

SOBRE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

F. Fernández Buey

¿Qué democracia?

Hoy en día impera en el mundo una concepción procedimental de la democracia. Una concepción meramente procedimental de la democracia es aquella que se fija sólo en las normas, reglas o procedimientos formales de expresión y concreción de la voluntad del pueblo. El punto de vista procedimentalista sobre la democracia empieza describiendo lo que son las principales reglas del juego de la democracia representativa: el sufragio universal, la división y autonomía de poderes (gubernativo, legislativo y judicial), la existencia de un parlamento como lugar central de la soberanía, la existencia de una carta constitucional mayoritariamente aprobada y la garantía de alternancia en la gobernación. Dice luego que la democracia liberal es la forma política en que mejor se concretan estas reglas. Observa después que, en la práctica, existen ciertas deficiencias en relación con estos rasgos incluso en las sociedades de nuestro marco cultural. Pero argumenta, a partir de ahí, que esas deficiencias no son nada o casi nada en comparación con los despotismos y tiranías que han existido en otros momentos y en otras partes del mundo. Y acaba concluyendo que cualquier otro punto de vista distinto de éste conduce necesariamente al totalitarismo o a la dictadura.

Durante la última década esta concepción restringida de la democracia ha acabado siendo aceptada por la mayoría de los partidos políticos con representación parlamentaria en casi todos los países del mundo occidental. Las instituciones oficiales se congratulan de que hoy haya 140 países en los que se celebran elecciones multipartidistas, lo que vendría a representar el 70% de los países del mundo, un porcentaje nunca antes alcanzado en la historia de la humanidad. Pero la mayoría de las personas que ven la cosa desde abajo, incluso en el mundo occidental, tiende a pensar que las democracias representativas realmente existentes no son lo que dicen ser, no son gobierno del pueblo. En contestación a una encuesta elaborada por Gallup International en 1999, en la que se preguntó a 50.000 personas de 60 países si su país estaba gobernado por la voluntad del pueblo, sólo una de cada diez personas dijo que sí.

Hace ya diez años Cornelius Castoriadis, uno de los autores más leídos en estos ambientes, llamaba la atención, en un encuentro internacional celebrado en Roma, sobre el empobrecimiento del concepto dominante de democracia. Castoriadis argumentaba que la concepción procedimental de la democracia rompe con todo el pensamiento político anterior, que había visto en la democracia un régimen indisoluble de una concepción sustantiva de los fines de la institución política y de una visión sobre el tipo de ser humano que le corresponde.

Hay razones de peso para considerar que esta crítica está fundada. El sufragio, tal como lo conocemos hoy en nuestras sociedades, no siempre es universal (muchos inmigrantes, por ejemplo, no tienen derecho a voto en el país en que viven y trabajan); la división de los poderes y la independencia de los mismos están casi siempre en tela de juicio; los parlamentos hacen muchas veces caso omiso de la opinión del pueblo soberano en temas sustanciales; la carta magna o constitucional es interpretada por quienes detentan el poder político en un sentido muy restringido y por quienes detentan el poder económico en un sentido funcional a sus intereses particulares; la alternancia en la gobernación está casi siempre limitada a dos o tres partidos cuyas diferencias programáticas suelen ser mínimas; y los partidos políticos institucionalizados actúan muchas veces por cuenta propia volviendo la espalda a aquellos sectores sociales que dicen representar y a los electores que les han dado sus votos.

