



Jornadas de Hum.H.A.

Bahía Blanca - República Argentina

11 al 13 de agosto de 2005



Reflexiones en torno a las tesis de Bernard Manin sobre la representación política

Nidia Burstein
(Dpto. Economía – UNS)

Introducción

En Diciembre de 2001 nuestro país se agitaba por la crisis institucional más profunda de los últimos años. Manifestaciones de ese malestar teñían el paisaje convulsionado de las ciudades y resonaba un pedido extremo: “que se vayan todos”. De esta forma, la ciudadanía expresaba su oposición a los representantes políticos a los que hacía responsables de la crisis.

Poco tiempo después, en 2003, las elecciones consagraban nuevos representantes. Un signo de madurez, pese a las situaciones de crisis vividas, recorría la sociedad argentina. En efecto, volver a elegir a sus autoridades significaba dar cauce institucional a un país que necesitaba imperiosamente recobrase del desempleo y la desindustrialización.

El contraste entre los dos momentos aludidos no permite, sin embargo, considerar como superado el malestar ciudadano con la política y con los políticos. El debate sobre la representación política recorre todas las latitudes y desde los políticos hasta la academia, discuten la “metamorfosis de la representación” en tiempos globales y de sociedades complejas.

Al tratar sobre la representación se parte de varios supuestos. Uno de ellos es que el representante no funciona como un delegado sino que es una especie de fideicomisario que actúa según su buen entender. De allí que Burke expresara ante el parlamento, en noviembre de 1774: “Elegís un diputado; pero cuando le habéis escogido, no es el diputado por Bristol, sino un miembro del Parlamento”. Esto significa que ya no opera el mandato imperativo y que por lo tanto, el representante usará de su juicio para resolver las cuestiones tratadas. Bobbio observa, en este sentido, que esta forma de definir la función del representante significa que éste tiene poder de actuar con cierta libertad en

nombre y a cuenta de los representados, ya que al “gozar de la confianza puede interpretar a discreción propia los intereses de los mismos”.¹

De tal manera, la capacidad de influencia sobre el elegido por parte de la ciudadanía, tiende al alejamiento. Es cierto que en los tiempos presentes se han inventado mecanismos para volver menos difícil la llegada de los ciudadanos hasta los despachos oficiales. Pero la distancia continúa y es parte del malestar que se experimenta en la actualidad con respecto a la política y los políticos. Además, “la teoría democrática parte de la base de que la sociedad debe tener algún instrumento de participación en el diseño de la política gubernamental, de forma que el gobierno haga lo que la sociedad le demanda o como a menudo se dice, que al menos no haga lo que la sociedad no quiere”.²

Es en esta tensión que las democracias modernas han adoptado las formas representativas, institucionalizando la participación popular en las decisiones gubernamentales a través de las elecciones periódicas en las que los representantes son elegidos para formular finalmente las políticas. Esta ingeniería persigue reunir participación, deliberación y representación. Tarea nada fácil en tanto los electores despliegan constantemente demandas sobre el sistema y en especial, sobre sus representantes. En este sentido, representación enlaza con una de las dimensiones del problema de la gobernabilidad. Luego ambos temas son parte de lo que hoy está en discusión.

Bernard Manin delinea perfectamente los supuestos de la representación, las bases filosóficas sobre la que se ido construyendo. Convergen en ello distintos principios con el único fin de volver posible el gobierno de sociedades complejas y multitudinarias, con ansias de tomar parte, de alguna forma, del gobierno civil. En este trabajo repasaremos esas tesis a fin de considerar las posibles respuestas a la crisis de representación planteada.

Las tesis de Bernard Manin

Toda discusión respecto de la representación política se enfrenta a las ambigüedades del término. Es preciso entonces delinear en qué sentido es usado el concepto y destacar sus orígenes. En efecto, el verbo representar, del latín *representatio-nis*, refiere a la acción de desarrollar una obra en el escenario, como primera acepción.

¹ Bobbio, N., *El futuro de la democracia*, Barcelona, 1985, p. 59.

Esto coincide con la imagen del actor usando máscaras para dar vida a diferentes personajes, tal como acontecía en el teatro griego.

