés «gobierno de partidos» y el alemán «*Parteiendemokratie*».

políticas son de fácil identificación y definición. La noción de discusión es más escurridiza y el fenómeno que denota es más difícil de definir con exactitud. Aún complica más el problema el hecho (ya mencionado) de que los primeros partidarios del gobierno representativo, aun haciendo uso de ella, no hicieron mucho por desarrollarla. En sus reflexiones sobre el debate en la asamblea, no parece que se refiriesen a algún tipo de intercambio verbal concreto. Siéyès y Burke, por ejemplo, esperaban que la discusión facilitase el acuerdo e «iluminara» a través del intercambio de «argumentaciones» y «razonamientos». Pero esto sólo reconduce el problema al de las nociones de ideas, argumentos y razonamientos. Así que si deseamos estudiar los cambios experimentados por la discusión pública, no podemos evitar proporcionar una definición.

En las páginas siguientes, entonces, se entenderá por «discusión» un tipo de comunicación en que al menos una de las partes a) trata de producir un cambio en la posición de la otra parte, y b) lo realiza empleando propuestas que son impersonales o están relacionadas con el futuro a largo plazo.

La primera característica denota el elemento de persuasión que ha de incluir la discusión política si ha de realizar su función esencial de generar un consenso, en particular el de la mayoría. Sólo los discursos persuasivos que traten de cambiar la opinión de los demás son, de hecho, capaces de obtener el consentimiento de la mayoría si, desde el comienzo, no hay más que un gran número de opiniones divergentes. La primera característica distingue la discusión de los tipos de comunicación verbal en los que los interlocutores no tratan de persuadirse mutuamente; por ejemplo, cuando individuos intercambian información o, como ocurre con los abogados en los tribunales, parecen replicarse mutuamente, aunque de hecho están tratando de persuadir a una tercera parte.

La segunda característica (el empleo de propuestas impersonales o a largo plazo) corresponde a la dimensión racional, argumentativa de la discusión. Esto distingue a la discusión de lo que se puede calificar como regateo, en el que los participantes tratan de cambiar las respectivas posiciones mediante recompensas o amenazas que afecten a los respectivos intereses personales inmediatos³⁵⁹. Hablamos de regateo, por ejemplo, y no de discusión, cuando una parte trata de cambiar la opinión de otras ofreciendo a cambio dinero, bienes o servicios.

La distinción entre regateo y discusión nos permite aclarar la naturaleza racional de la discusión sin tener que recurrir a la exigente categoría de la «discusión desinteresada»³⁶⁰. Para captar la dimensión argumentativa de la discusión que se considera propia del gobierno representativo, puede tener sentido reservar el término «discusión» para referirse a intercambios totalmente desinteresados en los que los interlocutores tratan de persuadirse mutuamente para adoptar una posición únicamente basada en lo que sea la verdad y sea acorde con las normas éticas. «Discusión

³⁵⁹ Pese a sus deficiencias, empleo el término «regateo» (*haggling*) para distinguirlo de lo que aquí significa la noción de «negociar» (*bargaining*) tal y como ha sido elaborada en la «teoría de la negociación» (*bargaining theory*). El concepto estándar de negociación implica el empleo de amenazas y recompensas, pero no hace referencia a su naturaleza individual o a su inmediatez. Sobre la distinción entre discusión y negociación, véase, por ejemplo, J. Elster, «Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes», en *Revue Française de Science Politique*, volumen 44, 2, abril de 1994, pp. 187-256.

³⁶⁰ En cierto sentido cualquier tipo de comunicación lógica y comprensible necesariamente se apoya en razones, pero cuando los fundadores del gobierno representativo pensaron acerca de a qué tipo de intercambio había que asignar un papel crucial, tenían obviamente en mente un tipo de comunicación que apelara a la razón de modo preeminente. Es la naturaleza de ese uso preeminente de la razón lo que es preciso definir y hacer operativo con el fin de estudiar las formas sucesivas de discusión en el gobierno representativo.

desinteresada» es sin duda un concepto apto y fértil desde un punto de vista filosófico general, pero en política sólo constituye una situación extrema. Tratar de convertirla en una categoría fundamental en un análisis del gobierno representativo sería puro *angélisme*.

La noción de regateo es más útil para los fines del análisis político porque permite distinguir entre formas de comunicación interesada, que es lo que constituye la base de la política. Hay una diferencia clara entre regateo, en el que una parte promete a otra que, de adoptar cierta posición, obtendrá una recompensa o incurrirá en una falta, y la discusión, en la que también una parte apela al interés de la otra, pero, en este caso, mostrándole, que de adoptar una posición concreta, resultará alguna ventaja o perjuicio a largo plazo para el grupo al que pertenece o para él mismo.

En el regateo se empican propuestas dirigidas a la otra parte en tanto que individuo, tal y como es en el momento en el que se le aborda. La discusión, por otro lado, emplea propuestas impersonales y generales concernientes a clases de individuos o proposiciones a largo plazo³⁶¹. Al objeto de formular tales propuestas, el interlocutor ha de involucrarse en clasificaciones y abstracciones. Ha de asociar a las personas según los rasgos que considere relevantes, en lugar de verlos como individuos concretos. O debe formarse una idea de su identidad profunda, más allá de sus características inmediatas y pasajeras. Paralelamente, la persona a la que se dirige el discurso ha de efectuar un rodeo mental para concebir qué puede ganar; debe verse no como un individuo concreto, con nombre y apellidos (que es la autopercepción inmediata), sino como miembro de una clase. O debe disociarse de su identidad actual para formarse una idea de su identidad futura. En consecuencia, este tipo de comunicación exige a ambas partes que se separen de sus identidades singulares e inmediatas para alcanzar lo general y perdurable. Exige el recurso a la razón.

Es más, en el regateo, la propuesta que indica a la otra parte que obtendrá algún beneficio tiene la condición lingüística específica de una oferta o amenaza. La realización de ese contenido (beneficio o pérdida) es cierta desde el momento en que la propuesta haya sido emitida o, al menos, su realización depende sólo de la voluntad de quienquiera que presente la propuesta. Lo mismo no puede ser verdad (descartando situaciones excepcionales) si las propuestas que anuncian una ganancia o una pérdida a la otra parte son generales o impersonales o están dirigidas a un futuro lejano. Normalmente, una persona no puede ofrecer una recompensa (o efectuar una amenaza) a clases enteras, ya que para hacerlo tendría que tener a su disposición una cantidad desmesurada de recursos, tanto mayor según el tamaño de las clases a las que presente la oferta o la demanda. En este caso, entonces, la propuesta que anuncia una ganancia o una pérdida adquiere por lo menos parcialmente el carácter de predicción, cuya realización no dependerá solamente de la voluntad de la persona que formula la propuesta sino también de factores externos, como la cooperación de un gran número de

³⁶¹ Por supuesto, las características de la generalidad y la relevancia a largo plazo pueden estar combinadas. Los agentes políticos tratan a menudo de persuadir resaltando los beneficios que a largo plazo gozarán clases o grupos. En la descripción de discusión que aquí se presenta (el empleo de proposiciones impersonales o unas relacionadas a largo plazo), el «o» no es excluyente; sólo sirve para reflejar que es posible emplear proposiciones que estén relacionadas con clases, pero no con el largo plazo. Por ejemplo, puede aducirse que, si se toma una determinada decisión, una clase obtendrá un beneficio inmediato. En el regateo, en cambio, es más raro que estén separadas las características de individualidad y de inmediatez. Cuando a alguien se le ofrece personalmente una recompensa por tomar una determinada decisión política, la oferta casi siempre está relacionada con el futuro cercano. Esto se debe a que sólo con grandes dificultades las recompensas a largo plazo pueden hacerse objeto de oferta en el sentido estricto del término (ver más adelante). Esto contribuye a la falta de simetría entre la definición de regateo (empleo de propuestas que son personales y a corto plazo) y la discusión (empleo de propuestas generales o a largo plazo).

otras personas o, más en general, de fuerzas sociales y económicas. El mismo razonamiento es aplicable a las propuestas que anuncian beneficios a largo plazo a la otra parte: cuanto más distante sea el momento al que se refiere la propuesta, tanto más se constituye en mera predicción, ya que el paso del tiempo incrementa las posibilidades de interferencia de otros acontecimientos. Y claramente, esta cualidad predictiva es aún más fuerte si la propuesta atañe a clases y es a largo plazo.

Hacer predicciones sin exponerse a ser refutado por los hechos es, sin embargo, un fuerte incentivo para analizar el mundo y comprender cómo funciona. Nos vemos impelidos a saber, pues no basta con sencillamente desearlo. Entonces, en ese sentido también la comunicación que emplea propuestas generales o a largo plazo apela al uso de la razón. Aunque, en esta ocasión, se distinga más la razón de la volición que de la percepción inmediata. La dimensión predictiva inherente a la comunicación que anuncia beneficios a largo plazo aumenta su carácter persistente. El orador multiplica sus argumentos para mostrar que el beneficio se materializará, ya que no puede *ofrecer* simplemente el beneficio como tal. Cuando se le ofrece a alguien un objeto a cambio de algo, o bien esa persona acepta la oferta y se acaba la comunicación, o la rechaza y hay que efectuar una oferta diferente. No se acumulan argumentos para obtener el acuerdo del otro. Ambas partes «regatean» hasta llegar a un acuerdo en el precio; no «argumentan».

El ofrecimiento a personas de dinero, bienes o servicios a cambio de acciones políticas está muy extendido, como lo demuestra el familiar fenómeno de la corrupción y el clientelismo. El concepto de regateo que hemos introducido no es, pues, sólo una elucubración intelectual dirigida a clarificar la noción de discusión. La definición de la discusión como una comunicación destinada a producir un cambio mental mediante el uso de propuestas impersonales o a largo plazo es sólo un tipo ideal. Es difícil a veces determinar qué situación cae en uno u otro lado del límite de la definición. Así, por ejemplo, en ocasiones, se aporta información con la intención de cambiar la opinión de la otra parte y es complicado entonces saber en cada caso si estamos ante una comunicación persuasiva o no. ¿En qué lado de la línea entre regateo y discusión hemos de colocar la situación en la que una persona trata de persuadir a otra ofreciéndole recompensar a los parientes o amigos de ésta? Aplicar la distinción entre plazo corto o largo puede también en ocasiones dar lugar a problemas similares. Aun así, el concepto de discusión conserva cierta utilidad, permitiendo la clasificación de situaciones concretas según su proximidad a la misma.

La definición aquí establecida intenta captar la esencia eterna y universal de la discusión. Lo que se sostiene no es que siempre sea apropiado el uso de la palabra «discusión» tal y como aquí se define. La definición que se ha propuesto es en gran medida estipulativa (de hecho es posible trazar de un modo diferente las fronteras), pero no constituye un obstáculo, ya que lo que aquí buscamos es estudiar la transformación de los fenómenos que abarca nuestra definición.

En las páginas siguientes, se construirán y compararán tres tipos ideales de gobierno representativo: parlamentarismo, democracia de partidos y un tercer tipo que, por diversas razones que el análisis pondrá de manifiesto, denominaré democracia de «audiencia»³⁶². Estos tipos ideales son deliberadamente esquemáticos; no están previstos para proporcionar una descripción exhaustiva de cada forma de gobierno representativo, sino para permitir la comparación entre las formas asumidas por los cuatro principios claves de la representación en cada caso. Los tres tipos ideales no cubren todas las formas posibles de representación política, ni siquiera las formas que ha tenido en la realidad. Los tipos ideales serán examinados únicamente a la luz del tipo de

³⁶² Véase el cuadro de la p. 287.

representación, por así decir, el tipo de relación entre representantes y representados que contienen. La extensión del derecho de voto y el tamaño de la población representada se dejarán deliberadamente fuera. Puede que en determinados momentos y países, las diversas formas de representación política que aquí se analizan puedan coexistir y fundirse entre sí, pero, dependiendo del momento y lugar, predomina una forma u otra.

