

---

# la democracia representativa como *política mediada*: repensando los vínculos entre representación y participación

enrique peruzzotti

---

## Resumen

La relación entre *participación cívica* y *representación política* necesita ser repensada. Es necesario romper con las visiones que ven a dichos conceptos como alternativas para organizar la polis. Por un lado, buena parte de la literatura contemporánea sobre representación otorga un rol mínimo a la participación cívica; por otro, los defensores de la democracia participativa buscan desarrollar formas de acción directa que hacen prescindible a la representación. El presente artículo asume que participación y representación, lejos de ser opuestos, son procesos complementarios: el buen funcionamiento de la representación democrática requiere tanto de representantes como de ciudadanos activos, así como de contactos fluidos entre representantes y representados.

El desafío está en cómo articular ambos procesos de manera de ir más allá del modelo elitista propuesto por las versiones actuales de la teoría minimalista de la democracia, así como del sesgo anti-representación que informa a muchos de los proponentes de la democracia participativa.

Aquí se intenta establecer un puente entre participación y representación a través de la elaboración de una visión de la representación democrática como *política mediada*.

**Palabras clave:** democracia, elecciones, participación, representación, sociedad civil.

Este trabajo consta de tres secciones. La primera realiza una revisión crítica de la visión electoralista de la representación. Gran parte de la producción reciente está organizada alrededor de una visión puramente electoral de la democracia, en la cual las elecciones son consideradas la institución central del gobierno representativo. Si bien existen importantes variaciones dentro de dicho modelo, en todas ellas el eje del análisis está centrado casi exclusivamente en la actividad de los representantes, mientras que el papel de los representados está reducido a la participación electoral. El problema de la representación se agota aquí fundamentalmente en la selección de los gobernantes.

En la segunda sección se revisan las distintas teorías sobre participación cívica democrática. Si bien existe una considerable producción teórica sobre participación, esta es muy variada, y existen importantes divergencias acerca de cómo evaluar su contribución a la vida democrática. El consenso a favor de un modelo más participativo de democracia esconde significativas diferencias en la manera de pensar las funciones de la participación y su relación con las instituciones representativas. Conceptos como el de *sociedad civil* o *capital social* sirven generalmente para ubicar dentro de un mismo paraguas conceptual a una multiplicidad de usos del término «participación». Dicha operación, lejos de resolver el problema sobre cómo articular la polisemia de esta noción, simplemente las barre bajo la alfombra de un concepto más abarcador. Las desavenencias teóricas existentes simplemente trasladan el debate a otro nivel analítico, y llevan a un debate acerca de los límites y funciones del concepto «sociedad civil». La única forma de salir de este atolladero teórico es elaborar una teoría comprensiva de la participación que pueda dar cuenta e integrar conceptualmente a dicha diversidad de argumentos y de marcos interpretativos. Este será el desafío de la tercera sección del artículo.

La última sección presenta un marco teórico orientado a integrar ambos campos bibliográficos en un modelo de democracia representativa que supere la visión electoralista del minimalismo. El rasgo distintivo de la democracia representativa, argumentaremos, no son las elecciones, sino el establecimiento de un marco institucional que permite que los representados puedan influenciar las dinámicas que tienen lugar en las instituciones representativas de forma regular y continua. En este sentido la calidad de una democracia representativa se medirá no simplemente en función de elecciones regulares, honestas y competitivas, sino fundamentalmente por la amplitud y capacidad de influencia que tenga el espacio de la *política mediada* sobre las instituciones representativas. Dicho espacio engloba a una diversidad de actores y prácticas que deben ser analíticamente diferenciadas, a fin de poder determinar de qué forma distintos actores cívicos se relacionan entre sí, y asimismo alimentan, cuestionan y reproducen los vínculos representativos en las democracias contemporáneas. La idea de democracia representativa como política mediada requiere, por lo tanto, una teoría diferenciada de la participación que pueda dar cuenta de diversos tipos de actores y de formas de acción colectiva.

---

## I. La visión electoralista de la representación: una revisión crítica

Buena parte de la producción teórica reciente sobre gobierno representativo esta enmarcada dentro de una concepción puramente electoral de la representación, cuyo origen puede buscarse en la formulación realista sobre las democracias contemporáneas desarrollada por Joseph Schumpeter (1950) en *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Las diversas variantes de la llamada teoría «minimalista» o «elitista» de la democracia comparten una común visión de la representación política organizada alrededor de la idea de que las elecciones constituyen la institución paradigmática del gobierno representativo. Considerar a las elecciones como la institución central del gobierno representativo necesariamente implica una concepción de la representación que presupone: a) un análisis «estático» y «formal» de la representación política organizado alrededor

del acto de delegación o autorización electoral que sucede antes (o al final del ejercicio de la representación), que ignora fundamentalmente lo que sucede entre ciudadanos y representantes *durante el ejercicio mismo de la representación* (Pitkin 1972: 39), b) analizar la relación representativa como un vínculo principal —agente que involucra fundamentalmente a individuos aislados (el votante y su representante)—, dejando de lado el papel que cumplen los ciudadanos asociados; ya sea la sociedad civil, los partidos políticos o cualquier otro tipo de institución de intermediación política.

Existen también importantes diferencias dentro de este modelo, fundamentalmente en lo que concierne al tipo de relación que el gobierno representativo establece entre ciudadanía e instituciones representativas, más específicamente en cuanto si se considera o no que las relaciones entre representantes y representados son relaciones de *accountability* (rendición de cuentas). Trabajos recientes han intentado introducir el concepto de *accountability* en la formulación inicial schumpeteriana. Las elecciones no solamente servirían como mecanismo de selección de representantes sino también como herramienta de control ciudadano. Como veremos a continuación dicha operación teórica es poco exitosa, y termina en un modelo de gobierno representativo con una visión bastante limitada de lo que se considera una *accountability* democrática.

### *El modelo schumpeteriano de representación*

Joseph Schumpeter expuso lo que se conocería como la visión «realista» o «elitista» de la democracia. Para dicho autor la institución característica de la democracia representativa moderna es la elección, pensada no como un mecanismo de expresión de la voluntad popular, sino exclusivamente como un método de selección de los representantes. En Schumpeter está ausente toda noción de *accountability* política: el acto eleccionario no sirve como mecanismo de comunicación de las demandas ciudadanas al sistema político, sino como un proceso de manipulación estratégica por parte de élites que compiten por los cargos electivos. En este aspecto, la competencia electoral es presentada como una guerra en donde élites en pugna por llegar al gobierno recurren a diversas técnicas de manipulación psicológica de un electorado, el cual es conceptualizado fundamentalmente como una masa irracional. Las técnicas de manipulación, sostiene Schumpeter, juegan un papel sustancial en la democracia de masas y constituyen un arma central del combate político: «la psicotécnica de la publicidad partidaria, los slogans, las marchas no son accesorios sino la esencia misma de la política» (Schumpeter 1950: 283).