Esto último nos lleva a considerar que representar recuerda, en política, sustituir, actuar en lugar de, en nombre de alguien o algo y también cuidar los intereses de alguien, reflejar sus características y evocar simbólicamente a alguien o algo.

Esta constelación de significados provoca no sólo una dificultad semántica, sino igualmente, una difusa idea de lo que este término conlleva en cuestiones políticas. Sin embargo, por oposición a la democracia directa, que sería imposible en sociedades complejas y multitudinarias, la representación permite una ingeniería institucional que sustenta la gobernabilidad.

John Stuart Mill, en su clásica obra *Del gobierno representativo* ponía de relieve que por oposición a un gobierno despótico, el representativo creaba la opinión pública incitando a los ciudadanos a hacerse cargo de los problemas: “la actividad política y la capacidad para los asuntos públicos se desenvolverán libremente en la masa de la nación, creándose una opinión pública que no será simplemente el eco del gobierno”.³

Manin, retomando la tradición que plantea que la representación sustituye a la democracia directa y que implica en sí misma una forma de gobierno y no una variedad de la democracia, insiste en que son cuatro los principios que fueron sentados en los orígenes del gobierno representativo:

Los gobernantes son elegidos por los gobernados a intervalos regulares

Pese a las divergencias, existe acuerdo en este punto: no hay representación sin elecciones regulares en las que los gobernados invisten de poder a quienes los gobernarán. Este hecho no termina con las diferencias de situaciones y roles entre gobernantes y gobernados, pero deja claro que el poder de los primeros no proviene de la unción divina, herencia, riquezas o saber, sino y exclusivamente, del consentimiento de los gobernados.

Manin aclara que este principio se inscribe en la norma fundamental del derecho político moderno, teorizada por pensadores como Grotius, Hobbes, o Locke: la norma de la igualdad de las voluntades.

Esto es que ningún título sobrenatural ni ninguna superioridad natural pueden dar a un hombre el derecho de imponer su voluntad a los demás y por ello, el derecho de

² Jackish, C., “La representación política en cuestión” en Jackish C. (comp.), *Representación política y democracia*, Buenos Aires, CIEDLA, Fundación K: Adenauer, 1998, p. 15.

mandar sólo puede fundarse en el consentimiento de aquellos sobre quienes se ejerce. La elección es entonces, un procedimiento de designación y de legitimación de los gobernantes que ha ido paulatinamente sustituyendo a otras formas.

Un tema conexo y de la mayor importancia refiere al hecho que el gobierno representativo es también un gobierno de élites, afirma Manin. Ciertamente, estas élites han sido legitimadas, “pero la elección no crea solamente una diferencia entre gobernantes y gobernados, sino que selecciona diferencias previamente existentes, pues lleva necesariamente al gobierno a individuos que presentan ya caracteres distintos y específicos”.⁴

Según el autor, los representantes elegidos no pueden ser semejantes a aquellos que los eligen ni una asamblea elegida por pueblo constituir un pueblo en miniatura. De tal manera, aparece una primera razón por la cual el gobierno representativo no puede ser simplemente comprendido como el gobierno del pueblo adaptado a grandes Estados.

Sin embargo, “si la elección impide la similitud democrática entre los que gobiernan y los que son gobernados, presenta en cambio otra propiedad: garantiza que los candidatos, por diferentes que sean de la masa de sus electores, estén sometidos a su juicio y que únicamente los candidatos que susciten apreciación positiva acceden al gobierno”.⁵

Manin enfatiza: es el juicio del pueblo y no la identidad con el pueblo lo que confiere la categoría de gobernante.

Principio interesante y controvertido: en nuestros días, y en especial en la última crisis institucional argentina, la ciudadanía expresó fuertemente su desafección de las formas representativas. Ana María Bejarano sostiene que “el malestar con la política parece ser universal”.⁶ En este sentido, es posible que estemos viviendo una época de transición hacia una redefinición fundamental de la política y de lo político. Más aún, el desencanto con la política y el rechazo de los políticos, no pueden ni deben llevar al desconocimiento o negación de lo político.

No es desde la antipolítica que podrán reconstruirse los lazos entre representantes y representados.