Parlamentarismo

Elección de representante

La elección fue concebida como un medio para situar en el gobierno a personas que gozaban de la confianza de sus conciudadanos. En los orígenes del gobierno representativo, la confianza derivaba de circunstancias particulares: los candidatos con éxito eran individuos que inspiraban la confianza de su electorado como resultado de su red de conexiones locales, su importancia social o la deferencia que provocaban.

En el parlamentarismo, la relación de confianza tiene un carácter esencialmente personal. Es mediante la individualidad como los candidatos inspiran confianza y no a través de sus conexiones con otros representantes o con organizaciones políticas. El representante tiene una relación directa con las circunscripciones; es elegido por las personas con las que mantiene contactos frecuentes. Además, la elección parece ser reflejo y expresión de interacciones no políticas. Esta confianza procede del hecho de que los representantes pertenecen a la misma comunidad social, comunidad definida geográficamente (circunscripción, pueblo o ciudad, condado) o en términos de «intereses» más generales (lo que Burke llama «grandes intereses del reino»: hacendados, comerciales, industriales, etc.). Las relaciones de proximidad y pertenencia local en uno de esos grandes intereses son resultado espontáneo de vínculos e interacciones locales. No son generadas por la competencia política. Constituyen más bien recursos preexistentes que los políticos movilizan en su lucha por el poder político. A la par, los representantes habían conseguido prominencia en la comunidad en virtud de su carácter, riqueza u ocupación. La elección selecciona un tipo particular de élite: los notables. El gobierno representativo se inició, por tanto, como el gobierno de los notables.

Autonomía parcial de los representantes

Cada representante electo es libre de votar de acuerdo con su conciencia y juicio personal. No forma parte de su papel transmitir una voluntad política ya formada fuera de los muros del parlamento. No es portavoz de sus electores, sino su «fideicomisario». Este es el concepto de representante que Burke formuló en su famoso «Discurso a los electores de Bristol». A este respecto, su discurso refleja la opinión más ampliamente aceptada de su época³⁶³. Y la idea siguió prevaleciendo a lo largo de la primera mitad del XIX. El periodo que va desde la Primera Ley de Reforma inglesa (1832) a la Segunda (1867) se ha llegado a llamar «la edad de oro del parlamentario privado», en otras palabras, el representante que decide su voto por convicciones privadas y no por compromisos hechos fuera del parlamento³⁶⁴. Se puede considerar la Cámara de los Comunes del final de las guerras napoleónicas hasta la Segunda Ley de Reforma como

³⁶³ Véase Edmund Burke (e.o.1774): «Speech to the Electors of Bristol» en R. J. S. Hoffmann y P. Lavack, (eds.), (1949): *Burke's Politics, Selected Writings and Speeches*, Nueva York, A. A. Knopf, pp. 114-16. Sobre el hecho de que Burke reflejaba la opinión generalmente aceptada del papel de los representantes, véase J. R. Pole (1966): *Political Representation in England and the Origins of the American Republic*, Berkeley, University of California Press, p. 441, pero también las pp. 412, 419, 432. Blackstone respalda un punto de vista similar en *Commentaries on the Laws of England* (1765-9), libro 1, capítulo 2 (facsimilar de la primera edición, 4 volúmenes, Chicago, University of Chicago Press, 1979) volumen 1, p. 155.

el arquetipo del parlamentarismo. La independencia política de cada representante obedece en parte a que su escaño lo obtiene por factores no políticos tal como su propia reputación local.

Libertad de la opinión

La primera mitad del siglo XIX contempló una proliferación de movimientos extraparlamentarios (cartismo, derechos de los católicos, reforma parlamentaria, abrogación de la ley del grano), que organizaban manifestaciones, peticiones de firmas y campañas de prensa³⁶⁵. Las divisiones que reflejaban esos movimientos no se correspondían, sin embargo, a las líneas que cruzaban entre los partidos. La expresión de la opinión pública difería de la elección de los representantes no sólo en sus fundamentos constitucionales —sólo estos últimos poseían consecuencias legalmente vinculantes— sino también en sus propósitos. Algunas cuestiones, como la libertad de credo, la reforma del parlamento y el libre comercio no fueron planteadas en las campañas electorales ni fueron resueltas por los resultados electorales. Más bien fueron presentadas ante este foro por organizaciones creadas *ad hoc* y solucionadas mediante presiones externas al parlamento. Aunque pudieran existir diferencias entre representantes y representados, las escisiones que dividieron al parlamento no coincidían con las que dividían al país en esas cuestiones.

La diferencia de propósitos que separaba la elección de representantes respecto de la expresión de la opinión pública no sólo se debía a la limitación del derecho de sufragio, sino también al mismo carácter del parlamentarismo, ya que si las elecciones seleccionan a individuos por la **confianza personal** que inspiran, las opiniones de la ciudadanía sobre políticas y asuntos públicos debían encontrar otra vía para manifestarse. El electorado no siempre tiene esas opiniones; puede ocurrir sólo en situaciones de crisis. El principio de libertad de la opinión pública implica, no obstante, dicha posibilidad. Y la estructura del parlamentarismo comportaba que si el pueblo sostiene esas opiniones, deben ser expresadas fuera de las elecciones.

Por lo tanto, en esta forma de gobierno representativo, la libertad de opinión pública incrementa la posibilidad de que se abra una brecha entre la opinión pública y el parlamento. Se podría decir, por emplear una metáfora espacial, que existe la posibilidad de escisión horizontal entre la más alta voluntad (la del parlamento como un todo) y la voluntad más baja (la que se expresa en las calles, en peticiones y en las columnas de la prensa). La estructura subyacente a esta configuración se revela con mayor dramatismo cuando la voz de las masas fuera del parlamento expresa preocupaciones no compartidas por nadie de dentro de él. Los observadores más perspicaces han indicado que la posibilidad de un enfrentamiento así entre el parlamento y la voz del pueblo, por muy amenazante que pueda ser para el orden público, es característico del parlamentarismo. En su análisis del funcionamiento del parlamentarismo inglés antes de la formación de partidos de masas, Ostrogorsky escribió:

En tiempos no electorales, cuando actúa formalmente, se supone que la opinión pública proporciona a los parlamentarios y a sus dirigentes una fuente constante de inspiración que a la vez ejerce un control continuo sobre ellos. Al manifestarse con independencia de cualquier senda constitucional, este poder dual se impone y triunfa... Sin embargo, para que este poder de la opinión (que

³⁶⁴ Véase S. Beer (e.o. 1962): *British Modern Politics: Parties and Pressure Groups in the Collectivist Age*, Londres, Faber & Faber, 1982, pp. 37-40.

³⁶⁵ Véase Beer, *British Modern Politics*, pp. 43-8.

es eminentemente elusivo y fluctuante) logre hacerse sentir, debe ser absolutamente libre de emerger en sus *varias formas irregulares e ir directamente a las puertas del parlamento*³⁶⁶.

Pero cuando las masas están presentes físicamente en las calles, enfrentadas al parlamento, aumenta el riesgo de desórdenes y violencia. Esta forma de gobierno representativo se caracteriza por el hecho de que la libertad de opinión pública parece indisociable de ciertos riesgos para el orden público.

Juicio mediante la discusión

Como los representantes no están atados por los deseos de los que los eligen, el parlamento puede ser un órgano deliberador en todo su sentido, o sea, un lugar en el que los individuos forman su voluntad mediante la discusión y en el que se llega al consentimiento de la mayoría mediante el intercambio de argumentos. Una discusión puede producir un acuerdo final entre los participantes con opiniones divergentes sólo si son proclives a cambiar sus opiniones durante la discusión. En las circunstancias en las que este cambio no es posible, la discusión no sirve para crear el consentimiento de la mayoría. Y no altera esta situación el que los participantes intercambien comentarios verbales o no: no hay una genuina discusión. La posibilidad de que los participantes cambien de opinión es una condición necesaria (aunque no suficiente) de la discusión persuasiva. Precisamente con el fin de permitir la deliberación significativa en el parlamento es por lo que en el parlamentarismo los representantes no están atados por los deseos de sus circunscripciones. Durante la primera mitad de siglo XIX, la creencia dominante en Inglaterra era que los parlamentarios debían votar según las conclusiones a las que hubieran llegado durante el debate parlamentario, no según las decisiones tomadas con antelación fuera del parlamento. Aun si la práctica no siempre se ajustaba a este modelo, éste era el principio suscrito por la mayor parte de los candidatos y miembros del parlamento. En cualquier caso, la libertad de los representantes electos puede verse en el continuo cambio de divisiones y agrupaciones entre los representantes³⁶⁷.

Democracia de partidos Elección de representants

La ampliación del electorado resultante de la extensión del derecho de voto imposibilita una relación personal con los representantes. Los ciudadanos ya no votan a alguien a quien conocen personalmente, sino a alguien que lleva los colores de un partido. Los partidos políticos, con sus burocracias y redes de militantes, fueron creados con el fin de movilizar a un electorado ampliado.

Cuando se formaron los partidos de masas, se creía que iban a llevar a los cargos políticos al «hombre común». El auge de tales partidos no sólo parecía señalar la «desaparición de los notables», sino también el fin del elitismo que había caracterizado al parlamentarismo. En los países en los que los partidos de masas reflejaban la división entre clases, se esperaba que, mediante la mediación del partido socialista o socialdemócrata, las clases trabajadoras estuvieran desde entonces representadas en el parlamento a través de sus propios hombres, trabajadores corrientes. El análisis de Robert Michels del Partido Socialdemócrata alemán, sin embargo, defraudaría en breve esas expectativas³⁶⁸.

³⁶⁶ Ostrogorsky, La Démocratie, volumen 1 p. 573. (La cursiva es mía.)

³⁶⁷ Esta característica del parlamentarismo aún sobrevive en nuestros días en el Congreso de los Estados Unidos.

Michels expuso (y denunció con amargura) la brecha existente entre los dirigentes y las bases en un paradigmático partido de masas y de clase. Demostró que aunque los líderes y diputados pudieran tener sus orígenes en la clase trabajadora, en realidad llevaban una vida pequeño burguesa más que proletaria. Michels no solamente sostuvo que los líderes y diputados del partido de la clase trabajadora conseguirían cambiar una vez alcanzada su posición, sino que eran ya originariamente diferentes. El partido, según Michels, ofrecía una oportunidad a «los miembros más inteligentes [de la clase trabajadora] para asegurar un ascenso en la jerarquía social» y elevaba a «algunos de los» proletarios «más capacitados y mejor informados»³⁶⁹. En los albores de la era capitalista, estos trabajadores «más inteligentes y ambiciosos» podían haberse convertido en pequeños empresarios, mientras que ahora se convierten en burócratas del partido³⁷⁰. El partido es dominado así por las élites «desproletarizadas», marcadamente diferentes de las clases trabajadoras. Esas élites, alcanzan el poder, sin embargo, gracias a cualidades y talentos específicos, a saber, activismo y habilidad organizativa.

Dos aspectos del análisis de Michels merecen particular atención. Primero, la vehemencia con la que denuncia por no democrática, «aristocrática» u «oligárquica» la diferencia en cuanto a posición y nivel de vida entre las bases del partido y sus dirigentes revela el duradero atractivo del ideal de similitud y proximidad entre gobernantes y gobernados. Y ello más de un siglo después de la discusión entre los federalistas y los antifederalistas americanos. En los primeros años del siglo XX, la democracia aún se identificaba con una forma de poder en la que los líderes debían parecerse a los gobernados en cuanto a circunstancias y características, incluso aunque la acción colectiva requiriera una diferenciación funcional entre ellos. Además, la adhesión de Michels al ideal de la similitud no era un caso aislado. El atractivo del ideal se puede ver igualmente en un documento aparecido medio siglo antes, que tuvo un papel crucial en la política francesa. El Manifiesto de los Sesenta (*Manifeste des Soixante*), publicado por un grupo de trabajadores parisinos en 1864, critica la visión de la representación que prevalecía en círculos republicanos. Los Sesenta se quejaban de que no hubiese candidatos de la clase trabajadora. Los republicanos habían asegurado a los trabajadores sus simpatías y les prometieron la defensa de sus intereses, pero los Sesenta replicaron que querían ser representados en el parlamento por «trabajadores como ellos»³⁷¹.