En el modelo schumpeteriano el lado crucial de la relación representativa es el de los representantes, o clases gobernantes: el problema de la representación se reduce entonces a un problema de liderazgo adecuado. El otro lado de la ecuación, los representados, es presentado en términos de una masa pasiva e irracional que es incapaz de cualquier comportamiento autónomo o racional. La noción de representación política del modelo minimalista se divorcia de cualquier idea de «gobierno del pueblo». La democracia en las sociedades contemporáneas, argumenta Schumpeter, poco tiene que ver con la idea de voluntad popular o gobierno del pueblo. Simplemente significa que el electorado tiene la oportunidad de elegir a los hombres que han de gobernarlos (pp. 284-285).

En este modelo, los representados solamente juegan un papel meramente reactivo: responder a los estímulos que genera el combate electoral. El electorado

carece de iniciativa y es incapaz de influenciar o determinar la agenda política. Por el contrario, él es manipulado y moldeado por las élites. Para Schumpeter, dicho proceso de manipulación representa «un aspecto central del proceso democrático». Incluso en aquellos temas en los que el electorado podría tener opiniones fuertes y definidas, estas surgen a la luz solamente a través de la acción de un líder. De otra manera, quedarán en estado latente. En semejante descripción del gobierno representativo no hay lugar para conceptos como *responsiveness* o *accountability*. La representación no está ligada a un proceso de construcción de la voluntad popular; simplemente indica un método de selección de liderazgos que descansa fuertemente en técnicas de manipulación psicológica.

### *La introducción del elemento de accountability en la teoría schumpeteriana: B. Manin*

La posibilidad de elegir entre élites que compiten electoralmente por posiciones de liderazgo político es también el punto de partida del análisis que hace Bernard Manin del gobierno representativo. En su influyente libro, *Los Principios del Gobierno Representativo* el autor define a las elecciones como «la institución central del gobierno representativo» (Manin 1997: 6). Este, argumenta, es un tipo de régimen político en el cual las élites son elegidas para tomar decisiones, y dichas decisiones son sometidas al veredicto del público. Todas las formas de democracia —argumenta el autor— suponen el gobierno de élites. La verdadera diferencia entre democracia directa e indirecta no refiere a la cuestión de autogobierno o gobierno a través de elites representativas, dado que ambas formas de democracia instituyen el gobierno de minorías. Lo que la diferencia es fundamentalmente el método de selección: la democracia directa optó por la lotería, mientras que la representativa optó por las elecciones (p. 42).

Manin concibe el proceso electoral como un proceso que descansa fuertemente en la *identificación* del elector con el representante. Dicho proceso psicológico, argumenta, introduce un elemento aristocratizante en la representación, puesto que el votante individual tiende a votar por personalidades que poseen rasgos distintivos que los destacan del resto: «en la base del método electivo hay una fuerza que empuja en la dirección opuesta al deseo de similitud entre representante y representado» (Manin 1997: 142). Como señala Nadia Urbinati (2008: 9), en esta visión el proceso representativo deviene un juego psicológico de comparación entre individuos, donde no interviene ningún tipo de intermediación institucional.

A diferencia de Schumpeter, hay en el análisis de Bernard Manin una preocupación por conectar el concepto de representación con el de *accountability*. Manin intenta insertar en el modelo schumpeteriano la noción de *rendición de cuentas*: «es la rendición de cuentas lo que ha constituido desde un comienzo el componente democrático de la representación» (Manin 1997: 234). Existe, en su opinión, una serie de factores que fuerzan a los representantes a tener en cuenta la voluntad del electorado. Los derechos y garantías institucionales básicas permiten que grupos hagan oír sus demandas y críticas. Sin embargo, es la *regularidad de los actos electorales* el aspecto que el autor considera más fundamental como generador de receptividad gubernamental: «El elemento más importante del sistema representativo que permite que los votantes influyeran las decisiones gubernamentales es el carácter recurrente de las elecciones» (p. 175).

La existencia de elecciones regulares es un fuerte incentivo para que los representantes tengan en cuenta las demandas de los representados. Esto, en su opinión, es un aspecto central del gobierno representativo que Schumpeter pasó por alto:

Es sorprendente —sostiene Manin— que Schumpeter prácticamente no haga mención en su teoría de la democracia del carácter repetido de las elecciones. Si bien vimos que su definición de democracia intenta ser lo más cercana a la realidad empírica que aquella de la teoría clásica, su definición no incluyó el hecho empírico de que la competencia electoral se da repetidamente. (p. 175)<sup>1</sup>

Manin cita la regla de la *reacción anticipada* como el elemento crucial que genera que un gobierno determinado preste atención a los deseos o intereses de los votantes (siempre y cuando exista reelección).

### *El retorno a Schumpeter: La crítica de Przeworski, Manin y Stokes a las elecciones como mecanismo de accountability*

En *Democracy, Accountability and Representation*, A. Przeworski, S. C. Stokes y B. Manin (1999) retoman la discusión acerca del papel de las elecciones como mecanismo de rendición de cuentas. En consonancia con Schumpeter y el anterior trabajo de B. Manin, los autores consideran a las elecciones como el elemento distintivo de la democracia representativa. (Manin, Przeworski y Stokes 1999: 3) Sin embargo, la pregunta central que se plantea el volumen es hasta qué punto el que los gobiernos sean recurrentemente elegidos en elecciones competitivas es suficiente para forzarlos a actuar de manera «representativa» (Manin, Przeworski y Stokes 1999: 5). El vínculo representativo es analizado a partir de la analogía entre agente-principal y votante-representante. En este caso, sin embargo, los autores se plantean hasta qué punto el principal, o sea el votante individual, está verdaderamente capacitado para evaluar de forma autónoma y crítica qué es lo que sería «su mejor interés». Diversos aspectos pueden dificultar dicha evaluación, sostienen Przeworski, Stokes y Manin. El votante puede estar basando su evaluación en señales erróneas, carecer de la suficiente información, y/o exhibir opiniones inconsistentes. Sin llegar a los extremos de Schumpeter, los autores comparten dudas acerca de la «racionalidad» o capacidad cognoscitiva del votante medio.