³ Stuart Mill, J., *Del gobierno representativo*, Madrid, Tecnos, 2000, p. 33.

⁴ Manin, B., “Los principios del gobierno representativo”, en *Sociedad*, N° 6, Buenos Aires, Abril de 1995, p. 20.

⁵ *Ibid.*, p. 20.

⁶ Bejarano, A. M., ¿“Crisis de la política o crisis de la representación política”? en Jackish, C. (comp.), *Representación Política y Democracia*, Buenos Aires, CIEDLA, Fundación K: Adenauer, 1998, p. 94.

Los gobernantes conservan, en sus iniciativas, un margen de independencia en relación con los gobernados

Este segundo principio también derrama sobre la representación signos inquietantes. En efecto, desde que se viene construyendo el sistema, la idea del mandato imperativo, que sí existía en la Edad Media, deja de vislumbrarse como algo positivo. Igualmente, cayó en desuso la práctica de la revocatoria permanente y discrecional de los elegidos. Estas prácticas tienen por objeto dotar de independencia a los gobernantes para decidir en las cuestiones que se tratan. Sin independencia en este sentido, cualquier acto de gobierno se volvería imposible.

Sobre estas bases, Manin discierne que “una nueva diferencia mayor aparece así entre el gobierno representativo y la democracia entendida como autogobierno del pueblo”.⁷ Rousseau, quien afirmaba que la elección no crea representantes, percibió claramente esa problemática y recomendó establecer mandatos imperativos. Sin embargo, dicha práctica no fue reinstalada.

En consecuencia, los representantes han podido ofrecer promesas y programas y siempre han conservado, en última instancia, la libertad de respetarlos o no. Esto puede atentar contra la reelección del representante, pero el autor reflexiona diciendo que éste tendrá siempre la oportunidad de convencer a sus electores que ha tenido razón en comportarse así. Por otro lado, también se verifica que habrá propensión a cumplir promesas y programas si se evalúa que los electores los tendrán en cuenta en las elecciones siguientes.

He aquí un trípode: promesa, representación y mandato libre. Arendt afirmaba que “hay en la facultad humana de hacer promesas y de respetarlas un elemento de la capacidad humana de edificar un mundo... y que tal vez sea en el terreno de lo político, la más alta y significativa de las capacidades humanas”.⁸ Así, la democracia y su forma, el gobierno representativo, están edificados sobre la posibilidad de construir un orden en el que todos cumplan su parte en el contrato: los gobernantes la conducción y el resguardo de promesas y programas y los representados la evaluación de los resultados de las políticas aplicadas, promesas y programas, en cada elección.

Sin embargo, en la práctica este sistema es más controversial que en los enunciados: el margen de maniobra que los elegidos mantienen y reclaman para sí, aleja

⁷ Manin, B., *Op. Cit.*, p. 22.

⁸ Hannah Arendt, citado por Hilb, C., “Promesa y Política”, en *Textos de jóvenes investigadores*, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, 1990, p. 3.

cada vez más a los elementos de esta ecuación. Queda con todo un resquicio para la voluntad popular: el reemplazo de los gobernantes si su política no satisfizo las expectativas. Es en realidad el único momento en que la voluntad de los ciudadanos concierne a la sustancia de una política ejerce un efecto apremiante sobre los gobernantes.

Una opinión pública sobre los temas políticos puede expresarse fuera del control de los gobernantes

Manin recuerda que a partir de fines del siglo XVIII se impuso la idea de que el gobierno representativo requería la libertad de opinión pública política. Los gobernados deben poder formar y manifestar libremente sus opiniones políticas. Esto exige dos condiciones: para que los gobernados puedan formarse opiniones sobre los temas políticos, es necesario que tengan acceso a la información política, lo que supone la publicidad de las decisiones gubernamentales. Esta condición ha recorrido un largo camino históricamente: en Inglaterra la publicidad de los debates parlamentarios se impuso ya entre 1760–1790 y en los Estados Unidos, el primer Senado elegido por la Constitución abandonó el secreto cuatro años después de su inicio. La segunda condición se refiere a la libertad de expresar opiniones políticas. La relación entre la libertad de opinión y el carácter representativo del gobierno, no es, sin embargo, evidente. Manin recuerda que los gobiernos representativos han consagrado la libertad de opinión por adherir al principio liberal según el cual una parte de la vida de los individuos debe escapar al dominio de las decisiones colectivas, aunque ellas fuesen tomadas por sus representantes. Según la distinción elaborada por Isaiah Berlin, la libertad de opinión pertenece a la categoría de las “libertades negativas” que protegen a los individuos de los desbordes del gobierno. Pero pertenece también al cosmos de las “libertades positivas”.