Segundo (volviendo a Michels), su estudio demuestra que, cuando el gobierno representativo llega a ser dominado por partidos de masas, su carácter elitista no desaparece, surge más bien un nuevo tipo de élite. Las cualidades distintivas de los representantes ya no son su posición local y prominencia política, sino el activismo y las dotes organizadoras. Aun admitiendo que los votantes no eligen directamente a sus representantes por estas cualidades, es la máquina del partido la que las selecciona. Pero al votar a los candidatos presentados por el partido, los electores también consienten,

³⁶⁸ Robert Michels (e.o. 1911): *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, Nueva York, Free Press, 1962, véase en especial la parte IV, «Social analysis of leadership».

³⁶⁹ Michels, *Political Parties*, pp. 263-4.

³⁷⁰ *Ibid.*, pp. 258-9.

³⁷¹ P Rosanvallon (1988): *La question syndicale*, París, Calmann-Lévy, p. 204. Proudhon publicó un extenso comentario del manifiesto en una obra titulada *De capacité politique des classes ouvrières* (e.o. 1873), París, Marcel Rivière, 1942. El texto del manifiesto figura como apéndice en esa edición del libro de Proudhon. Según Rosanvallon, «el manifiesto marcó un giro en la cultura política y social de Francia. Debe ser considerado uno de los textos políticos más importantes de la Francia del XIX (*La question syndicale*, p. 204).

además de ratificar, el uso de tales criterios. La democracia de partido es el gobierno del activista y del burócrata del partido.

En la democracia de partidos, el pueblo vota más por un partido que por una persona. Prueba de ello es el notable fenómeno de la estabilidad electoral. Entre la larga serie de candidatos de partidos, los votantes continúan eligiendo a los del mismo partido. No sólo tienden a votar constantemente por el mismo partido, sino que las preferencias de partidos pasan de generación en generación: los hijos votan como votaban sus padres y los habitantes de determinadas zonas geográficas votan durante décadas al mismo partido. Incontables estudios realizados hasta los años setenta confirman esta estabilidad electoral, un importante descubrimiento de la ciencia política del cambio de siglo³⁷². Sin embargo, la estabilidad electoral elimina uno de los fundamentos del parlamentarismo: una elección ya no es la opción por una persona conocida personalmente por los votantes y que genera confianza. En algunos ámbitos, la desintegración de este vínculo personal fue interpretada como una señal de crisis de la representación política.

La estabilidad electoral es en gran medida resultado de la determinación de las preferencias políticas por factores socioeconómicos. En la democracia de partidos, las divisiones electorales reflejan divisiones de clases. Aunque se encuentra la influencia de factores socioeconómicos en todos los países democráticos en la primera mitad del XX, es especialmente evidente en los países en los que uno de los principales partidos fue formado y considerado como expresión política de la clase trabajadora. Los partidos socialistas y socialdemócratas son considerados generalmente como arquetipos de los partidos con base de masas que se han convertido en el eje de la democracia representativa desde finales del XIX³⁷³. Por lo tanto, es aquellos países en los que los partidos socialdemócratas son fuertes donde se halla, en su forma más pura, el tipo de representación que genera la estable fidelidad partidista reflejo de la división en clases³⁷⁴.

Durante décadas, votar en Alemania, Inglaterra, Austria y Suecia fue un modo de expresar una identidad de clase. Para la mayor parte de los votantes socialistas o socialdemócratas, el voto que depositaban no era una cuestión de opción, sino de identidad y destino social³⁷⁵. Los votantes depositaban su confianza en los candidatos presentados por «el partido» porque les veían como miembros de la comunidad a la que ellos también creían pertenecer. La sociedad parecía estar dividida por diferencias culturales y económicas fundamentales en un reducido número de bandos, habitualmente dos: uno conservador, generalmente aglutinado por la religión y los valores tradicionales, y el bando socialista, definido por la posición socioeconómica de sus miembros³⁷⁶. Un votante se podía sentir vinculado por todos sus intereses y

³⁷² Para mencionar sólo unas cuantas obras destacadas en este campo, véase A. Siegfried (1913): *Tableau politique de la France de l'Ouest sous la III^e République*, París, Armand Colin, 1913; B. Berelson, E. Lazarsfeld y W. McPhee (1954): *Voting*, Chicago, University of Chicago Press; A. Campbell, P. E. Converse, W. E. Miller y D. E. Stokes (1964): *The American Voter*, Nueva York, Wiley.

³⁷³ Esto es particularmente cierto desde el estudio de Michels del Partido Socialdemócrata alemán.

³⁷⁴ Los partidos comunistas en determinados países democráticos (Francia e Italia, por ejemplo) caen en cierto sentido dentro del mismo modelo, pero su lugar en la operación de la democracia representativa es más complejo y problemático, la forma de representación inducida aparece en ese caso menos claramente.

³⁷⁵ Los análisis de Alessandro Pizzorno sobre la votación como expresión de identidad tienen particular importancia en su relación a la democracia de partido. Véase A. Pizzorno (1985): «On the rationality of democratic choice», *Telos*, volumen 63, primavera, pp. 41-69.

³⁷⁶ En Austria, el término «mentalidad de bandos» (*Lagermentalität*) se empleó para caracterizar la cultura política del país entre las dos guerras mundiales.

creencias en un mismo bando. Cada bando era una comunidad, unida de arriba abajo por poderosos lazos de identificación.

En tal situación la representación se convierte primariamente en un reflejo de la estructura social. Originariamente, sólo un componente de la representación, el reflejo de la diversidad social, viene a predominar en esta forma de gobierno representativo. No obstante, las fuerzas sociales que se expresan a través de las elecciones están en conflicto entre sí. Como en el parlamentarismo, las elecciones reflejan una realidad social anterior a la política, pero, mientras que las comunidades locales o los «grandes intereses» que se expresaban en el caso del parlamentarismo no estaban necesariamente en conflicto, aquí el conflicto social asume una importancia crítica. Aunque los inventores de la representación habían considerado el carácter plural de los órganos representativos como una de sus virtudes, nunca imaginaron que ese pluralismo pudiera convenirse en el reflejo de un conflicto social fundamental y duradero. Esta metamorfosis de la representación fue producto de la industrialización y de los conflictos que ésta provocara.

En esta forma de representación, un cierto sentido de la pertenencia y de la identidad social determina mucho más las actitudes electorales que la adhesión a los programas de los partidos. Los partidos de masas formados a finales del XIX ciertamente propusieron detallados programas y desarrollaron sus campañas partir de ellos. A este respecto, eran marcadamente diferentes de los partidos anteriores. Pero la mayor parte del electorado no tenía una idea detallada de las medidas propuestas. Incluso cuando los votantes conocían la existencia de tales programas, lo que sobre todo retenían era vagos lemas que captaban su atención y eran amplificadas durante las campañas electorales. Aunque por motivos bastante diferentes, los partidarios de los partidos de masas no sabían mucho más acerca de las políticas precisas por las que abogaban aquellos a los que votaban que lo que lo hacían los electores en el parlamentarismo cuando optaban por una persona en la que depositaban su confianza. Sin duda, el conocimiento sobre las políticas a seguir es mayor que en el parlamentarismo; la existencia de programas ciertamente así lo permitía. Con todo, en la democracia de partidos la confianza de los votantes no se obtenía por las medidas propuestas, fluía en su lugar por la sensación de pertenencia e identificación. Los programas tenían otro efecto y servían para otro fin: contribuían a movilizar el entusiasmo y energía de los activistas y de los burócratas del partido que sí estaban al tanto de los mismos. En la democracia de partido, como en el parlamentarismo, la elección sigue siendo una expresión de confianza más que una opción de medidas políticas concretas. Lo único que cambia es el objeto de la confianza: ya no son las personas, sino una organización, el partido.

Anatomía parcial de los representantes

El representante, diputado, o miembro del parlamento ya no es libre para votar de acuerdo con su propia conciencia o juicio: está obligado con el partido, al que debe su elección. Como escribiera Karl Kautsky, por ejemplo, uno de los líderes más prestigiosos del Partido Socialdemócrata alemán: «El diputado socialdemócrata no es como tal un individuo libre —por muy duro que pueda sonar—, sino un simple delegado (*Beaufragte*) de su partido»³⁷⁷. El miembro de la clase trabajadora con escaño

³⁷⁷ Karl Kautsky (1893): *Der Parlamentarismus, die Volksgesetzgebung und die Sozialdemokratie*, Stuttgart, Dietz Verlag, p. 111. Sobre la materia de la crítica marxista a la representación y su aceptación en una forma reorientada por los dirigentes de los partidos socialdemócratas, véase A. Bergounioux y B. Manin (1979): *La social-démocratie ou compromis*, París, Presses Universitaires de France, capítulos 1 y 3.

en el parlamento es un mero portavoz de su partido. Esta visión es trasladada a prácticas efectivas empleadas en todos los países en los que la socialdemocracia es fuerte: estricta disciplina de voto en el parlamento y control de los diputados por el aparato del partido. Hans Kelsen, cuyos escritos políticos reflejan de modo ejemplar el principio de la democracia de partidos, propuso varias medidas destinadas a dar a los partidos el control efectivo de sus representantes electos: que los representantes obligados a dimitir abandonen el partido y que los partidos sean capaces de destituir a sus representantes³⁷⁸.

El parlamento se convierte entonces en un instrumento que mide y registra la fuerza relativa de los intereses sociales en conflicto. Merece la pena señalar que, con la excepción de Inglaterra, en los países en los que la socialdemocracia es poderosa (Alemania, Austria, Suecia) se suele practicar la representación proporcional, o sea, un sistema electoral que tiene el efecto de reflejar un preciso equilibrio de fuerzas entre el electorado. Kelsen considera necesaria la representación proporcional «para que quede reflejada eficazmente la situación de los intereses» en la composición del parlamento³⁷⁹. No obstante, en una sociedad en la que la autoridad política central refleja con mínimas distorsiones el equilibrio de fuerzas entre intereses contrapuestos, cada uno de ellos sólidamente unidos, existen riesgos de enfrentamiento³⁸⁰. Como los votantes individuales se adhieren a uno de los bandos con todos sus intereses y beneficios, si un bando resulta triunfante, el bando opuesto está sometido a una derrota total que se extiende a todas las áreas de la existencia: podría, consecuentemente, preferir el recurso de las armas. La estabilidad electoral incluso aumenta este riesgo; la minoría tiene pocas esperanzas de que la situación se revierta en un futuro cercano. En este sentido, la democracia de partidos maximiza, en consecuencia, el riesgo de enfrentamiento abierto. Pero el mismo aumento del riesgo crea también un incentivo para que los partidos eviten ese resultado. Es más, dado que el equilibrio de fuerzas sociales queda directamente reflejado en el resultado electoral, ninguno de los protagonistas puede hacerse ilusiones sobre la fuerza del enemigo. En general, cuanto menos sepan los agentes políticos la resistencia que se van a encontrar (habitualmente, tienden a subestimarse), más inclinados estarán a efectuar movimientos arriesgados. La democracia de partidos enfrenta cara a cara a las fuerzas políticas, unas contras otras y con la perspectiva de guerra civil.