Incluso cuando tienen en cuenta estas razones que llegan desde abajo se suele aducir, desde arriba, que, pese a todo, la democracia representativa que conocemos, también llamada democracia liberal, es el menos malo de los sistemas políticos. Y que hay que acostumbrarse a ello: *el mal menor resulta ser un bien*. Que el mal menor resulta ser un bien es cierto en general. Pero no es un consuelo para los de abajo. Puede serlo, y de hecho lo ha sido, cuando se trataba de elegir entre ese mal *menor* y otros males *mayores* (diferentes formas de dictadura o tiranía). Pero no hay vida en sociedad sin contexto ni comparación. Y por eso, como decían los clásicos, el bien *menor* acaba percibiéndose como un mal, sobre todo cuando no hay otro mal con el que comparar o cuando falazmente se da el nombre de Mal a todo lo otro. Es cierto que *la verdad es la verdad, dígala Agamenón o su porquero*. Pero, como sabía ya Juan de Mairena, aunque Agamenón está dispuesto enseguida a dar su acuerdo a esta aserción, el porquero de Agamenón no lo ve tan claro: sospecha que, a diferencia de lo que pasa en el mundo de las verdades de la lógica formal, en el mundo de las sociedades, y aún más en el de las sociedades divididas en clases, aún queda mucho que decir. Y cuando puede, o le dejan, el porquero de Agamenón lo dice.

El porquero de Agamenón, que ve las cosas desde abajo, sabe que en las democracias realmente existentes la representación de la voluntad popular choca con limitaciones importantes, con limitaciones materiales o sustantivas. Y sabe también que estas limitaciones diluyen y, en determinadas circunstancias, liquidan las proclamadas bondades del sufragio universal, de la división y autonomía de los poderes, del parlamento, de la constitución y de los partidos políticos que un día se constituyeron, por presión popular, para que él estuviera mejor representado. El posmoderno porquero de Agamenón sabe ya que es una falsedad histórica identificar, como se hace habitualmente, el sufragio universal con democracia liberal y liberalismo; que el sufragio universal, y más concretamente el voto de las mujeres y el voto de los asalariados, no puede identificarse con la ideología liberal porque ha sido en gran parte consecuencia de las luchas de los movimientos abolicionistas, obreros, socialistas, sufragistas

y feministas; y que lo que hoy navega en nuestras sociedades con el nombre de neoliberalismo ni siquiera es la continuación directa del liberalismo histórico sino, hablando con propiedad, autoritarismo populista o populismo autoritario.

Sobre-representación e infra-representación en las democracias representativas

Las limitaciones materiales de las democracias representativas realmente existentes en el mundo actual son de varios tipos.

La primera y principal es que, de hecho, los de arriba (los de las clases altas, propietarios y asimilados) están sobre-representados y los de abajo (los trabajadores manuales, los desempleados, los inmigrantes, las víctimas en general) infra-representados. Esto es algo que se puede observar a primera vista en los parlamentos (locales, regionales, estatales y supraestatales) de todo el mundo. Haría falta la linterna de un Diógenes, y tal vez algo más, para encontrar una obrera o un obrero en los escaños de los parlamentos europeos (a veces los hay, pero no ya como obreras u obreros en la producción sino, por lo general, como "liberados" y, en ese sentido, asimilados al patrón).

¿Por qué ocurre esto en las democracias representativas? No ocurre, desde luego, por la maldad intrínseca de los de arriba, de los muy ricos y de los bastante ricos, que, así, en general, no son ni tienen por qué ser, por término medio, más malvados que los de abajo. Tampoco ocurre exactamente porque los de arriba se hayan inventado un sistema sucesorio en la vida política parecido al de la sangre en las monarquías (aunque a veces, viendo lo que ocurre con las familias en las altas esferas políticas de algunos países se tiene la impresión de que algo de eso hay). Pero el que los de arriba estén por lo general sobre-representados y los de abajo infra-representados se debe, en nuestras sociedades, también a otros motivos.

Uno de estos motivos, cada vez más importante, es lo que cuesta monetariamente en el mundo actual ser representante. Se ha calculado que los candidatos presidenciales a las elecciones del año 2000 en los Estados Unidos de Norteamérica gastaron 343 millones de dólares en las campañas y que uno de los últimos candidatos a la alcaldía de Nueva York gastó, él sólo, 74 millones de dólares. En el ciclo electoral de ese mismo año las principales empresas norteamericanas gastaron más de mil millones de dólares en contribuciones políticas. Cantidades así dejan fuera de toda posibilidad de ser representantes a los de abajo, de manera que a lo único que podrán aspirar es a elegir entre candidatos que se pueden permitir tal gasto o cuya candidatura haya sido sufragada por las empresas y corporaciones. Aun sin llegar a cifras tan astronómicas, esto ocurre también en los países de la Unión europea. Y no sólo en Europa.