Además, una relación especial une también la libertad de opinión con el papel político de los ciudadanos en un gobierno representativo. En el primer artículo del *Bill of rights* añadido a la constitución norteamericana y en el debate que se dio para su adopción, esta relación se ve con nitidez. En efecto, allí se dice que no se establecerá ninguna religión oficial ni ninguna condición que impida el libre ejercicio de la religión, de la libertad de palabra, la prensa o el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente y a presentar peticiones al gobierno. Como vemos, la libertad religiosa y la libertad de expresión de toda clase de opiniones, incluidas por cierto las políticas, están así asociadas.

Manin destaca que en esta formulación se unen en un mismo movimiento la expresión individual y la expresión **colectiva** de las opiniones. Este punto encierra un tema actual: el gobierno puede no escuchar la voz individual, pero no puede soslayar a la multitud cuando ella ocupa la calle, aunque fuere en forma totalmente pacífica. El principio entonces señala que el carácter colectivo de una expresión afecta su peso político.

Todo lo anterior refuerza la idea de la consagración explícita de un medio de acción de los ciudadanos sobre los gobernantes. Reunión y petición son sus mecanismos. El principio se refuerza en tanto “los representantes no están obligados a poner en ejecución la voluntad del pueblo, pero no pueden ignorarla: la libertad de opinión garantiza que, si esa voluntad existe, es llevada a su conocimiento”.⁹ Manin considera que como los gobernantes saben que serán sometidos a reelección, están incitados a tomar en consideración esa voluntad como uno de los elementos de la situación y a preguntarse en qué medida influirá sobre el juicio retrospectivo que se hará de ellos.

Es cierto que la única voluntad forzosa de los ciudadanos es el voto. Pero también es cierto que poseen la capacidad de hacer oír una voz colectiva diferente frente a los problemas que atañen a la sociedad. Luego, la opinión pública es esa voz colectiva del pueblo que, sin tener valor obligatorio, puede siempre manifestarse fuera del control de los gobernantes.

La decisión colectiva es tomada al término de la discusión

Manin comienza por decir que actualmente se ha difundido la idea que el gobierno representativo ha sido pensado y justificado como “gobierno por la discusión”. Según el autor, los análisis provistos por Carl Schmitt han obrado en este sentido. Montesquieu, Madison, Sieyès o Burke elogiaron las virtudes del debate pero tal cuestión ocupa un segundo plano en sus escritos. Más importancia le otorgaron autores como Guizot, Bentham y por cierto John Stuart Mill. Este último afirma que “Lo que una Asamblea puede hacer mejor que un individuo es deliberar”.¹⁰ Para Mill cuando se trata de considerar numerosas opiniones contradictorias, es imposible prescindir de una asamblea deliberante.

Aún cuando el tema de la discusión ha sido considerado más en las ideas de los pensadores del siglo XIX que en los albores del liberalismo, no es dudoso que la idea de representación ha estado asociada a la de discusión desde los orígenes del gobierno

⁹ Manin, B., *Op. Cit.*, p. 28.

¹⁰ Stuart Mill, J., *Op. Cit.*, p. 57.

representativo. Esto se tradujo en disposiciones que adoptaron tanto Inglaterra como Estados Unidos o Francia: los representantes poseen la mayor libertad de palabra en el recinto de la asamblea. Esta noción de asamblea es precisamente el lazo de unión de representación y deliberación. El gobierno representativo ha sido pensado siempre y justificado como un sistema político en el que la asamblea, como instancia compuesta de una pluralidad de individuos, desempeña un papel decisivo. Según Manin, Carl Schmitt y otros autores posteriormente, interpretan que el lugar preeminente de la asamblea es consecuencia de una creencia previa y más fundamental en las virtudes de la discusión por una instancia colectiva y al principio del gobierno por la verdad. Según esta interpretación las creencias que están en la base plantean que debiendo la verdad hacer la ley y siendo la discusión el medio más adecuado para hacerla emerger, la instancia política central debe ser un lugar de debate.