Con el fin de evitar el riesgo de enfrentamientos violentos, el bando mayoritario tiene una única solución: llegar a un compromiso con la minoría, o sea, abstenerse de someterla a su voluntad sin posibilidad de marcha atrás. La democracia de partido es una forma viable de gobierno sólo si los intereses contrapuestos aceptan explícitamente el principio del compromiso político, ya que no hay nada que pueda suavizar su oposición en la esfera social. Kelsen hizo del principio del compromiso la piedra angular de su teoría de la democracia, aunque no llegó a explicar por qué los

³⁷⁸ H. Kelsen (e.o.1929): *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Aalen, Scientia Verlag, 1981, PP. 42-3. Según Kelsen, «es ilusorio o hipócrita sostener que la democracia es posible sin partidos políticos» y «la democracia es necesaria e inevitablemente el gobierno de los partidos (Parteienstaat)» (*ibid.*, p. 20). Kelsen era considerado próximo al partido socialista austríaco. Tuvo un importante papel en la elaboración de la Constitución de la Primera República, sobre todo en lo referente a la creación del tribunal constitucional. Fue nombrado miembro permanente del tribunal, pero tuvo que abandonar Austria tras las campañas antisemitas. Su pensamiento político y jurídico ejerció una amplia influencia sobre los dirigentes socialdemócratas de Austria y Alemania. Kautsky hace frecuentes referencias de él.

³⁷⁹ *Ibid.*, p. 61.

³⁸⁰ Nótese que, para Kelsen, la polarización en dos «bandos» es condición necesaria para el funcionamiento de la democracia. La oposición central disuelve las posiciones entre cada bando y es, por lo tanto, factor integrador (*ibid.*, p. 56) Sin embargo, Kelsen concibe la polarización como la característica de la política; para él, derivaría del principio del gobierno de la mayoría.

protagonistas están motivados a alcanzar compromisos³⁸¹. Históricamente, sólo después de aceptar el principio del compromiso, llegaron los partidos socialdemócratas al poder y consiguieron su permanencia en él. En general, dieron señales de tal aceptación de modo simbólico, adoptando una estrategia de coalición cuando accedieron por primera vez al gobierno. Por el hecho de formar una coalición, los partidos se ubican deliberadamente en una posición en la que no son capaces de poder llevar a cabo todos sus planes. Optan desde el principio por dejar espacio a voluntades ajenas³⁸². La representación proporcional, además, fomenta las estrategias de coalición al ser poco frecuente la formación de mayorías parlamentarias absolutas.

Al estar la democracia de partidos basada en el compromiso, los partidos tendrán, sin embargo, la libertad de no llevar a cabo todos planes una vez en el poder. Con el fin de ser capaces de alcanzar compromisos o de formar coaliciones, los partidos deben reservarse espacios de maniobra tras las elecciones. El hecho de que cuando votan, las personas expresan su confianza en un partido y dejan las cosas en sus manos facilita esa libertad de acción. Por supuesto, los partidos están en cierta medida ligados a sus programas, ya que se han comprometido públicamente a seguir determinadas políticas. Por añadidura, los activistas del partido han sido movilizados alrededor de ellas. Por lo tanto, la dirección del partido tiene algún incentivo para actuar siguiendo la orientación general de la plataforma política. Aun así, si el partido ha de llegar a un compromiso con la oposición o con sus aliados (comprometidos también públicamente con programas concretos), el liderazgo del partido debe ser el único juez encargado de decidir en qué medida será llevado a cabo el programa. Debe retener la libertad de no ejecutar todas las *medidas* prometidas en el manifiesto.

Esto explica que, pese a la importancia que los programas adquieren en este contexto, la democracia de partidos no elimina *de facto* (por no hablar de *jure*) la independencia parcial de los que están en el poder respecto de los deseos de los votantes³⁸³. No estamos, en este sentido, ante la forma indirecta de gobierno popular. En la forma original del parlamentarismo, es el representante individual el que goza de libertad de juicio y de toma de decisiones. Aun no existiendo ya esta libertad del representante individual, la independencia parcial de los que gobiernan ha dado un giro en la estructura institucional del gobierno representativo para convertirse en prerrogativa del grupo formado por los representantes (el grupo parlamentario) y la dirección del partido. También asume una forma distinta: ya no es la libertad pura y simple de los representantes para actuar como consideren conveniente, sino la libertad de decidir hasta qué punto poner en práctica un plan ya acordado, elegir dentro de los parámetros de este plan lo que pueda y deba ser conseguido.

Este espacio de maniobra entre límites fijados aparece también en la relación entre el mismo partido y su expresión parlamentaria. Merece ser reseñado cómo, por

³⁸¹ Véase *ibid.* p. 53-68. El texto de Kelsen sobre la materia da a menudo la impresión de que el compromiso es el resultado de la buena voluntad de los protagonistas.

³⁸² Sobre la democracia social, el principio del compromiso deliberado y la estrategia de la coalición, véase B. Manin, «Démocratie, pluralisme, libéralisme», en A. Bergounioux y B. Manin (1989): *Le régime socia-démocrate*, París, Presses Universitaires de France, pp. 23-25.

³⁸³ A pesar de su énfasis sobre el principio del compromiso, Kelsen no menciona que los partidos políticos que llevan a cabo sus campañas sobre diferentes programas hayan de conservar cierta discrecionalidad si se ha de alcanzar un compromiso entre la mayoría y la oposición o entre los miembros de una coalición. Esto se debe a que la precisión de su concepto de compromiso es insuficiente. Kelsen no logra ver que el compromiso supone un desfase entre la intención originalmente formulada y la acción que eventualmente se emprende.

ejemplo, para regular la relación entre la conferencia anual de partido y el grupo parlamentario, en 1907, el Partido Laborista británico adoptó la siguiente moción: «Que las resoluciones que instruye el grupo parlamentario y sus acciones en la Cámara de los Comunes sean consideradas opiniones de la Conferencia, con el entendimiento de que el momento y método para dar efecto a las instrucciones sea dejado al partido en la Cámara, en conjunción con su Ejecutiva Nacional». En palabras de Keir Hardie, miembro de la dirección del partido, la resolución equivalía a dar al grupo parlamentario y a la dirección del partido el poder de decidir «qué cuestiones deben tener *prioridad*»³⁸⁴. En vista del hecho de que el partido no permanecería en el poder para siempre, este poder de establecer prioridades dentro de un marco predeterminado daba una autonomía nada despreciable a la dirección del partido.

Libertad de la opinión pública

En la democracia de partidos, los partidos organizan la competencia electoral y la expresión de la opinión pública (manifestaciones, peticiones, campañas de prensa). Todas las expresiones de la opinión pública están estructuradas siguiendo divisiones partidistas. Las diversas asociaciones y la prensa están relacionadas con alguno de los partidos. La existencia de prensa de partido tiene particular importancia. Los ciudadanos bien informados, los más interesados en política y los líderes de opinión obtienen sus informaciones de prensa con orientación política; están poco expuestos a las opiniones de la oposición, lo que refuerza la estabilidad de las opiniones políticas. Como los partidos dominan el escenario electoral y la articulación de las opiniones políticas en momentos no electorales, la división de la opinión pública coincide con las divisiones electorales. La elección de representantes y la expresión de la opinión pública ya no difiere en sus objetivos, como sucedía en el parlamentarismo, sino sólo en su estatus constitucional. Ostrogorsky caracteriza a los partidos de masas como «asociaciones integradas»: una persona que apoya a un partido «se da por completo a él», por así decirlo, adopta todas las posiciones del partido, sea cual sea la cuestión³⁸⁵. En su análisis de la República de Weimar, Schmitt describe las consecuencias de la tendencia hacia la integridad. Señala que:

La extensión [de la política] a todas las esferas de la vida humana, el fin de las separaciones y la neutralización de diferentes ámbitos como la religión, la economía y la cultura, en una palabra [...] la tendencia hacia la «totalización» es en gran medida realizada por un segmento de la ciudadanía mediante redes de organizaciones sociales. El resultado es que, aunque ciertamente no tenemos un Estado total, tenemos instituciones sociales partidistas que tienden a la totalización y organizan a sus tropas desde la edad más temprana, ofreciendo todas ellas [...] un «programa cultural completo»³⁸⁶

Dado que en cada bando todos los modos de expresión son controlados directa o indirectamente por la dirección del partido, los ciudadanos corrientes no pueden hablar por sí mismos. No tienen otra voz que la del partido y sus organizaciones afiliadas, que también encuentran expresión en el parlamento. Una situación así parece violar el principio del gobierno representativo según el cual la opinión pública se puede expresar fuera del control de los que gobiernan.

Las observaciones de Schmitt, sin embargo, contribuyen a clarificar por qué esto no es el caso. Ciertamente cada bando habla con una única voz; sus voces parlamentaria

³⁸⁴ Estas dos citas son reproducidas en Beer, *British Modern Politics*, p. 118. (La cursiva es mía.)

³⁸⁵ Véase Ostrogorsky, *La Démocratie*, volumen II, p. 621.

³⁸⁶ Carl Schmitt (1931): *Der Hüter der Verfassung*, Tübingen, J. C. B. Mohr, pp. 83-4 [ed. cast.: *La defensa de la Constitución*, Madrid, Tecnos, 1983].

y extraparlamentaria coinciden exactamente, pero hay más de un bando y no todos participan en el gobierno. La autoridad gobernante ya no es, como en el parlamentarismo, todo el parlamento; lo es el partido o la coalición mayoritaria. La democracia de partidos es la era del gobierno de partido. Esto significa, no obstante, que hay algo que el partido en el poder no controla, el partido de la oposición y su voz. Se pueden expresar, por tanto, opiniones diferentes de las de los gobernantes, aunque, tanto en la mayoría como en la oposición, los ciudadanos corrientes no pueden articular opiniones fuera del control de sus dirigentes. En la democracia de partidos, la libertad de la opinión pública adopta la forma de libertad de oposición. En contraste con el parlamentarismo, la libertad de opinión se encuentra, pues, desplazada. Puede afirmarse, volviendo a la metáfora espacial de antes, que la brecha vertical entre mayoría y oposición toma el lugar de la división horizontal entre el parlamento y los que están fuera de él.

Puede objetarse, desde luego, que la República de Weimar no es un modelo de gobierno viable, pero el régimen cayó porque los partidos que sostenían la constitución fracasaron en acordar un compromiso. Si es posible llegar a compromisos, puede ser viable un orden político basado en bandos sólidamente unificados. La Austria de posguerra proporciona el más puro ejemplo de un gobierno representativo de ese tipo.

Juicio mediante la discusión

Las sesiones parlamentarias plenas dejan de ser el foro de discusiones deliberativas. En cada bando reina una estricta disciplina de voto. Es más, una vez decidida la posición del partido, los representantes no pueden cambiar de opinión como resultado del intercambio dialéctico en el debate parlamentario. Finalmente, los alineamientos del voto en el parlamento son virtualmente idénticos en todas las cuestiones. Esto viene a sugerir que, en cada ocasión, los representantes no votan a luz de los argumentos intercambiados en el parlamento, sino como resultado de las decisiones tomadas en otros lugares. Como regla, cada grupo parlamentario vota de acuerdo con su actitud frente al gobierno: el bando mayoritario apoya sistemáticamente todas las iniciativas del gobierno y el minoritario se opone a ellas.