Incluso si dejamos de lado las dudas planteadas anteriormente acerca de la capacidad individual del votante para evaluar fehacientemente qué tipos de conductas o decisiones sirven a su mejor interés, existen otros obstáculos que conspiran contra el buen funcionamiento de las elecciones como mecanismo de *accountability* político (Manin, Przeworski y Stokes 1999). El más serio de ellos refiere precisamente a las limitaciones de las elecciones —la institución que define por esencia al gobierno representativo— como mecanismo de control ciudadano. En opinión de los autores existen diversas razones por las que las elecciones no serían un mecanismo adecuado de *accountability*. En primer lugar,

<sup>1</sup> En realidad, esta omisión por parte de Schumpeter no es tan sorprendente, dada la descripción que él mismo hace de los representados como una masa pasiva, emocional e irracional. En realidad su modelo está más interesado en encontrar maneras de aislar el proceso decisorio de tan preocupante influencia, que en desarrollar una noción de *governmental responsiveness* o *accountability*.

representan un muy pobre mecanismo de señalamiento de las preferencias ciudadanas, puesto que no sirven para indicar específicamente qué decisiones gubernamentales son consideradas correctas y cuáles no: «uno no puede acertar a miles de blancos con una sola bala» (p. 50), concluyen los autores. En segundo lugar, el voto representa un mecanismo de acción descentralizada que difícilmente puede ser coordinado. La visión meramente individualista del vínculo representativo que emplea este modelo los lleva a concluir que los ciudadanos no pueden sincronizar la orientación de los votos retrospectiva o prospectivamente. Las elecciones meramente agregan un conjunto inorgánico de preferencias individuales. En tercer lugar, existe un abismo informativo entre los representantes y los representados que conspira contra una correcta o adecuada evaluación ciudadana de las decisiones gubernamentales (Gastil 2000: cap. 3, Hutchings 2003)<sup>2</sup>.

Si bien este último aspecto podría ser corregido a través de una reforma institucional que mejore notoriamente el acceso público a la información, los otros dos problemas se presentan como insolubles: las elecciones en sí son un instrumento poco efectivo de control. En este sentido, los autores si bien no reniegan de la idea de *accountability*, reconocen que bajo el gobierno representativo los mecanismos verticales electorales de comunicación (para emplear la terminología de O'Donnell) son inadecuados. Por lo tanto, la agenda de reforma institucional debe orientarse a mejorar los mecanismos de rendición de cuentas intra-estatales u horizontales:

La pregunta crucial es cómo designar una estructura de gobierno de manera tal que sus diferentes poderes se controlen unos a otros de manera de lograr que el gobierno actúe teniendo en cuenta el interés público. (Przeworski, Stokes y Manin 1999, «Introduction» y p. 25)

Si bien no abandonan la idea de rendición de cuentas (*accountability*), este modelo de representación presupone, irónicamente, desacoplar la noción de *accountability* gubernamental de la idea de escuchar la voluntad de los representados. La solución a los problemas de rendición de cuentas es el desarrollo de una estructura adecuada de pesos y contrapesos de manera de lograr que los representantes actúen según el interés público. En ausencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas verticales, el tema de la *accountability* gubernamental se reduce a un problema de controles horizontales. El gobierno representativo se equipara a gobierno responsable. Actuar representativamente no está predicado en fluidos mecanismos de comunicación dialógica entre representantes y representados, sino en un ambiente institucional que promueva controles mutuos entre los líderes políticos. De esta manera, la noción de representación se independiza de cualquier tipo de lazo significativo con los *constituencies*.

\*\*\*

Si la representación democrática supone un tipo de vínculo particular entre representantes y representados, el análisis de las dinámicas representativas debe enfocarse en los múltiples procesos políticos que alimentan la comunicación entre ciudadanía e instituciones representativas. Cualquier análisis que prescindiera o relegue a una de sus partes constitutivas a un papel secundario es completamente inadecuado. La representación debe ser analizada *relacionalmente*; es decir,

---

<sup>2</sup> Para un análisis de las asimetrías en la información, véase Gastil 2000, cap.3.

el eje del análisis debe ser aquellos puntos de contacto que representantes y representados establecen a lo largo de un período electivo. Una perspectiva relacional implica, por tanto, considerar a ambos protagonistas de la representación como sujetos activos y autónomos que contribuyen a establecer, cada uno a su manera, el lazo representativo. Obviamente las elecciones representan un mecanismo importantísimo de comunicación entre la ciudadanía y sus representantes, pero no es el único. Existe una multiplicidad de iniciativas cívicas orientadas a influenciar las decisiones y comportamientos de los representantes electos. Es preciso entonces analizar dichas formas de participación a fin de determinar qué tipo de interacciones establecen con las instituciones representativas y hasta qué punto contribuyen a mantener al sistema político receptivo a las demandas de los ciudadanos.

La idea de representación en tanto vínculo nos fuerza a *establecer un puente conceptual entre participación y representación*. La participación no es una forma opuesta o alternativa a la representación sino, como sostiene David Plotke (1997: 19), su prerrequisito. Las relaciones de representación requieren tanto de representantes como de representados activos. Es por tanto inadecuado concentrarse exclusivamente en las actividades de los representantes y de las instituciones representativas, así como lo es reducir la participación a la movilización electoral. Las teorías anteriormente analizadas reducen al lado constitutivo de la relación a una posición pasiva, donde dicha esfera es analizada fundamentalmente en términos de actores aislados individuales cuya principal función es producir gobiernos (cuando no son analizados, como es el caso de Schumpeter, en términos de masa irracional). Se hace imperativo incorporar diferentes formas de acción colectiva, de formas asociativas, actores e iniciativas, que alimenten, cuestionen, y reproduzcan el vínculo representativo a lo largo del tiempo. El estudio de la representación no puede reducirse al análisis de los comportamientos de las élites gubernamentales o de los esporádicos contactos que las elecciones establecen entre el votante individual y la clase política, sino que también debe incluir a una multiplicidad de prácticas participativas a través de las cuales diversos grupos intentan influenciar las dinámicas políticas.