Tecnificación progresiva de la función pública

Otro de los motivos de que los de arriba estén sobre-representados y los de abajo infra-representados es la tecnificación progresiva de la función pública a todos los niveles. La complejidad técnica de los problemas que hoy hay que abordar y sobre los que hay que decidir en la gobernación ha ido en aumento con el paso de las sociedades modernas a las sociedades posmodernas. Los gobiernos y los representantes del pueblo tienen que hacer frente a toda una serie de asuntos que exigen conocimientos técnicos (de tipo económico y jurídico, principalmente) muy específicos: técnica contable, elaboración de los presupuestos, orientación de la política impositiva, financiación pública de la sanidad y de la educación, seguridad social, orientación del mercado de trabajo, calificación del suelo disponible para la vivienda, actuación medioambiental, etc., etc.

La tecnificación de la función pública complica mucho la pretensión democrática, varias veces sugerida durante el siglo XIX, en el sentido de que, en una sociedad de ciudadanos libres e iguales, todos y cada uno de los habitantes de un país podrían dedicarse alternativamente a su trabajo, oficio o profesión y a la administración y gestión de la cosa pública de una forma rotatoria. Ya la sociología política y la politología de los años veinte y treinta en Europa puso de manifiesto que esto, complementar el trabajo en la producción y la dedicación a la cosa pública, empezaba a ser imposible. Tal imposibilidad práctica es una de las causas (aunque no la única, desde luego) del fracaso de la democracia alternativa, consejista o directa, en aquellos lugares de Europa en que se intentó por entonces (Alemania, Hungría, Italia, etc.).

Pero la tecnificación de la función pública ha aumentado todavía más como consecuencia de varios procesos paralelos o simultáneos en el plano socioeconómico. Algunos de estos procesos son:

- 1º El papel central que ha ido tomando en nuestro mundo el capital financiero, la especulación bursátil y lo que se llama economía virtual;
- 2º La rápida generalización de la mundialización del sistema capitalista que afecta directa o indirectamente a todos los países, sobre todo desde 1990;
- 3º La existencia, movilidad y poder de las grandes empresas transnacionales cuyas operaciones se superponen a las decisiones de los estados y en muchos casos escapan a su capacidad de decisión;
- 4º La constitución de mercados regionales integrados en los cinco continentes;
- 5º El crecimiento de las grandes ciudades con problemas específicos (medioambientales, de planificación, asistenciales) equivalentes a los que no hace mucho tenían que resolver los estados modernos.

6º El papel central de las grandes redes de información y comunicación cuyo conocimiento, control y dominio determinan en última instancia la mayoría de las decisiones de importancia que puedan adoptar los representantes del pueblo en los parlamentos.

Separación entre representantes y representados

El conocimiento concreto y pormenorizado acerca de cómo funciona cada uno de estos procesos y cómo lidiar con ellos es algo que está cada vez más alejado de las posibilidades del ciudadano medio. Lo cual tiene como consecuencia un alejamiento, una separación, una especie de abismo, entre la mayoría de las personas que componen el *demos* y los representantes políticos de los mismos. Basta con pensar que la mayoría de las personas tiene ya dificultades para hacer la declaración anual de la renta, lo cual se suple habitualmente con técnicos *ad hoc* (agencias varias). De manera que la participación directa en el ámbito de la gobernación y de la legislación está vedada, ya por razones técnicas, para la mayoría de los ciudadanos. La sólida presencia de esta razón técnica opera en nuestras sociedades de forma parecida a como operaba el analfabetismo en las sociedades del antiguo régimen, cuando los analfabetos no tenían ni siquiera el derecho al voto.