Esta ruptura con el parlamentarismo fue objeto de numerosos estudios durante el cambio de siglo. En general se identificó como una señal del fin del gobierno mediante la discusión. En realidad, la discusión estaba desplazándose a otros foros. Es cierto que, una vez fijada la posición del partido, los representantes ya no pueden variar de opinión. También es verdad que las decisiones del partido se toman antes de los debates parlamentarios. Pero en los intercambios en el seno del partido que preceden a los debates parlamentarios, los participantes debaten auténticamente. El liderazgo del partido y los miembros del parlamento debaten entre ellos la posición colectiva a adoptar. Y en el debate, todos los participantes son capaces de cambiar de actitud a lo largo de esas discusiones. Por tanto, en cada bando pueden tener lugar discusiones verdaderamente deliberativas. En efecto, la historia de los partidos socialdemócratas muestran cómo intensas discusiones entre la directiva del partido y los miembros del parlamento preceden a los debates en el parlamento y cómo se cambian las posiciones en el curso de tales discusiones. Por supuesto, en este tipo de discusiones no se abordan las opiniones de otros partidos, pero la democracia de partidos también alienta las discusiones entre los líderes de los diversos partidos. La democracia de partidos, como ya se ha señalado, descansa sobre el principio del compromiso, tanto entre la mayoría y la minoría como entre los miembros de la coalición. Las elecciones no determinan la política a seguir; determinan la fuerza relativa de cada uno de los partidos, cada cual con su propio programa. La relación de fuerzas entre los partidos no indica sobre qué

cuestiones en particular puede alcanzarse un compromiso, tampoco marca con precisión cómo se va a determinar la diferencia. El contenido preciso del compromiso es, por lo tanto, un objeto de negociación entre los partidos y sus dirigentes. Antes de tales negociaciones, las posiciones no están fijadas; los participantes pueden cambiar sus opiniones como resultado del intercambio. Por último, los partidos socialdemócratas han institucionalizado a menudo un proceso de consultas y negociaciones con intereses organizados, como las asociaciones sindicales y las patronales. Este fenómeno, llamado «neocorporatismo» ha recibido mucha atención últimamente por parte de la ciencia política³⁸⁷. Las instituciones neocorporativas, cuyo objetivo es el de facilitar el compromiso entre intereses sociales opuestos, también proporcionan foros de discusión. Los términos del compromiso no son fijados antes de la confrontación; surgen como su resultado.

La importancia de la discusión en la democracia de partidos ha sido infravalorada con frecuencia, ya que el lugar crítico del compromiso en esta forma de gobierno no ha sido reconocido adecuadamente. Se creía que los representantes de los diversos bandos estaban sujetos estrictamente a programas detallados y establecidos, en cuyo caso, de hecho, no hubiesen podido tener lugar cambios de posición ni, consecuentemente, discusión deliberadora. En la realidad, sin embargo, cuando la democracia de partidos es una forma estable de gobierno, no funciona a través de la rígida realización de programas políticos.

Democracia de «audiencia» Elección de representantes

En los últimos años se ha producido un giro notable en el análisis de los resultados electorales. Antes de los años setenta, la mayor parte de los estudios electorales llegaban a la conclusión de que las preferencias políticas eran explicables a partir de las características sociales, económicas y culturales de los votantes. Una serie de obras recientes sobre la materia han venido a demostrar que ya no es así. Los resultados electorales varían significativamente de unas elecciones a otras aun permaneciendo invariable el trasfondo socioeconómico y cultural de los votantes³⁸⁸.

La personalización de la opción electoral

³⁸⁷ Este término puede ser engañoso si no se tiene en cuenta que el «neocorporatismo» se basa en el reconocimiento de un conflicto entre intereses organizados, mientras que el corporativismo tradicional asumía una función complementaria —y por lo tanto armónica— entre las fuerzas sociales. La diferencia no es meramente abstracta o ideológica: en los arreglos neocorporatistas, uno de los instrumentos principales del conflicto social, el derecho de huelga, permanece intocable, mientras que el corporativismo tradicional prohíbe las huelgas. Véase Manin, «Démocratie, pluralisme, libéralisme», pp. 51-5.

³⁸⁸ Uno de los primeros autores en resaltar que las preferencias políticas son en gran medida respuesta a las opciones electorales ofrecidas a los votantes, con bastante independencia de las características socioeconómicas y culturales del electorado, fue V. O. Key; véase especialmente su *Public Opinion and American Democracy*, Nueva York, Knopf, 1963 y *The Responsible Electorate*, Cambridge, MA, Belknap Press of Harvard University Press, 1966. En los setenta, la idea fue tomada y desarrollada en una serie de estudios. Véase, por ejemplo (y para mencionar sólo dos de las obras más influyentes), G. Pomper (1975): *Voters' Choice*, Nueva York, Dodd, Mead, o N. H. Nie, S. Verba y J. R. Petrocik (1976): *The Changing American Voter*, Cambridge, MA, Harvard University Press. En recientes estudios franceses también se resalta el papel determinante de las opciones ofrecidas al electorado. Véase en particular, A. Lancelot (1985): «*L'orientation du comportement politique*», en J. Leca y M. Grawitz (eds.), *Traité de Science politique*, volumen III, París, Presses Universitaires de France; D. Gaxie (ed.) (1985): *Explication du vote*, París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

La individualidad de los candidatos parece ser uno de los factores esenciales de estas variaciones: las personas parecen votar de modo distinto de una elección a otra dependiendo de la persona en particular que compita por su voto. Los votantes tienden cada vez más a votar a la persona en vez de al partido o al programa. Este fenómeno supone una desviación de lo que se consideraba como el comportamiento normal del voto en la democracia representativa, generando la impresión de que estamos ante una crisis de la representación. Como, hemos visto, sin embargo, el papel predominante de las etiquetas de los partidos en las elecciones es sólo la característica de un tipo particular de representación, la democracia de partidos. Es igual de posible considerar la actual transformación como un retorno a un rasgo del parlamentarismo: la naturaleza personal de la relación representativa.

Aunque la creciente importancia de factores personales puede detectarse también en la relación entre cada representante y su circunscripción, donde es más perceptible es a nivel nacional, en la relación entre el ejecutivo y el electorado³⁸⁹. Los analistas llevan tiempo observando que en los países democráticos hay una tendencia a la personalización del poder. En los países en los que el jefe del ejecutivo se elige directamente, las presidenciales tienden a convertirse en la elección más importante y da forma al conjunto de la vida política. En las naciones en las que el jefe del ejecutivo es también líder de la mayoría en el parlamento, las campañas legislativas y las elecciones se centran en la persona del líder. Los partidos siguen desempeñando un papel fundamental. Proporcionan recursos cruciales tales como las redes de contactos e influencias, la capacidad para la recolección de fondos y el trabajo voluntario de los militantes, pero tienden a convertirse en instrumentos al servicio del líder. En oposición al parlamentarismo, el jefe del gobierno, más que el parlamentario, es considerado el representante *par excellence*. Sin embargo, como en el parlamentarismo, el vínculo entre el representante así definido y sus electores tiene un carácter esencialmente personal.

La situación actual parece obedecer a dos causas. Primera, los canales de la comunicación política afectan a la naturaleza de la relación representativa: mediante la radio y la televisión, los candidatos pueden, de nuevo, volverse a comunicar directamente con sus circunscripciones sin la mediación de la red del partido. Ha pasado la época del activista y del hombre de partido. Además, la televisión otorga especial realce y fuerza a la individualidad de los candidatos. Los medios de masas, no obstante, favorecen determinadas cualidades personales: los candidatos exitosos no son los notables locales, sino lo que calificaríamos de «personajes mediáticos», personas que tienen un mejor dominio de las técnicas de la comunicación mediática que otras. Lo que estamos percibiendo hoy no es una desviación de los principios del gobierno representativo, sino un cambio en los tipos de élites seleccionadas. Las elecciones siguen otorgando cargos a individuos con características distintivas; conservan el carácter elitista que siempre tuvieron. No obstante, una nueva élite de expertos en comunicación ha reemplazado al activista político y al burócrata del partido. La democracia de audiencias es el gobierno de los expertos en medios.

Segunda, el creciente papel de las personalidades a costa de los programas es una respuesta a las nuevas condiciones en las que los cargos electos ejercen su poder. Durante los últimos siglos, ha aumentado sustancialmente el ámbito de actividad gubernamental. El gobierno ya no regula simplemente el marco general de la existencia social; ahora, interviene en toda una serie de áreas (especialmente de la esfera

³⁸⁹ Sobre el papel de la personalidad en las elecciones al Congreso, véase B. Cain, J. Ferejohn y M. Fiorina (1987): *The Personal Vote, Constituency Service and Electoral Independence*, Cambridge, MA, Harvard University Press.

económica), tomando decisiones concretas. A los candidatos les resulta más difícil efectuar promesas detalladas: los programas que así lo intentaran se convertirían en torpes e incomprensibles. Lo que es más importante, desde la Segunda Guerra Mundial el entorno en el que actúan los gobiernos se ha vuelto mucho más complejo. Como consecuencia de la creciente interdependencia económica, el entorno al que ha de enfrentarse cada gobierno es el resultado de las decisiones tomadas por un creciente número de agentes. Esto significa, a su vez, que los problemas que han de afrontar los políticos una vez en el cargo se vuelven cada vez más impredecibles. Cuando se presentan a un cargo, los políticos saben que tendrán que enfrentarse a lo imprevisto; así que no están inclinados a atarse las manos comprometiéndose con programas detallados.

La naturaleza y el entorno de la actividad gubernamental moderna exigen, por lo tanto, poderes discrecionales, cuya estructura formal puede ser comparada a la antigua noción del poder de «prerrogativa». Locke definió la prerrogativa como el poder de tomar decisiones en ausencia de leyes preexistentes. En el Segundo Tratado, afirma que la necesidad de un tal poder está justificada por el hecho de que el gobierno puede llegar a afrontar lo imprevisto, mientras que las leyes son normas fijas promulgadas con anterioridad³⁹⁰. Por analogía, se puede afirmar que los gobiernos contemporáneos precisan poderes discrecionales respecto de los programas políticos, ya que aumenta la dificultad de prever todos los acontecimientos a los que el gobierno ha de dar respuesta. Si las circunstancias actuales exigen cierta forma de poder discrecional, es lógico que los candidatos presenten sus cualidades personales y sus aptitudes para tomar buenas decisiones más que atarse las manos con promesas concretas. Los votantes saben igualmente que el gobierno ha de tratar acontecimientos impredecibles. Desde su punto de vista, entonces, la confianza personal que inspiran los candidatos es un criterio más adecuado para la selección que la evaluación de planes de acción futuros. La confianza, tan importante en los orígenes del gobierno representativo, vuelve a asumir un papel central³⁹¹.

En consecuencia, los votantes contemporáneos han de conceder a sus representantes una cierta discrecionalidad respecto de los programas políticos. En realidad, éste siempre ha sido el caso desde que se tomara la decisión de prohibir los mandatos imperativos. La situación actual sólo hace más visible una característica permanente de la representación política. Sin embargo, poder discrecional no significa poder irresponsable. Los votantes contemporáneos siguen conservando el poder decisivo que siempre tuvieron en los gobiernos representativos, el poder de despedir a los representantes cuyo historial encuentren insatisfactorio. Es probable que haya pasado la época de votar los programas de los candidatos, pero puede estar comenzando la era de votar el historial de los gobernantes.

El papel de la opción electoral en general

Aparte de la individualidad de los candidatos, los estudios electorales actuales resaltan cómo el comportamiento de los votantes varía según los términos de la opción electoral. Por ejemplo, los ciudadanos votan por partidos diferentes en las elecciones

³⁹⁰ «Hay muchas cosas que las leyes no pueden en modo alguno estipular y esas hay que dejarlas necesariamente a la discreción de quien tiene el poder ejecutivo en sus manos, para que sean ordenadas por él a medida en que el bien y la ventaja pública lo requieran» (Locke, Segundo tratado sobre el gobierno, capítulo 14, 159; § véase también todo el Capítulo 14).