## II. Los diversos significados del concepto de participación en la teoría democrática

El concepto de participación cívica carece de un significado unívoco. El término «participación cívica» adquiere diversos significados, y dicha pluralidad de nociones en competencia ha generado un interesante debate acerca de cuál es su principal función, y qué tipos de actores son los más relevantes a la hora de analizar el papel que la sociedad civil juega en las democracias contemporáneas. Como resultado, existen importantes desacuerdos en el campo de estudios de la participación acerca de qué funciones atribuir a la participación en la vida democrática, así como sobre el tipo de práctica cívica que es considerada esencial para el buen funcionamiento de un régimen democrático-representativo. Los marcos teóricos principales que uno encuentra en la literatura sobre participación: capital social, espacio público, y grupos de presión se centran en actores y formas de intervención muy diferentes. ¿Representan dichos modelos teorías alternativas y en competencia, o pueden ser integrados bajo un marco teórico común?

En las páginas siguientes se pasará revista a los tres modelos teóricos mencionados, los cuales intentan dar cuenta del papel de la participación en democracia<sup>3</sup>. Cada uno de estos modelos teóricos, argumentaré, se enfocan en un tipo de actor y de participación específico. Así, en las teorías sobre cultura cívica y capital social, en formas asociativas densas no orientadas políticamente: la esfera pública en actores informales orientados políticamente. Y la literatura sobre grupos de interés, en organizaciones formales que buscan influenciar directamente al sistema político. Luego de analizar las características y principales argumentos de estos tres cuerpos teóricos se intentará en la sección final articular los diferentes modelos en un marco interpretativo común, donde se ubica a cada forma anteriormente descrita de participación en un determinado nivel de lo que constituye un escenario de política mediada altamente complejo y diferenciado, constituido por diversas capas de participación diferentes.

### 1. *El modelo de capital social*

Las teorías y autores que serán analizados en esta sección están enmarcadas en lo que Jane Mansbridge denominó como la *función pedagógica de la participación*. En este caso, la participación es vista como un componente esencial para el autodesarrollo de capacidades psicológicas que son esenciales para la consolidación de una personalidad democrática. A través de la participación el ciudadano desarrolla hábitos y capacidades que contribuyen a moldear el carácter democrático: confianza en sí mismo y en los otros, un sentido de eficacia ligado a la participación, etcétera. Otro rasgo distintivo de este marco es su concentración en formas de participación prepolíticas que tienen lugar en ambientes asociativos, donde los contactos e interacciones son densos y fundamentalmente cara a cara. Finalmente, el resultado de la participación es visto en términos de la creación de un tipo específico de cultura política que, una vez consolidada, provee un ambiente cultural que favorece el funcionamiento del sistema político democrático. Los principales autores de este modelo que serán discutidos a continuación son Gabriel Almond, Sydney Verba, Robert Putnam, y Carole Pateman. Obviamente, también existen importantes diferencias al interior del modelo, sobre todo en el lugar que le otorgan a la participación en la democracia. Mientras que el análisis de autores como Sydney y Verba se desarrolla dentro de los parámetros de un modelo minimalista de democracia, Carole Pateman utiliza el mismo instrumental teórico para postular una teoría de la democracia participativa.

En su ya clásico estudio sobre la cultura cívica, *The Civic Culture*, Almond y Verba (1963) establecen una conexión directa entre el desarrollo de ciertos rasgos psicológicos y el buen funcionamiento de la democracia. De manera similar a lo que luego sería la teoría del capital social, analizan cómo la presencia de ciertas actitudes prepolíticas en el individuo puede contribuir a un mejor funcionamiento de la democracia. Según ellos, los grupos primarios y otras formas densas de

---

<sup>3</sup> En este sentido dejaremos de lado un importante número de trabajos y teorías sobre participación y acción colectiva que o bien se concentran en formas de participación que se desarrollan en contextos no democráticos o que analizan estrategias de actores y organizaciones que no están orientados democráticamente. El dejar de lado estas teorías nos permitirá concentrarnos mejor en lo que constituye el principal objetivo de esta sección: intentar integrar bajo un marco común a un grupo heterogéneo de teorías sobre el papel de la participación en la democracia.



sociabilidad presentan espacios cruciales de socialización, donde el individuo desarrolla y moldea su actitud frente al sistema político. Bajo ciertas circunstancias, es decir, en la medida en que dichos espacios de sociabilidad estén caracterizados por la existencia de alto grado de confianza interpersonal y de una actitud generalizada de cooperación, los procesos de socialización que tienen lugar en ellos generarán rasgos psicológicos en los participantes acorde con lo que los autores denominan una «personalidad democrática» (pp. 33, 239).

Dado que estos autores establecen una correlación directa entre participación y aprendizaje individual, las esferas en las que el individuo pasa mayor parte del tiempo son aquellas en las que probablemente también le presenten mayores oportunidades para la participación. La familia, el sistema educativo, el trabajo, y las asociaciones voluntarias son los lugares por excelencia donde la pedagogía democrática tiene lugar. Experiencias de participación en dichas estructuras no políticas de autoridad, en el caso de que sean significativas, establecen un entrenamiento participativo que luego puede ser extrapolado a formas de participación política. En particular los autores señalan a la participación en el trabajo y en asociaciones voluntarias como central, por dos razones: en primer lugar, porque estructuras de este tipo están más formalizadas, y por lo tanto se asemejan más a las estructuras de autoridad política; y en segundo lugar, porque en contraste con la escuela y la familia, la experiencia laboral o en asociaciones voluntarias es coetánea a la experiencia política (p. 304).

En consecuencia, las formas asociativas *no políticas* de la sociedad son el centro privilegiado de atención de estos autores, pues las ven como espacios de entrenamiento en capacidades individuales democráticas. La proliferación de personalidades democráticas eventualmente contribuirá al surgimiento y consolidación de lo que llaman una *cultura cívica*. El concepto de cultura cívica indica un tipo particular de cultura política democrática: aquella que predomina en las democracias consolidadas. Almond y Verba proceden a elaborar, a partir de sus observaciones anteriores, una teoría sobre participación cívica adecuada al modelo minimalista de democracia. En su opinión, la cultura política que predomina en las democracias contemporáneas dista mucho de la idea clásica del ciudadano activo. En las actuales democracias el ciudadano no es un ciudadano activo sino potencialmente activo (p. 347). El desarrollo de capacidades democráticas no necesariamente se traduce en participación efectiva. Esto último no va en detrimento de la receptividad de las instituciones representativas. La democracia no requiere de ciudadanos activos para que exista *accountability* gubernamental: basta que los gobiernos sepan que sus representados pueden eventualmente activar distintas formas de participación para que los primeros se comporten de manera receptiva.