El analfabetismo *funcional* actual respecto de las cuestiones centrales de la gobernación y la legislación es el equivalente, en nuestras sociedades, del viejo analfabetismo real: tiende a desplazar de la gestión de la cosa pública a grandes sectores de la población y favorece un nuevo tipo de clientelismo cuyos intermediarios son los expertos muy especializados. Éstos aconsejan habitualmente a los representantes políticos que han sido elegidos por el pueblo para defender tales o cuales ideas en el ámbito económico y social, pero no se comportan de manera neutral en lo político, como se dice a veces, porque con sus informes técnicos determinan lo que no puede hacerse ya en la esfera pública tomando los seis puntos anteriores como constricciones definitivas. La mayoría de las decisiones importantes (no meramente retóricas) que se toman hoy en día en los parlamentos nacionales están predeterminadas por estas constricciones. Y es sintomático que los expertos sólo dicen que se podría hacer otra cosa, alternativa, cuando dejan de tener responsabilidades en las instituciones (públicas o privadas).

Estas constricciones están afectando a varios de los rasgos básicos de la democracia representativa. Pues, ateniéndose a ellas, es posible modificar sin mayor discusión artículos de la carta constitucional mayoritariamente aprobada (por ejemplo, para forma parte de una entidad económica o política supranacional); limitar el sufragio universal por el procedimiento de negar la ciudadanía a personas que se considera en situación "irregular" (aunque regularmente explotados en el mercado de trabajo); reducir, por el procedimiento de establecer

topes electorales, la presencia en los parlamentos de partidos políticos que se niegan a aceptar todas o algunas de estas imposiciones, e incluso ilegalizar a otros utilizando el poder judicial como correa de transmisión del poder gubernamental; ignorar mandatos explícitos del pueblo soberano sobre política exterior, expresados mediante referéndum, por el procedimiento de utilizar el parlamento como lugar de imposición de mayorías que no se constituyeron para tal cosa; o hacer aprobar leyes *ad hoc* para garantizar la inmunidad absoluta de personas vinculadas al mismo tiempo al poder gubernamental y al poder económico.

Todo eso ha ocurrido últimamente en diferentes países que se llaman a sí mismos democráticos. Y la percepción de la cosa ha alcanzado tal dimensión que el malestar ante la forma actual de la representación en *estas democracias* no afecta sólo al pueblo llano, que se siente infrarrepresentado, sino también a los juristas con sensibilidad cívica.

Educación y descentralización como factores correctores

Hay al menos dos factores correctores que podrían contribuir a paliar este abismo, este alejamiento de los ciudadanos de la posibilidad de participar e intervenir en los asuntos públicos por falta de conocimientos técnicos.

El primero de esos factores es la generalización de la enseñanza media y secundaria (obligatoria y gratuita) con el consiguiente aumento del porcentaje de los ciudadanos que hoy en día llegan a tener estudios universitarios. Teóricamente, esto podría dar a todos (o a la mayoría) conocimientos técnicos suficientes para intervenir en los ámbitos gubernativo y legislativo, como ocurrió en otros tiempos con los programas sistemáticos de alfabetización que, por lo general, siguieron a los procesos revolucionarios europeos.

El segundo factor es la descentralización del poder político, transfiriendo atribuciones y competencias importantes a las regiones, a las comunidades autónomas, a los estados federados y a las ciudades. Teóricamente, la posibilidad de abordar y resolver los problemas técnico-económicos de la gobernación, como los antes mencionados, en un ámbito más próximo y reducido facilita la intervención y participación de los ciudadanos. Y es sintomático que, en principio, la participación, incluso en los procesos electorales, aumente cuanto más cercano es el ámbito territorial en el que hay que intervenir (asuntos de barrio o vecindario, de distrito, municipales, etc.)