³⁹¹ Sobre la noción de la confianza y su continua importancia en cuanto a la acción política desde Locke a nuestros días, véase John Dunn (1991): *Interpreting Political Responsibility*, Oxford, Polity Press, especialmente el ensayo «Trust and political agency».

presidenciales, legislativas y locales. Esto sugiere que la decisión del voto depende de las percepciones que se tengan sobre lo que está en juego en cada elección, más que de características socioeconómicas y culturales.

Similarmente, las decisiones de los votantes parecen ser sensibles a las cuestiones formuladas en las campañas electorales. Los resultados electorales varían significativamente, aun entre breves lapsos temporales, dependiendo de qué temas figuren destacadamente en las campañas³⁹². Los votantes parecen responder (a términos particulares ofrecidos en cada elección), más que expresar (sus identidades social o cultural). A este respecto, la situación actual marca una desviación respecto de la formación de las preferencias políticas en la democracia de partidos. Ahora, predomina la dimensión reactiva del voto.

Una elección siempre comporta un elemento de división y diferenciación entre votantes. Por un lado, una elección necesariamente separa a los que apoyan a un candidato de los que no lo hacen. Además, los individuos se movilizan y unen con mayor eficacia cuando tienen adversarios y perciben diferencias entre ellos y los demás. Un candidato, por lo tanto, no tiene sólo que definirse a sí mismo, ha de definir también al adversario. No sólo se presenta a sí mismo, presenta una diferencia. En todas las formas de gobierno representativo, los políticos necesitan diferencias que puedan resaltar para movilizar a los seguidores. Las divisiones sociales, que fuera de las elecciones dividen a la masa de la ciudadanía, son un recurso esencial.

En las sociedades en las que una división es duradera y especialmente sobresaliente, los políticos saben antes de la elección qué fracturas explotar. Pueden enmarcar los principios diferenciadores a partir de tales datos. En esas situaciones, los términos de la opción ofrecida por los políticos parecen una transposición de la división preexistente. Esta es la dinámica esencial de la democracia de partidos. Sin embargo, la situación actual en una serie de sociedades occidentales es diferente. Ninguna división socioeconómica o cultural es evidentemente más importante o estable que otras. Evidentemente, los ciudadanos no constituyen una masa homogénea que pueda ser dividida de cualquier manera por las opciones que se ofrecen, pero las líneas divisorias sociales y culturales son numerosas, se entrecruzan y cambian con rapidez. Un electorado así es susceptible de ser escindido en una serie de divisiones. Los políticos han de decidir cuál de esas divisiones será más eficaz y ventajosa para ellos. Pueden activar una u otra. En consecuencia, los que establecen los términos de las opciones tienen un grado de autonomía en la selección de la fractura que deseen explotar.

En una situación así, la iniciativa de los términos de la opción electoral compete al político no al electorado, lo que explica por qué la decisión del voto tiene hoy ante todo un carácter reactivo. En realidad, en todas las formas de gobierno representativo, el voto constituye, en parte, una reacción del electorado ante los términos propuestos. No obstante, cuando los propios términos son reflejo de una realidad social independiente de las acciones de los políticos, el electorado aparece como el origen de los términos con los que responde en las elecciones. El carácter reactivo del voto queda eclipsado por su dimensión expresiva. Cuando, por el contrario, los términos resultan en gran parte de las acciones relativamente independientes de los políticos, el voto es todavía una expresión del electorado, pero su dimensión reactiva adquiere mayor importancia y es más visible. Por tanto, el electorado aparece, sobre todo, como una audiencia que

³⁹² Véase, por ejemplo, Nie, Verba y Petrocik, *The Changing American Voter*, pp. 319, 349: «A lo largo de este libro corre un simple pero importante tema: el público *responde a los estímulos políticos que se le ofrecen*. El comportamiento político del electorado no está determinado sólo por fuerzas psicológicas y sociales, sino también por los asuntos del día y por el modo en que son presentados por los candidatos» (p. 319, la cursiva es mía).

responde a los términos que se le presentan en el escenario político. Por eso aquí llamamos a esta forma de gobierno representativo «democracia de audiencia».

Los políticos, sin embargo, tienen sólo una cierta autonomía en su selección de las cuestiones divisorias: no pueden inventar con libertad absoluta las líneas de fractura. No todas las divisiones son posibles porque antes de las decisiones de los candidatos existen ya las diferencias sociales, económicas y culturales. Además, los políticos no pueden siquiera elegir como les plazca entre las divisiones ya existentes. Saben que no toda división posible es de la misma utilidad: si un candidato promueve una línea divisoria que no moviliza efectivamente a los votantes, o una que eventualmente actúe en su contra, perderá las elecciones. Los políticos pueden tomar la iniciativa y proponer un principio de división u otro, pero las elecciones arrastrarán su propia sanción a su iniciativa autónoma. Los candidatos no saben por adelantado qué principio divisorio será el más eficaz, pero tienen interés en buscarlo. En comparación con la democracia de partidos, aumenta la autonomía de los políticos, pero al mismo tiempo tienen que estar identificando constantemente qué divisiones apropiadas han de explotar. Pero como las divisiones más eficaces políticamente son las que se corresponden con las preocupaciones del electorado, el proceso tiende a producir una *convergencia* entre los términos de la opción electoral y las divisiones entre el público. En la democracia de partidos, en cambio, puede haber una correspondencia inmediata entre las dos series, ya que los políticos saben por adelantado y con una certeza razonable cuál es la división fundamental del electorado. En la democracia de audiencia, la convergencia se establece por sí misma y con el tiempo a través de un proceso de prueba y error: el candidato toma la iniciativa de proponer una línea de división o bien durante la campaña o —con menor riesgo— guiándose por los sondeos de opinión. La audiencia responde después a la línea de división propuesta y, finalmente, el político corrige o mantiene la propuesta inicial dependiendo de la respuesta del público.

Se puede observar además que la opción final ofrecida a los votantes no es el resultado de un plan consciente o deliberado. Cada candidato propone la cuestión o término que cree que dividirá al electorado del modo más eficaz y beneficioso. Pero la opción que es finalmente presentada y la división que activa resultan de la combinación de los términos ofrecidos por todos los candidatos. La configuración final de la opción es el producto de una pluralidad de acciones no coordinadas.

Como demuestra el frecuente uso de la expresión «el mercado electoral», la metáfora económica del mercado ha llegado a dominar el estudio de las elecciones. Por definición, toda metáfora es parcialmente inadecuada para el objeto al que se aplica. La metáfora del mercado, sin embargo, presenta dificultades particulares o provoca un malentendido crucial. Es, desde luego, justificable describir a los políticos como empresarios en competencia por los votos y maximizadores de sus beneficios —las recompensas materiales y simbólicas del poder. Pero es mucho menos apropiado caracterizar a los votantes como consumidores. Un consumidor que entra en el mercado económico sabe lo que quiere: sus preferencias son independientes de los productos ofrecidos. La teoría económica presupone que las preferencias de los consumidores son exógenas. En política, sin embargo, tal presuposición es irreal y contraria a la experiencia. Cuando un ciudadano entra en lo que se puede llamar el mercado político, sus preferencias no están todavía formadas; se desarrollan mediante el seguimiento de debates públicos. En política, la demanda no es exógena; en general, las preferencias no existen antes de las acciones de los políticos³⁹³.

³⁹³ Para una argumentación más detallada sobre este punto, véase Manin, «On legitimacy and political deliberation», en *Political Theory*, volumen 15, 3, agosto de 1987, pp. 338-68.

No se ha apreciado lo suficiente que el propio autor generalmente considerado como el fundador de las teorías económicas de la democracia, Joseph Schumpeter, reconociera que en política no hay una demanda independiente de la oferta. Schumpeter insiste en que en el campo de los «asuntos nacionales e internacionales» no está justificado suponer que los individuos tengan voliciones bien definidas e independientes de las propuestas políticas. Tales voliciones existen en materias de importancia inmediata para el individuo y de las que tiene conocimiento directo: «Las cosas que le atañen directamente, o a su familia su ciudad o su barrio, su clase, su iglesia, su sindicato o cualquier otro grupo del que sea miembro activo»³⁹⁴. Dentro de este «estrecho campo», la experiencia directa de la realidad permite la formación de preferencias definidas e independientes. No obstante, «cuando nos alejamos de las preocupaciones privadas de la familia y de los negocios hacia las regiones de los asuntos nacionales e internacionales falta un vínculo directo e inconfundible con tales preocupaciones privadas», la sensación de realidad se debilita³⁹⁵. Schumpeter escribe lo que sigue:

Esta sensación reducida de la realidad no sólo produce una limitada sensación de responsabilidad, sino también la *ausencia de volición efectiva*. Uno tiene sus frases, por supuesto, y sus deseos y ensoñaciones y sus quejas; uno tiene especialmente personas que le gustan y personas que no. Sin embargo, por lo común no alcanzan hasta formar lo que llamamos voluntad, la contraparte psíquica de la acción responsable decidida³⁹⁶.

Es notable que en este pasaje Schumpeter niegue no sólo el carácter responsable o racional de la voluntad individual más allá del estrecho círculo de las preocupaciones privadas, sino también la propia existencia de la volición. Más adelante Schumpeter observa que los votantes no tienen una voluntad política independiente de la influencia de los políticos. «En el análisis de los procesos políticos nos vemos en gran medida ante una voluntad manufacturada, no genuina.»³⁹⁷

Si la demanda exógena no existe realmente en la política, la analogía entre opción electoral y mercado se vuelve especialmente problemática, oscureciendo una de las características fundamentales de la esfera política. Tampoco la acción de los que establecen los términos de la opción puede ser conceptualizada como oferta silo que ha de enfrentar no es una demanda en el sentido empleado por la teoría económica. El único elemento válido en la metáfora del mercado es la noción de que el inicio de los términos de la opción compete a agentes que son distintos y relativamente independientes de los que finalmente acaban eligiendo. Por lo tanto, aunque imperfecta, la metáfora del escenario y la audiencia es más adecuada para representar esta realidad. Únicamente expresa las ideas de distinción e independencia entre los que proponen los términos de la opción y quienes optan. Es este, en cualquier caso, el sentido que tiene aquí.

Lo que estamos viendo surgir en la actualidad es una nueva forma de representación. Los representantes son personas que toman la iniciativa a la hora de proponer una línea de división. Tratan de identificar divisiones en el electorado y trasladar algunas de ellas a escenario público. Presentan a conocimiento público esta u otra división social, llamando la atención sobre una fractura social que antes no era

³⁹⁴ Joseph Schumpeter (e.o.1942): *Capitalism, Socialism and Democracy*, tercera edición, Nueva York, Harper & Row, 1975, p. 258.

³⁹⁵ Ibid., p. 261.

³⁹⁶ Ibid (La cursiva es mía.)

³⁹⁷ Ibid., 263.

aparente. Los representantes ya no son, consecuentemente, portavoces; la personalización de la opción electoral les ha convertido, en cierta medida, en fideicomisarios. Pero son también actores seleccionando y exponiendo divisiones.

Autonomía parcial de los representantes

Generalmente se reconoce que los representantes actuales son elegidos por su «imagen», tanto la imagen personal del candidato como la de la organización o partido a la que pertenecen. El término «imagen», sin embargo, puede dar lugar a confusiones. A menudo se emplea oponiéndolo a «sustancia» para denotar percepciones vagas y superficiales desprovistas de contenido político. Votar a partir de la imagen se suele contrastar con votar sobre la base de propuestas políticas detalladas, habitualmente como prelude para deplorar cómo aquéllas prácticas están ganando el terreno a éstas. Una concepción así de la imagen política fomenta la sensación de crisis de la representación. De hecho, los estudios de opinión muestran que las imágenes que se forman los votantes no están libres de contenido político. Es cierto, por tomar un sólo ejemplo, que en 1981, en las elecciones francesas ganadas por los socialistas, el electorado no tenía ideas ni preferencias claras sobre la política económica propuesta por los socialistas (nacionalizaciones, fomento de la demanda interna). Los votantes franceses no llevaron al poder a los socialistas a partir de un programa concreto. Aun así, se ha demostrado que la victoria socialista fue en gran parte resultado de una percepción que, aun vaga, incluía cierto contenido: la idea de que la crisis económica fue consecuencia de la política seguida por los que estaban en el poder y que era posible restablecer el crecimiento económico y el pleno empleo³⁹⁸.