La «ley de reacción anticipada», sobre la cual B. Manin elaboraba su teoría de las elecciones como mecanismo de *accountability*, es ahora extendida a formas de actividades no electorales. Los representantes se comportarán receptivamente no solo porque anticipan futuros comportamientos electorales, sino también para evitar posibles ciclos de movilización y protesta (Almond y Verba 1963: 350). En definitiva, esta teoría presupone que toda democracia exitosa se construye sobre un compromiso entre *accountability* y estabilidad. Los ciclos de movilización pueden ser necesarios para mantener a las instituciones representativas receptivas a la demanda de la sociedad, pero no deben ser prolongados. Una vez que se da respuesta a las demandas la política democrática debe volver a un estado de «normalidad»; es decir, a una situación donde la participación cívica políticamente orientada ha retrocedido a umbrales muy reducidos.

Utilizando el mismo arsenal teórico, Carole Pateman cuestiona el papel que la teoría minimalista, incluidos Almond y Verba, otorgan a la participación. En *Participation and Democratic Theory* propone desarrollar un argumento teórico sobre la potencialidad de la participación para la democracia, que contrarreste el consenso predominante a favor de formas elitistas de gobierno representativo. La participación, sostiene la autora, no representa una amenaza a la estabilidad democrática, sino que es un requisito esencial el buen funcionamiento de la representación. Su teoría apunta a elaborar un modelo de democracia participativa adecuado a la escala y complejidad que caracteriza a la democracia contemporánea.

Pateman esta alineada con la perspectiva de cultura cívica en el sentido que sus argumentos a favor de la participación no difieren mayormente de los de dicha corriente: la participación es buena pues cumple un importante papel pedagógico sobre el ciudadano individual. Como Almond y Verba, cree que la participación cívica sirve para crear un sentido de eficacia política en el ciudadano, lo cual constituye un prerrequisito fundamental de todo carácter democrático (Pateman 1970: 45). El papel educativo de la participación generará eventualmente una cultura cívica que promueva la democracia. Obviamente, la definición de Pateman de cultura cívica difiere sustancialmente de la que postulan Almond y Verba<sup>4</sup>. Sin embargo coincide con ellos en que la construcción de dicha cultura tiene lugar en los espacios asociativos no políticos. En este aspecto, el libro es un intento de emplear las premisas del argumento de cultura cívica para elaborar una teoría de la democracia participativa.

Pateman enfatiza la importancia del desarrollo de experiencias participativas en aquellas arenas sociales (familia, educación, trabajo) que proveen el ambiente social de las modernas democracias minimalistas. En particular, su teoría defiende la democratización de la arena laboral. Sin embargo, su teoría presenta importantes límites, pues su modelo de democracia participativa a nivel de la sociedad está desconectado de los procesos representativos formales. A diferencia de Almond y Verba, su teoría busca politizar las esferas no políticas de sociabilidad. Sin embargo, no queda claro en qué medida dichos procesos van a afectar el funcionamiento del sistema político formal. Pateman misma concede que su modelo de democracia participativa es compatible con el de la democracia minimalista: las dos formas de democracias conviven, sin necesariamente influenciarse una a otra, como dos compartimentos ubicados a distintos niveles de la sociedad. Si bien el nivel local puede sufrir significativos cambios, «no sería completamente irrealista decir que ésta [la democracia participativa] no afectará» la lógica de la democracia minimalista al nivel nacional. De hecho Pateman acepta que incluso en dicha democracia participativa la única forma de conexión que el ciudadano tiene con las instituciones nacionales seguirá siendo el voto (Pateman 1970: 109). Las elecciones siguen siendo la principal forma de vínculo que los ciudadanos tienen con el sistema representativo.

Una última variante del modelo de cultura cívica es la del *capital social*. Popularizada por Robert Putnam está construida sobre muchos de los postulados de Almond y Verba, en especial sobre la importancia que ellos atribuyen a las formas de sociabilidad no política para la vida democrática. Como dichos autores, Putnam se concentra en los efectos virtuosos que ciertas formas de

<sup>4</sup> La cultura cívica adecuada para el buen funcionamiento de la democracia supone en Almond y Verba bajos niveles de participación ciudadana, mientras que Pateman subraya la necesidad de fomentar procesos participativos en diversas arenas sociales.

participación cívica tienen sobre las dinámicas institucionales, no solamente políticas sino también económicas. El concepto de capital social busca englobar en un término muchos de los atributos positivos que Almond y Verba predicaban acerca de la participación social.

Para Putnam, existen ciertas características del medioambiente social que facilitan el buen funcionamiento institucional (Putnam 1994: 157). ¿Cuáles son dichas características? El listado de Putnam retorna a los aspectos de la participación no política: presencia de actitudes y lazos de confianza, reciprocidad y cooperación entre los miembros de una sociedad. El concepto de capital social presupone la existencia de dichos elementos en una sociedad organizada fundamentalmente alrededor de formas de solidaridad horizontales entre iguales. La participación cívica contribuye a generar hábitos de cooperación y de espíritu público que fomentan un particular tipo de cultura cívica. Los espacios de sociabilidad que esta teoría destaca en particular son aquellos constituidos por asociaciones voluntarias privadas. Es en esos espacios de interacción cara a cara donde se genera y reproduce el capital social. El índice de capital social de una sociedad está directamente relacionado con la tasa de densidad asociativa de la sociedad civil<sup>5</sup>.