Sin embargo, por lo menos hasta ahora, estos dos factores correctores se han revelado insuficientes en la mayoría de los países con democracia representativa. ¿Por qué?

Seguramente porque la tecnificación de la política ha pasado también al ámbito regional, autonómico y municipal, creando alejamientos y distanciamientos entre representantes y representados parecidos a los que ya existían en el ámbito estatal. La gestión y gobernación de las macro-urbes actuales plantea problemas técnicos más próximos a los de los antiguos estados que a los de la polis o ciudad-estado clásica. Y algo parecido, y con más razón, puede decirse de la mayoría de los entes regionales o federales con verdadera autonomía de gestión respecto de los estados. Si hasta los años cincuenta del siglo pasado, aproximadamente, el campo tendía a seguir lo que se hacía en la ciudad, hoy en día la gran ciudad tiende a seguir lo que se hace en el estado y el estado tiende a seguir lo que dictan las instituciones político-económicas del Imperio.

La configuración de la clase política: instruir para mandar y ser mandado

Pero además del condicionamiento técnico, que ha contribuido a ir desplazando también de los parlamentos regionales y de los ayuntamientos a los pocos representantes de los de abajo que llegó a haber en ellos, hay otra cosa que aún limita mucho la efectividad de esos factores correctores, a saber: la inadecuación de los sistemas de instrucción institucionalizados en la formación específica de los ciudadanos para abordar y resolver los principales problemas concretos de la ciudadanía, incluso en ámbitos más restringidos que el del estado. La formación para el mandar, que decía Ortega y Gasset en su *Misión de la universidad*, sigue siendo muy restringida en nuestras sociedades. Se ha generalizado el acceso a la universidad, pero la formación para el mandar se hace, cuando se hace, en los terceros ciclos de las universidades públicas (a los que llegan pocos) o en instituciones privadas cuyo coste no se pueden permitir, por lo general, los hijos de los de abajo. Y, además, los sistemas públicos de enseñanza, incluso en el ámbito universitario, están más orientados por las constricciones inmediatas de la ley de la oferta y la demanda y por el mercado laboral que hacia la formación de los estudiantes como ciudadanos que un día, en un próximo futuro, pueden llegar a tener responsabilidades públicas.

Esta es una de las razones, aunque desde luego no la única, de la configuración de lo que se viene llamando "clase política", es decir, de una clase de ciudadanos diferenciados que han adquirido o van adquiriendo (en algunas universidades o en centros especializados) los conocimientos técnicos precisos para la gobernación y que se reproducen a sí mismos como clones (dentro y fuera de los partidos políticos establecidos). A medida que la tecnificación de la función pública avanza, importan menos las ideas, los ideales, los valores o los programas que los conocimientos específicos y la experiencia adquirida en la resolución de asuntos prácticos, técnicamente complejos no sólo por sí mismos sino porque implican negociaciones con los poderes fácticos en detrimento de los intereses y expectativas de los representados.

De ahí que en las democracias representativas se haya extendido, por una parte, la existencia de un personal técnico-político que se mantiene en sus cargos con independencia de los resultados electorales, y, por otra, la práctica del transfuguismo entre partidos pero siempre en el marco de la “clase política” ya establecida. A poco que se observe el funcionamiento real del sistema, se verá que todo ciudadano con ideas, ideales y valores nuevos que quiera dedicarse a la política, después de una fase emergente, generalmente breve, acaba en una Fundación o en un Gabinete dedicado a fabricar programas que suscitan ironías o sarcasmos de sus supuestos correligionarios. La tecnificación de la función pública hace, pues, que la “clase política” juegue en nuestras sociedades un papel casi equivalente al del linaje en el antiguo régimen, limitando de forma drástica la igualdad de oportunidades en lo que concierne a la gobernación y a la legislación.