Una campaña electoral, hay que señalarlo, es un proceso de careo, contrapone varias imágenes. Tomadas aisladamente, cada imagen puede significar casi cualquier cosa, pero el error estriba precisamente en considerarlas aisladas. A los votantes se les presentan una variedad de imágenes en competencia. Incluso aunque cada una de ellas sea bastante difusa, no son completamente indeterminadas o sin límites, ya que una campaña electoral crea un *sistema de diferencia* hay una cosa al menos que la imagen de un candidato no puede determinar, la imagen de su competidor. Las campañas electorales se pueden comparar con el lenguaje tal y como lo caracteriza el fundador de la lingüística, Ferdinand de Saussure: el significado de cada término es el resultado de la existencia de varios términos que se diferencian unos de otros.

Estas imágenes son, en realidad, representaciones mentales muy simplificadas y esquematizadas. La importancia de las representaciones esquemáticas se debe, por supuesto, al hecho de que gran número de votantes no son lo suficientemente competentes para captar los detalles técnicos de las medidas propuestas y de las razones que las justifican. Pero el uso de representaciones simplificadas es también un método para resolver el problema de los costes de información. Hace tiempo que se ha señalado que uno de los mayores problemas con los que se enfrentan los ciudadanos en las grandes democracias es la desproporción entre los costes de la información política y la influencia que esperan ejercer sobre el resultado electoral. En la democracia de partidos, este problema no se da realmente porque las decisiones de los votantes están dirigidas por una sensación de identidad de clase. Puede aducirse que la identificación con el partido es la solución al problema de los costes de información en las democracias de partidos. Pero, en cualquier caso, cuando la identidad social o la identificación con el

³⁹⁸ Véase Elie Cohen (1986): «Les Socialistes et l'économie: de l'âge des mythes au déminage», en Gérard Grunberg y Elisabeth Dupoirier (eds.), *La drôle de défaite de la Gauche*, París, Presses Universitaires de France, pp. 78-80.

partido pierden su importancia como determinante del voto, surge una necesidad de buscar atajos alternativos en la costosa búsqueda de información política.

Al ser elegidos los representantes a partir de estas imágenes esquemáticas, tienen cierta libertad de acción una vez en el cargo. Lo que conduce a su elección es un compromiso relativamente difuso que se presta necesariamente a varias interpretaciones. En lo que aquí denominamos «democracia de audiencia», la independencia parcial de los representantes, que siempre caracterizó a la representación, está reforzada por el hecho de que las promesas electorales adoptan la forma de imágenes relativamente nebulosas.

Autonomía parcial de los representantes

El hecho crucial es que, en la democracia de audiencia, los canales de la comunicación pública (periódicos, televisión, etc.) son en su mayor parte políticamente neutrales, es decir, no partidistas. Esto no significa por supuesto que estos canales de información ofrezcan un reflejo no distorsionado de la realidad. Introducen sus propias distorsiones y prejuicios. Pueden tener incluso sus propias preferencias políticas, pero no están vinculados estructuralmente con los partidos que compiten por los votos. Razones tecnológicas y económicas han conducido al declive de la prensa partidista. Ahora los partidos políticos no suelen tener sus propias publicaciones de amplia circulación. Además, la radio y la televisión están establecidas sobre base no partidista. El auge de los medios populares no partidistas tiene una importante consecuencia: sean cuales sean sus preferencias políticas, todo individuo recibe la misma información sobre un determinado asunto que cualquier otro. Por supuesto, las personas siguen formándose opiniones divergentes sobre cuestiones políticas, pero su percepción de la propia cuestión tiende a ser independiente de las inclinaciones partidistas individuales. Esto no significa que los temas y los hechos —como algo distinto de los juicios— sean percibidos de modo objetivo, sin distorsión por parte del medio de comunicación, sino sencillamente que son percibidos de un modo relativamente uniforme a lo largo del espectro de las preferencias políticas. Por el contrario, cuando la prensa se encuentra en gran parte en manos de los partidos políticos (como en la democracia de partidos), la fuente de información de cualquiera es seleccionada según sus inclinaciones partidistas; los hechos y los temas son considerados tal y como los presenta el partido al que se vota.

El paralelismo entre la crisis del Watergate y el asunto Dreyfus, dos situaciones en las que la opinión pública tuvo un papel crucial, puede servir para ilustrar este punto. Se ha mostrado que durante la crisis del Watergate, los americanos en su conjunto tuvieron la misma percepción de los hechos, independientemente de sus preferencias partidistas y de sus juicios. En el caso Dreyfus, en cambio, parece que la percepción de los mismos hechos difería según los sectores de opinión: cada segmento de la población francesa percibía los hechos a través de órganos de prensa que reflejaban sus inclinaciones partidistas³⁹⁹. De modo similar se ha demostrado que una de las características destacadas de las recientes elecciones francesas es la homogeneización de las imágenes de los partidos en el electorado. Parece, por ejemplo, que en las elecciones parlamentarias de 1986, los votantes tenían aproximadamente la misma percepción de los programas de los partidos. Por supuesto, se formaban juicios divergentes sobre los partidos y se votaban en consonancia, pero los temas que juzgaban

³⁹⁹ Véase G. E. Lang y K. Lang (1983): *The Battle for Public Opinion: The President, the Press and the Polls during Watergate*, Nueva York, Columbia University Press, pp. 289-291.

eran percibidos casi idénticamente por todos, fuese cual fuese el partido por el que votasen⁴⁰⁰.

Parece, entonces, que la percepción actual de los asuntos y temas públicos (como algo distinto, repetimos, de los juicios que se forman sobre ellos) es menos homogénea o menos dependiente de las preferencias partidistas de lo que era el caso en la democracia de partidos. Las personas, no obstante, pueden adoptar posiciones divergentes sobre un determinado tema. La opinión pública se divide entonces sobre el asunto en cuestión. Pero la resultante división de la opinión pública no reproduce ni coincide necesariamente con las fracturas electorales: el público puede estar dividido a lo largo de algunas líneas en las elecciones y a lo largo de otras en asuntos concretos. Vuelve así un rasgo desaparecido con la democracia de partidos: la expresión electoral y no electoral del pueblo sobre las cuestiones del día puede no coincidir.

Esta posible falta de coincidencia obedece en gran parte a la neutralización de los canales de comunicación a través de los cuales se forma la opinión pública, pero es también la consecuencia del carácter no partidista de nuevas instituciones que desempeñan un papel crucial en las expresiones de la opinión pública: las instituciones de los sondeos de opinión.

Hay que subrayar cómo los estudios de opinión operan según la estructura formal que caracteriza a esta nueva forma de gobierno representativo: escenario y audiencia, iniciativa y reacción. Quienes redactan los cuestionarios de los sondeos no conocen por adelantado qué preguntas van a obtener las respuestas más significativas y van a sacar a la luz las divisiones más importantes de la población. Por lo tanto, toman la iniciativa de un modo relativamente autónomo. Como hemos visto, los sondeos de opinión no son ciertamente expresiones espontáneas de la voluntad popular. Más bien son artificios, pero a las instituciones de sondeos les interesa proporcionar a sus clientes resultados que tengan algún valor predictivo y que saquen a la luz líneas divisorias significativas. Al igual que los políticos, proceden mediante prueba y error.

El factor más importante, sin embargo, es que la mayor parte de las organizaciones demoscópicas, como ocurre con los medios, son independientes de los partidos políticos. Esto no significa que no introduzcan distorsiones, ni que no tengan preferencias políticas, sólo que no están conectadas estructuralmente a las organizaciones que compiten por los votos. Y operan según principios comerciales, no políticos. Mientras los partidos tienen interés en sacar a relucir la división que consideran como la fractura decisiva en todos los campos, las organizaciones demoscópicas pueden, sin molestia, sacar a la luz líneas de división que no son las explotadas por los candidatos. Por tanto, los estudios de opinión contribuyen a disociar las expresiones electorales y no electorales de la voluntad popular. Debe señalarse también que, en contraste con la democracia de partidos, las expresiones de la opinión pública son solicitadas aquí por un grupo diferente de personas. Los activistas y burócratas de los partidos eran quienes convocaban a los ciudadanos a manifestarse o a firmar peticiones. Quienes ahora invitan a la expresión de opiniones son personas con formación en ciencias sociales y empleados en empresas comerciales.

En cierto sentido, encontramos en la democracia de audiencia una configuración que se asemeja al parlamentarismo, con la diferencia de que las encuestas de opinión confieren un carácter bastante específico a la manifestación no electoral del pueblo. Primero, las encuestas de opinión reducen los costes de la expresión política individual. Participar en manifestaciones acarrea grandes costes de tiempo y energía y firmar

⁴⁰⁰ Véase G. Grunberg, F. Haegel y B. Roy, «La bataille pour la crédibilité: partis et opinion», en Grunberg y Dupoirier, *La drôle de défaite de la Gauche*, pp. 125-7.

peticiones a veces comporta riesgos. Por el contrario, responder anónimamente a cuestionarios sólo impone costes mínimos. En oposición al parlamentarismo, donde los grandes costes de las manifestaciones y peticiones tendían a reservar las expresiones políticas no electorales a los ciudadanos muy motivados, las encuestas de opinión dan voz a ciudadanos «apáticos» o no interesados. Segundo, los sondeos de opinión facilitan la expresión de opiniones políticas porque son pacíficos, mientras que las manifestaciones van acompañadas a menudo del riesgo de violencia, especialmente cuando las opiniones están altamente polarizadas. Como consecuencia de ello, la expresión del pueblo «a las puertas del parlamento» está más regularmente presente que en el parlamentarismo: el pueblo no hace sentir su presencia sólo en situaciones excepcionales. La voz extraparlamentaria del pueblo se hace más pacífica y se convierte en habitual.

Juicio mediante la discusión

Con la notable excepción del Congreso de los Estados Unidos, los parlamentos no son foros de discusión pública. Cada partido se agrupa alrededor de una figura dirigente y cada grupo parlamentario vota de modo disciplinado en apoyo de su líder. Individualmente, sin embargo, los representantes se reúnen y consultan con grupos de interés y asociaciones de ciudadanos. En esas reuniones, las posiciones no están rígidamente fijadas y hay, en consecuencia, algunas discusiones deliberativas.

Lo auténticamente novedoso de este tercer tipo de representación está en otro lugar. Durante las últimas décadas, los estudios electorales han resaltado la importancia de la inestabilidad electoral. Aumenta el número de votantes flotantes que no depositan su voto sobre la base de una estable identificación partidista. Un creciente segmento del electorado tiende a votar según los problemas planteados en cada elección. En realidad, siempre existió un electorado inestable, pero éste se componía predominantemente de ciudadanos poco interesados en política y de escasa formación educativa. Lo nuevo del votante flotante de hoy en día es que está bien informado, interesado en política y bastante bien instruido. El nuevo fenómeno se debe en gran parte a la neutralización de los medios de información y de opinión: los votantes interesados en política y que buscan información están expuestos a opiniones encontradas, mientras que en la democracia de partidos los ciudadanos más activos e interesados veían reforzadas sus opiniones por sus fuentes de información. La existencia de un electorado informado e interesado, que puede inclinarse hacia un lado u otro, crea un incentivo para que los políticos presenten las propuestas políticas directamente al público. El consentimiento de una mayoría en torno a medidas políticas puede construirse dentro del mismo electorado. La discusión de temas concretos ya no se limita al parlamento (como en el parlamentarismo) o a comités consultivos entre los partidos (como en la democracia de partidos); tienen lugar dentro del mismo público. La forma de gobierno representativo que ahora está emergiendo se caracteriza, por lo tanto, por tener un nuevo protagonista en la discusión pública, el votante flotante, y un nuevo foro, los medios de comunicación.