\*\*\*

La perspectiva de la cultura cívica se enfoca, como hemos visto, en una serie de procesos psicológicos y culturales que tienen lugar dentro del individuo, pero que se supone también repercuten en las dinámicas institucionales del régimen democrático. El argumento postula una direccionalidad causal que va del individuo al sistema institucional formal a través de ciertos pasos: 1) la experiencia participativa permite el autodesarrollo individual, 2) el desarrollo de virtudes cívicas en los individuos crea un ámbito social propicio para el desarrollo de una cultura cívica, 3) la consolidación de una cultura cívica establece un ambiente conducente que facilita el buen funcionamiento de las instituciones representativas. Si bien los argumentos son plausibles y convincentes, se ha sostenido que el punto de partida que inicia el proceso —los efectos pedagógicos

---

<sup>5</sup> Sin embargo, el autor va a reelaborar esta hipótesis en trabajos posteriores. El énfasis de Putnam en cierto tipo específico de asociación cívica como fuente de generación de capital social lo lleva a postular la hipótesis acerca de la decadencia del capital social en la democracia estadounidense contemporánea. En esta nueva versión no solamente vale la densidad asociativa de una sociedad civil, sino también la composición específica de su tejido asociativo. La erosión del capital social en la sociedad norteamericana estaría relacionada a una profunda transformación de la estructura asociativa de la sociedad civil, donde las organizaciones secundarias pierden centralidad y son desplazadas cada vez más por organizaciones terciarias. Es decir, por un tipo de organización masiva que no provee ocasiones para el encuentro cara a cara, sino que se relaciona con sus adherentes de manera ocasional y distante. El principal acto de membresía en dichas organizaciones, proclama Putnam, es el de enviar un cheque para contribuir a su financiación (Putnam 2000: 51). A medida que las organizaciones crecen en tamaño y en influencia, se incrementa la distancia entre ellas y sus miembros, y por lo tanto las oportunidades de que se genere capital social a su interior. Si bien las organizaciones terciarias pueden dar mayor visibilidad a sus demandas, dado que operan fundamentalmente en el espacio público, carecen de los efectos positivos que Putnam le atribuye a las asociaciones secundarias, donde los individuos se conocen e interactúan unos con otros en contextos espaciales y temporales compartidos.

de la participación sobre el individuo— nunca fue empíricamente demostrado (Mansbridge 1998: 16). Tampoco queda claro en qué medida cambios a nivel microsocioal impactan sobre el nivel macro de las estructuras institucionales. Incluso Pateman, la autora dentro de esta tradición que más fuertemente enfatiza la necesidad de redefinir los parámetros elitistas de las estructuras representativas actuales, termina concediendo que incluso si una sociedad participativa logra instituirse, esto último no asegura que dichos cambios a nivel local tendrán mayor impacto sobre las estructuras políticas nacionales.

En síntesis, la perspectiva de la cultura cívica se concentra en las dinámicas que tienen lugar en los espacios prepolíticos de sociabilidad y cómo estas contribuyen a su autotransformación, pero sin proveer un análisis convincente de la manera en que estos espacios y grupos influyen en las dinámicas representativas. Esta última pregunta es el punto de partida de las otras dos teorías a considerar: el modelo de esfera pública y de grupos de presión. Cada una de ellas se concentrará en analizar las interacciones entre grupos sociales y el sistema político, pero mientras que la teoría de la esfera pública analiza fundamentalmente formas de influencia indirecta, la de los grupos de presión estudia actores que intentan ejercer influencia directa sobre los centros de decisión política.

## 2. *El modelo de espacio público*

La teoría habermasiana de sociedad civil y espacio público busca analizar el papel político de un espacio que se ubica entre el nivel de sociabilidad pre-política analizado por la literatura de capital social, y la política institucional (que será el foco de atención de la literatura sobre grupos de interés). En este sentido emplea una noción de sociedad civil que, a diferencia de la anterior literatura, destaca cierto tipo de formas asociativas y de intervenciones políticamente orientadas, pero que se distinguen también de los grupos de representación de intereses (que son el objeto de las teorías sobre pluralismo y neocorporativismo). La sociedad civil, argumentan, contribuye al buen funcionamiento del gobierno representativo al proveer vehículos de expresión e influencia a grupos que están siendo ignorados o mal representados en la arena formal de representación política.

Esta acepción del término de sociedad civil se encuentra íntimamente relacionada con la noción de *esfera pública*. La esfera pública es la principal arena de intervención de los actores bajo consideración por parte de esta literatura: movimientos sociales, grupos de protesta, organizaciones no gubernamentales (ONG), públicos democráticos, etcétera. La idea de espacio público de por sí indica que la preocupación central en este modelo está dada por formas de influencia indirecta de la sociedad sobre el sistema político, y directas sobre sí misma. Es en ella donde diversos grupos desafían discursivamente las identidades, discursos, y prácticas tanto de las instituciones políticas como sociales dominantes. La participación en esta teoría tiene dos funciones principales. En primer lugar, una función pedagógica; y en segundo lugar, una función de voz de sectores que no están propiamente representados en el sistema político. En este sentido, la literatura sobre sociedad civil combina el énfasis en el papel educacional de la participación con el señalamiento que hace la literatura pluralista acerca de la importancia de la participación para el fortalecimiento de la representatividad del sistema democrático.

Sin embargo, la primera función prevalece en la consideración de estos autores por sobre la segunda, de manera de evitar un cierre corporativista de la idea de sociedad civil y privilegiar su papel transformador y crítico.

La participación no solo debe estar orientada a cerrar un déficit de representación otorgando voz a sectores sin voz en el sistema formal, sino fundamentalmente debe cumplir un papel transformador; es decir, no debe simplemente reflejar lo que existe en la sociedad sino también desafiarlas y modificarlas (Peruzzotti 2006: cap. 3). A diferencia de los argumentos sobre el papel pedagógico de la participación en el individuo esgrimido por la literatura sobre cultura cívica, aquí el eje de análisis son los procesos de aprendizaje colectivo. No se apunta simplemente a establecer cierta cultura política, sino también a estar permanentemente criticando sus rasgos cuestionables. Es esta lógica transformadora y crítica lo que se considera como el principal aporte de la sociedad civil a la vida democrática.

Jean L. Cohen y Andrew Arato son los autores que han presentado el trabajo más importante en esta línea interpretativa. En su conceptualización de la sociedad civil, los movimientos sociales aparecen como el elemento dinámico (Cohen y Arato 1992: 492). Los autores se concentran en el papel que cumplen en la vida democrática formas asociativas no burocratizadas. En buena parte, su concepto de sociedad civil está dirigido a cuestionar el dominio pluralista y neopluralista sobre la política democrática representativa. La política de agregación y representación de intereses no puede ser considerada, argumentan los autores, la única tendencia de vida asociativa (p. 461). Tampoco puede reducirse a un tejido asociativo prepolítico.