Por otra parte, la idea de gobierno representativo aparece desde el inicio vinculada a cierta aceptación de la diversidad social. La representación fue propuesta primero como la técnica que permitía establecer un gobierno popular en estados enormes que contenían poblaciones numerosas y diversas. “Madison y Sieyés repiten varias veces que la democracia directa ha sido posible en las repúblicas antiguas por el reducido tamaño y la homogeneidad del cuerpo político”.¹¹ Tales pensadores conferían a la división del trabajo, el progreso del comercio y la diversificación de los intereses la función de haber modificado el tipo de sociedades. El mundo moderno, tan diferente del antiguo, requiere mecanismos originales.

Si bien para Sieyés o Burke, el papel de la asamblea es el de producir **unidad**, se presupone que los diputados, elegidos por localidades y poblaciones diversas, **al principio** aportan a la asamblea el reflejo de cierta heterogeneidad. De allí que la instancia representativa ha sido pensada no sólo como colectiva sino también como relativamente diversificada.

“Es a partir de este carácter a la vez colectivo y diverso del órgano representativo que se explica el papel conferido a la discusión y no a partir de una creencia previa o independientemente establecida en las virtudes de la discusión”.¹² El problema pasa entonces a ser el de llegar al acuerdo entre voluntades diferentes. Y ello es posible por la creencia en la igualdad de las voluntades: nadie es superior ni capaz de imponer su voluntad. La solución es que los participantes traten de ganar el consentimiento de los

¹¹Manin, B., *Op. Cit.*, p. 32.

¹² *Ibid.*, p. 33.

demás persuadiéndose recíprocamente por medio de la discusión. Puede parecer al principio que tantas voluntades diferentes oscurezcan lo que está en juego. Pero “hay que dejar que todos esos intereses particulares se empujen, que choquen unos con otros, se hagan cargo de la cuestión y que, cada uno según sus fuerzas, la lleven hacia el fin que se propone”.¹³ De esta manera, las opiniones que suscitan consentimiento se mantienen y depuradas por sus efectos recíprocos, terminan por fundirse en un solo dictamen.

Manin asevera en consecuencia, que el principio del gobierno representativo debe ser formulado como sigue: una medida cualquiera puede adquirir valor de decisión sólo si ha conseguido el consentimiento de la mayoría al término de una discusión.

El principio antedicho presenta también otro carácter notable: no reglamenta el origen de las proposiciones o de los proyectos sometidos a debate. Nada prohíbe a los representantes que lleguen a la asamblea con ideas formadas acerca de lo que está en discusión. Y tampoco nada implica que sólo los miembros de la asamblea estén habilitados para formular proposiciones.

BIBLIOGRAFÍA

BEJARANO, Ana María, ¿“Crisis de la política o crisis de la representación política”? en JACKISH, Carlota (comp.), *Representación política y democracia*, Buenos Aires, CIEDLA, Fundación K: Adenauer, 1998.

BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, Barcelona, 1985.

HILB, Claudia, “Promesa y Política”, en *Textos de jóvenes investigadores*, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, 1990.

JACKISH, Carlota, “La representación política en cuestión”, en JACKISH, Carlota (comp.), *Representación política y democracia*, Buenos Aires, CIEDLA, Fundación K: Adenauer, 1998.

MANIN, Bernard, “Los principios del gobierno representativo”, en *Sociedad*, N° 6, Buenos Aires, Abril de 1995.

STUART MILL, John, *Del gobierno representativo*, Madrid, Tecnos, 2000.

¹³ Manin, B., *Op. Cit.*, p 34. En este punto Manin recoge un texto de Sieyès: *Vues sur les moyens d'execution dont les representants de la France pourront disposer en 1789*. Editado en París, en 1789.