Lo que hoy se interpreta como una crisis de la representación política aparece bajo una nueva luz si recordamos que el gobierno representativo fue concebido en oposición explícita al gobierno del pueblo y que sus instituciones centrales han permanecido sin variación. Es cierto que los que hoy dominan (o lo hacen cada vez más) el escenario público no son fiel reflejo de la sociedad. Los políticos y los profesionales de los medios de comunicación constituyen una élite dotada de características valoradas positivamente, que les distingue del resto de la población. Esta valoración positiva no resulta solamente del juicio explícito del electorado. Pero

tampoco los notables y burócratas que dominaron, respectivamente, en el parlamentarismo y la democracia de partidos debían su preeminencia exclusivamente a la opción deliberada de sus conciudadanos. Responsable de su ascendiente fue, al menos en parte, la preeminencia social, en un caso, y en el otro las restricciones de la organización. Los gobiernos representativos siguen siendo lo que fueron desde su fundación, un gobierno de élites distinguidas del grueso de la ciudadanía por su posición social, modo de vida y educación. A lo que estamos asistiendo hoy no es más que *al auge de una nueva élite y el declive de otra*.

La impresión de malestar en la representación se debe sobre todo a la percepción de que, con el auge de esta nueva élite, la historia está dando un giro inesperado. Cuando los activistas y los burócratas ocuparon el lugar de los notables, la historia parecía reducir la brecha entre élites gobernantes y ciudadanos corrientes. Ciertamente los análisis de Michels mostraron que los partidos de masas estaban dominados por élites diferentes de la base, pero era razonable pensar que la distancia entre burócratas de partidos y ciudadanos corrientes era menor que la que separaba a los notables del resto de la población. Además, fuese cual fuese la verdadera distancia entre los modos de vida de los líderes y de los votantes corrientes, los partidos de masas lograron crear una identificación entre éstos y aquéllos. El hecho es que los trabajadores se reconocían a sí mismos en los dirigentes de los partidos socialdemócratas y los veían como «a sí mismos». La sustitución de los notables por funcionarios de partido significó, en efecto, un paso hacia la identidad (real o imaginada) entre élites gobernantes y los gobernados. Es imposible tener ahora esa impresión. El desfase social y cultural entre la élite y la masa del pueblo es algo difícil de precisar, pero no hay razones para pensar que las actuales élites políticas y mediáticas estén más cerca del pueblo de lo que estuvieron los burócratas de partidos. Tampoco hay signos de que las élites estén en situación de inspirar sentimientos de identificación entre los votantes. Más que la sustitución de una élite por otra, lo que ha provocado la sensación de crisis es la persistencia, posiblemente incluso la agravación, de la brecha entre gobernados y la élite gobernante. Los actuales acontecimientos desmienten la idea de que la representación estaba destinada a avanzar cada vez más hacia una identidad entre gobernantes y gobernados.

De modo similar, cuando el pueblo votaba por un partido con un programa, gozaba de una mayor capacidad para establecer la política futura que cuando elegía a un notable que inspiraba personalmente su confianza. La llegada de la democracia de partidos facilitó al pueblo el voto prospectivo. Los cambios habidos en nuestra época frustran, aquí también, las expectativas de que las oportunidades de votación con orientación futura seguirían creciendo. Cuando hoy se elige a un candidato por su imagen y trata de persuadir a los votantes de que está mejor preparado que el resto para afrontar el futuro, los votantes tienen menos capacidad para determinar lo que va a hacer que cuando un partido presentaba una lista de medidas que trataba de llevar a cabo. En este sentido también el gobierno representativo parece haber detenido su progreso hacia el autogobierno popular.

La impresión de crisis que hoy prevalece refleja la frustración de expectativas anteriores sobre el rumbo de la historia. Al expandir enormemente su base, indudablemente el gobierno representativo se ha vuelto más democrático de lo que nunca lo haya sido desde su establecimiento. Esta tendencia no se ha revertido; la historia ha confirmado lo que se creía. No obstante, la democratización de la representación, el estrechamiento de la brecha entre representantes y representados y la creciente influencia de los deseos de los gobernados sobre las decisiones de los gobernantes, han resultado ser, como se ha visto, menos duraderas de lo esperado.

Aunque se pueda afirmar con certeza que la democracia se ha ampliado, no se puede decir con igual certeza que sea más profunda.

Hemos de recordar, no obstante, que en el arreglo originario, el elemento democrático en la relación entre gobernantes y gobernados nunca aspiró a la semejanza entre ellos, ni tampoco que aquéllos debían cumplir las instrucciones de éstos. Las instituciones representativas estaban destinadas a someter a los que gobiernan al veredicto de los gobernados. Es el rendimiento de cuentas lo que ha constituido desde el principio el componente democrático de la representación. Y la representación actual aún contiene ese momento supremo en el que el electorado somete a juicio las acciones pasadas de los que están en el gobierno.

Esto no quiere decir, sin embargo, que el gobierno representativo haya seguido siendo el mismo durante la historia o que los cambios hayan sido meramente superficiales. La democracia de partidos fue, desde luego, profundamente distinta del parlamentarismo. La representación, un sistema concebido por aristócratas ingleses, terratenientes americanos y abogados franceses, fue transformada cien años después en un mecanismo que permitió aliviar el conflicto industrial al integrar a la clase trabajadora. Los padres fundadores no habían, desde luego, anticipado ese resultado. El arreglo que se diseñó hacia finales del siglo XVIII resultó ser asombrosamente flexible. Mostró una capacidad, probablemente insospechada al principio, para adoptar diferentes formas que encajaran en diversas circunstancias. Ni las diferencias en sus formas ni la persistencia de la estructura captan la verdad de la representación. Del mismo modo que el gobierno representativo presenta a la vez aspectos democráticos y no democráticos, siendo estos últimos no menos esenciales que los otros, es capaz también de adoptar a lo largo del tiempo formas distintas y seguir permaneciendo igual.

CONCLUSIÓN

Como se ha observado al comienzo de este estudio, el gobierno representativo es un fenómeno confuso, aunque su rutinaria presencia en nuestra vida cotidiana nos haga pensar que lo conocemos bien. Concebido en explícita oposición a la democracia, en la actualidad, se considera como una de sus formas. El «pueblo» es, naturalmente, una entidad mucho más grande en nuestros días de lo que lo fuera en el siglo XVIII, habiéndose ampliado sustancialmente el cuerpo ciudadano mediante el sufragio universal. Por otro lado, sin embargo, no ha habido cambios significativos en las instituciones que regulan la selección de representantes y en la influencia de la voluntad popular en sus decisiones cuando ocupan sus cargos. Y no está nada claro que se haya estrechado la brecha entre las élites gobernantes y los ciudadanos corrientes ni que haya aumentado el control de los votantes sobre sus representantes. Aun así, no vacilamos en calificar a los sistemas representativos actuales como democracias. Los padres fundadores, por el contrario resaltaron la «enorme diferencia» existente entre el gobierno representativo y el gobierno de lo que era entonces el pueblo. Estamos así ante la paradoja de que, sin haber evolucionado de forma sustancial, la relación entre representantes y representados se percibe hoy como democrática, mientras que originalmente era entendida como no democrática.

Ahora, al final de nuestro camino, parecería que esta diferencia entre sus concepciones originaria y moderna se debe al menos en parte a la naturaleza de las propias instituciones representativas. Los gobiernos representativos poseen tanto características democráticas como no democráticas. Esta dualidad está en su propia naturaleza, no sólo en el ojo del observador. La idea de que los sistemas representativos entregan el gobierno en manos del pueblo no es un mero mito, en contra de los que, desde Marx a Schumpeter, se dispusieron a desmitificar la «democracia». El gobierno representativo tiene una innegable dimensión democrática. No menos innegable es, no obstante, su dimensión oligárquica. La solución al rompecabezas del gobierno representativo está en el hecho de que es un sistema equilibrado. Los principios del gobierno representativo forman un mecanismo que combina partes democráticas con otras que no lo son.

Primero, la ausencia de mandatos imperativos, de promesas legalmente vinculantes, y de revocaciones discrecionales dotan a los representantes de cierto grado de independencia respecto de sus electores. Esta independencia separa a la representación del gobierno popular, por muy indirecto que sea. A la inversa, la libertad de expresión de opiniones políticas previene que los representantes, una vez elegidos, sustituyan absolutamente a los que representan y se conviertan en los únicos actores del escenario político. El pueblo puede en todo momento recordar su presencia a los representantes; las cámaras del gobierno no están blindadas frente a su clamor. La libertad de la opinión pública proporciona en consecuencia un contrapeso democrático a la no democrática independencia de los representantes.

Segundo, los representantes electos no están atados por las promesas hechas a sus votantes. Si las personas votan por un candidato porque están a favor de la política que propone, su voluntad no es más que un deseo. A este respecto no media ningún abismo entre la elección de los representantes modernos y la elección de diputados de los estados generales del *Ancien Régime*. Por otro lado, dado que los representantes han de someterse a una reelección, son conscientes de que tendrán que rendir cuentas y que, cuando llegue el momento, ya no bastarán las palabras. Saben que sus posiciones serán enjuiciadas cuando, llegado el día de las elecciones, el electorado dicte su veredicto sobre sus acciones pasadas. La prudencia, por lo tanto, dicta que sus actuaciones estén

condicionadas por el día a en el que se someterán al juicio popular. La voluntad prospectiva de los votantes no es más que un deseo, pero, si no están satisfechos con la actuación de los que ocupan los cargos, su veredicto se traduce en una orden. En cada elección, los votantes llegan a su decisión apoyándose tanto en consideraciones futuras como en lo que piensan del pasado. Aquí, en consecuencia, los elementos democráticos y no democráticos se funden inextricablemente en un único acto.

La designación de representantes mediante la elección con sufragio universal y sin requisitos específicos para los representantes combina aún más los elementos democráticos con los que no lo son. Si los ciudadanos son considerados como candidatos potenciales a cargos públicos, las elecciones parecen un método no igualitario, ya que, al contrario que en el caso del sorteo, no todos los individuos aspirantes a un cargo tienen las mismas posibilidades. La elección puede considerarse incluso como un procedimiento aristocrático u oligárquico, ya que reserva los cargos públicos a individuos eminentes a quienes sus conciudadanos consideran superiores a los demás. Además, el procedimiento electivo impide el deseo democrático de que los que estén en el gobierno deban ser personas corrientes, cercanas a los gobernados en cuanto a carácter, modo de vida y preocupaciones. No obstante, si los ciudadanos ya no son considerados como objetos potenciales de la selección electoral; sino como los que eligen, la elección aparece bajo una luz distinta. Muestra entonces su cara democrática, pues todos los ciudadanos poseen el mismo poder de designar y despachar a sus gobernantes. La elección inevitablemente selecciona élites, pero queda en manos de los ciudadanos corrientes definir qué constituye una élite y quién pertenece a ella. En la designación electiva de los que gobiernan, por lo tanto, las dimensiones democrática y no democrática no están ni siquiera asociadas con elementos analíticamente distintivos (aunque siempre mezclados en la práctica), tales como las motivaciones prospectiva y retrospectiva de la votación. La elección se limita a presentar dos caras dependiendo del punto de vista del observador.

En una constitución mixta de perfecta combinación, escribió el Filósofo, deberíamos de ser capaces de ver democracia y oligarquía a ya la vez a ninguna de ellas. El escrutinio genealógico discierne en el gobierno representativo la constitución mixta de los tiempos modernos.