La vasta literatura sobre los nuevos movimientos sociales analiza una forma asociativa de base que comparte pocos rasgos en común con los grupos de interés: señalan más bien formas de auto-organización cívica que no pueden ser equiparadas a las estructuras de representación corporativa que analizan los autores sobre neocorporativismo y pluralismo. Al contrario, los nuevos movimientos sociales buscan influenciar al sistema político desde fuera y carecen de la estructura burocrática que caracteriza a los partidos políticos o las organizaciones de representación de intereses. Esta diferencia es precisamente lo que les da a estos grupos su rasgo distintivo: el que puedan mantener conexiones y expresar demandas del mundo de la vida sin perder sus conexiones con los contextos sociales de los cuales surgieron. A diferencia de las formas asociativas que reproducen el mundo de la vida en la literatura sobre cultura cívica, los movimientos sociales no solamente operan en un mundo social prepolítico —desarrollando y reproduciendo identidades sociales y una cultura política democrática— sino que buscan influenciar las dinámicas representativas. Mientras que las estructuras relacionales densas que ocupaban a Putnam, Almond, Pateman y Verba no pretendían tener como principal arena de intervención el espacio público, esta es la arena central de operación de los actores que analiza el concepto habermasiano de sociedad civil. En síntesis, el objetivo de *Civil Society and Political Theory* es llamar la atención sobre ciertas prácticas participativas que constituyen una forma de política que se desarrolla entre los límites del mundo de la vida y el sistema:

Our approach —argumentan— enables us to see that movements operate on both sides of the system/lifeworld divide... the ‘defensive’ aspect of the movements involves preserving and developing the communicative infrastructure of the lifeworld... The expressive, normative, and communicative modes of collective action have their proper place here, but this dimension of collective action also involves efforts to secure institutional changes within civil society that correspond to new meanings, identities and norms that are created... The ‘offensive’ aspect of collective action

targets political and economic society—the realms of ‘mediation’ between civil society and the subsystems of the administrative state and the economy. Certainly, this involves the development of organizations that can exert pressure for inclusion within these domains and extract benefits for them. The strategic and instrumental modes of collective action are indispensable for such projects... the offensive politics of the new movements involves... a politics of influence targeting political (and perhaps economic) insiders and self-limiting processes of institutional reforms (Cohen y Arato 1992: 531-532).

El éxito de semejante formas de intervención será evaluado en términos de hasta qué medida logran democratizar a la cultura política existente, modificando los términos del debate que tiene lugar tanto en la sociedad como en el interior de las instituciones representativas. En este aspecto, lo que los autores denominan *política de identidad y de influencia* aparecen como las formas principales, si no las únicas, de politización cívica. La política de influencia busca abrir al sistema político, haciéndolo receptivo a las demandas y reclamos sociales mientras que la de identidad busca problematizar las identidades sociales existentes e introducir nuevos valores y discursos (Cohen y Arato 1992: 526).

En *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy* Jürgen Habermas (1996) retoma el análisis de sociedad civil de Arato y Cohen en el marco de lo que anuncia como una sociología de la democracia que pueda dar cuenta del funcionamiento de la política deliberativa en sociedades complejas. La política deliberativa, argumenta, requiere de la institucionalización de procedimientos y condiciones para el desarrollo de procesos comunicativos así como de una interacción adecuada entre los procesos deliberativos institucionalizados que tienen lugar al interior del régimen representativo y los procesos informales de deliberación que surgen en el espacio público (p. 314). La política deliberativa, sostiene el autor: «...vive del intercambio entre procesos institucionalizados de formación de la opinión pública y los procesos informales de formación de opinión» (p. 308). La democracia requiere no solamente de una esfera pública y de una sociedad civil autónoma y vibrante, sino también de fluidos canales de comunicación entre la opinión pública que se forma en el espacio público, las elecciones, y las decisiones legislativas.

Siguiendo a Bernard Peters, Habermas describe al marco institucional del Estado democrático-representativo como organizado alrededor de una estructura centro-periferia que está comunicada internamente a través de una serie de exclusas. El centro corresponde a los poderes de decisión formal que existe en todo régimen representativo. Dentro de este centro, coexisten diversos poderes y agencias que varían en cuanto a su complejidad organizativa, así como al grado de apertura que demuestran con respecto a demandas externas. Dicho centro está rodeado por dos anillos. En primer lugar, los diferentes *policy fields* que son el foco de atención de las teorías pluralistas y neopluralistas, que se encuentran integrados fundamentalmente por agencias estatales, empresas, sindicatos, y otros grupos de representación de intereses. En segundo lugar, y a mayor distancia del centro, encontramos un segundo anillo compuesto por un grupo específico de organizaciones de la sociedad civil que operan en el espacio público, y que son el centro de atención de la teoría elaborada por Arato y Cohen. En esta concepción de la sociedad civil, las organizaciones que son el foco de interés son las que buscan establecer canales de expresión de actores no adecuadamente representados por el sistema político, intentando llamar la

atención de aquel grupo de agencias del centro que están más abiertas a las demandas externas, como el poder judicial o el parlamento.

Las organizaciones cívicas y las formas de participación que son el foco de interés de las teorías habermasianas se ubican en una capa asociativa distinta a la que es el centro de análisis del modelo de cultura cívica. Si bien están cercanas a ellas, y surgen generalmente de los mundos de la vida que estas últimas contribuyen a reproducir, su forma de participación es explícitamente política, y su área principal de actuación es el espacio público. En este sentido estos actores se ubican en una capa participativa intermedia entre los diversos centros políticos de decisión (incluyendo sus periferias informales) y los contextos asociativos densos del mundo de vida. Su cercanía al mundo de vida los hacen particularmente aptos para transmitir cierto tipo de discursos y demandas que los mecanismos de señalamiento formales del sistema político tienen dificultad en captar. Habermas los califica en términos de un sistema de sensores no especializados, que envían señales a las instituciones representativas sobre temas y actores ignorados por los canales institucionales formales (Habermas 1996: 360).

Para atraer la atención del gran público los procesos comunicativos deben abandonar los contextos de interacción densa de la vida privada, y llegar al espacio público. Esto implica lograr visibilidad mediática, ser capaz de generar interés y apoyo de asociaciones sindicales, empresariales, profesionales, universitarias, etc., establecer foros de discusión, distinto tipo de iniciativas para llamar la atención de la opinión pública, etcétera. En muchos casos, lo último implica generar formas dramáticas de intervención en el espacio público (protestas, campañas, etcétera), hasta que finalmente se logra atraer la atención de los actores representativos (Habermas 1996: 381). El tipo de participación al que se refiere la idea de espacio público es muy diferente del que era el centro de atención de la teoría del capital social o del modelo de cultura cívica. La participación ya no tiene lugar en contextos espaciales simples, donde predominan interacciones cara a cara, sino que adquiere una forma más abstracta: la gran mayoría de interacciones que tienen lugar en la esfera pública se ha desacoplado de los contextos densos de interacción; se han constituido públicos virtuales que no se comunican cara a cara, sino a través de los medios. Esta transición de públicos simples a públicos abstractos supone una diferenciación entre organizadores, líderes cívicos, activistas, y el público en general. Este proceso por lo tanto implica una diferenciación entre participantes activos y simpatizantes pasivos. No todos están activamente involucrados en prácticas participativas; sin embargo ello último no quiere decir que no existan procesos de aprendizaje colectivo que los transforme a todos, públicos activos y pasivos.