Cómo la democracia se hace oligarquía

Una de las consecuencias más patentes de este proceso de tecnificación de la función pública es la oligarquización de hecho de las democracias representativas. Hace ya tiempo que la teoría política que suele denominarse neo-maquiaveliana (Pareto, Mosca, Michels, Burnham, Aron) puso de manifiesto que los regímenes democrático-constitucionales, a pesar de las instituciones parlamentarias y de la representación (indirecta) de la voluntad popular que las caracteriza, son en el fondo *oligarquías*. Con independencia de que en ellos quede *formalmente* garantizada la soberanía popular a través de la elección de los representantes del pueblo, la tendencia hacia formas oligárquicas viene determinada aquí (a diferencia de lo que ocurre en otros regímenes) por el dominio del dinero y del mercado. La mercantilización progresiva del proceso político hace de las democracias constitucionales oligarquías plutocráticas en las que se reproduce la desigualdad social por otras vías diferentes de la limitación del sufragio. Según esto, también las democracias parlamentarias, como el despotismo ilustrado, trabajan *para el pueblo pero sin el pueblo*, puesto que no es el pueblo quien gobierna en ellas.

Poco a poco, la consecuencia de tal desigualdad material, que empieza a manifestarse a través del dinero y continúa manifestándose a través del dominio de los medios de comunicación de masas (en los que, naturalmente, también hay que pagar), profundiza el proceso de oligarquización de las democracias: el pobre, el pequeño, el de abajo, no tiene dinero para campañas electorales y cuando en el lugar en que los poderosos ponen el dinero él pone su trabajo voluntario, entonces los poderosos empiezan a postular una ley electoral que favorece directamente a los grandes en todos los ámbitos importantes de la vida política (en el reparto de los dineros públicos dedicados a la gestión y a la administración, en la distribución de los espacios en televisión, en el reparto de los restos electorales, en la utilización de la vía pública con fines de participación ciudadana, etc.). De

hecho, pues, la gran mayoría de los ciudadanos con derechos queda limitada a dar su voto cada tres o cuatro años a una minoría política que es la que dispone de los medios financieros necesarios para ejercer realmente la representación.

Desde la percepción de lo que todo esto significa socialmente no es difícil explicar el considerable y persistente aumento del abstencionismo en los procesos electorales que tienen lugar en las democracias representativas. Tanto que desde hace décadas algunos politólogos vienen considerando que el “partido de los abstencionistas” se ha ido convirtiendo en el segmento social mayoritario (pues hay casos en que la abstención ronda el 30-40% de los ciudadanos con derecho a voto). La clave para explicar el abstencionismo está en que una parte de la ciudadanía sabe o sospecha que, en las condiciones descritas, su voto apenas contará y, en consecuencia, deja de participar en el juego político electoral; otra parte de la misma preferirá participar sólo en aquellas actividades sociopolíticas acerca de cuyos resultados pueda tener alguna garantía de control (generalmente por la proximidad de aquellos en quienes delega); y todavía otra parte de la ciudadanía verá confirmados sus temores de que el propio voto no cuenta para nada cuando, en el momento decisivo de las elecciones, quienes dicen ser formadores de la opinión pública califican constantemente su propia opción minoritaria de “inútil” y le piden, a veces con tonos imperativos, que una su sufragio al de las opciones “útiles” que no comparte.

Hay que insistir, de todas formas, en que el proceso de mercantilización y oligarquización de la política en las democracias representativas es un problema sobre todo para los de abajo en la escala social. De hecho, la denominada crisis de la política, e incluso la llamada crisis de los partidos políticos aireada cada vez que sale a la luz un nuevo caso de corrupción (y esto ocurre cada poco tiempo) son fenómenos que tienen en verdad dos caras. La crisis de verdad, la dificultad real, es la de las formas de representación de los intereses, deseos e ilusiones de los de abajo; lo otro, como se ve lo mismo en Estados Unidos de Norteamérica que en Europa, son problemas de adaptación y reestructuración de los sectores políticos que se alternan en el gobierno de las naciones a la presión de los otros poderes: a la presión del poder económico, del poder judicial y, cada vez más, del poder de los *media*.