### *3. El modelo de representación de intereses*

Hay una extensa literatura enfocada en el papel que cumplen los grupos de interés en el proceso político democrático. Dentro de este grupo se ubican distintas vertientes teóricas, siendo las principales la literatura sobre pluralismo, neopluralismo, neocorporativismo, y los estudios sobre movimientos sociales enmarcados dentro del modelo de movilización de recursos. A diferencia de los anteriores modelos, esta literatura no está particularmente interesada en la función pedagógica de la participación, sino que busca describir y analizar las dinámicas de un cierto tipo asociativo: los llamados grupos de interés.

La introducción dentro del análisis de las dinámicas representativas del papel de los grupos sociales es una de las principales contribuciones teóricas del pluralismo clásico. Autores como David B. Truman (1951), Arthur F. Bentley (1908), Earl Latham (1952), o Vladimir O. Key (1958) consideraban que los grupos de interés eran actores fundamentales del proceso político democrático que estaban siendo ignorados por una perspectiva excesivamente electoralista de la representación<sup>6</sup>. Los grupos de interés representaban una forma organizativa particular de asociaciones políticamente orientadas alrededor de acciones de *lobby* e influencia de los intereses de un sector particular de la sociedad. El principal argumento del pluralismo es que la actividad de los grupos de interés debe de ser analizada como una parte integral del proceso político, de la misma manera que se analiza a los partidos o las distintas ramas del gobierno (Truman 1951: 502)

Los grupos de interés, sostiene Truman, proveen un *input* fundamental para el proceso representativo. Las dinámicas democráticas son el resultado de una competencia entre grupos que buscan influenciar el proceso de toma de decisiones político. El análisis de las dinámicas representativas no puede agotarse en el análisis electoral, pues debe tener en cuenta las múltiples y complejas relaciones que los grupos de interés establecen con diversas agencias estatales. La búsqueda de influencia lleva a los grupos a buscar puntos de acceso a las instancias de decisión política. La democracia representativa como régimen político se caracteriza por proveer múltiples puertas de entrada, las cuales se distribuyen a lo largo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La literatura sobre neocorporativismo y neopluralismo revisará algunos de los presupuestos de la teoría pluralista clásica, sin abandonar su énfasis en el papel que cumplen los grupos de interés en el proceso democrático. Las críticas al pluralismo clásico son dos. En primer lugar, que ignora cuestiones referidas a la características organizativas de los llamados grupos de interés. En segundo lugar, que su visión competitiva del proceso político ignora las diferentes estructuras de oportunidades que diversos grupos de interés poseen. Con respecto al primer punto, y siguiendo la crítica que hace E.E. Schattschneider, el enfoque clásico se concentra en un tipo muy específico de asociación: grupos de representación de intereses particulares; es decir, grupos que tienen un interés suficientemente claro y definido que lo lleva a establecer una organización formal, membresía, estatutos, etc. La teoría de grupos del pluralismo no es una teoría universal, concluye el autor, sino que está acotada a una forma organizacional que es el instrumento de un pequeño sector de la sociedad, fundamentalmente el capital y el trabajo (Schattschneider 1975: 49). En segundo lugar, el pluralismo clásico ignora aspectos del sistema político que dan acceso diferencial a un tipo de organización sobre otra. Este es el punto central de la crítica neocorporativista: que el escenario competitivo no refleja la realidad de un proceso de intermediación de intereses basado en el otorgamiento de un estatus público y de acceso diferencial al estado a un número muy reducido de actores corporativos (Offe 1985, Pizzorno 1998, Schmitter 1979).

Por su parte, los autores neopluralistas, buscarán ampliar el abanico de actores que participan activamente en el proceso político, llamando la atención

<sup>6</sup> Este énfasis inicial en los grupos del pluralismo clásico será posteriormente abandonado. Luego de la publicación en 1961 de *Who Governs?* de Robert Dahl, la corriente pluralista adoptará una línea más schumpeteriana de la representación donde el eje de la atención ya no son los grupos sino las instituciones formales y las dinámicas electorales. Véase McFarland 2004: 16.



sobre la aparición de un nuevo tipo de organización de representación de intereses que difiere de la analizada por la literatura sobre neocorporativismo: la organización de representación de intereses públicos (Berry 1999, Dalton, Cain y Scarrow 2003). La proliferación de grupos de representación de intereses ciudadanos agrega un nuevo anillo de actores, que se diferencian de las organizaciones corporativas tradicionales por estar organizados alrededor de una agenda posmaterial (derechos humanos, medio ambiente, derechos del consumidor, transparencia gubernamental, etcétera) (Berry 1999: 157).

Asimismo, cierta línea de análisis de los movimientos sociales va a centrarse en cómo ellos logran establecerse como actores relevantes del proceso político, logrando una influencia efectiva sobre las instituciones representativas (McCarthy y Zald 1977: 1212-1241, Tarrow 1995). Los recursos específicos que movilizan muchos movimientos, los distintos tipos de repertorios de acción colectiva, así como la estructura de oportunidades que cada régimen democrático provee en distintos momentos, pueden eventualmente contribuir a que los dichos actores se establezcan como importantes protagonistas del proceso político, ejerciendo influencia efectiva sobre ciertas agencias gubernamentales.

### III. La representación como política mediada: analizando las diferentes capas y funciones de la participación en la democracia representativa

En la primera sección de este trabajo hemos señalado las limitaciones del modelo electoralista de la representación, y argumentamos a favor de su reemplazo por una concepción alternativa, que pueda incorporar y dar cuenta de otras formas de comunicación e interacción entre representantes y representados más allá de las formas electorales. Las elecciones no son suficientes para justificar la democracia representativa; ni siquiera son su institución esencial. El argumento de Manin sobre la centralidad de las elecciones en la democracia representativa merece ser revisado. De hecho, las elecciones regulares y libres pueden convivir con una amplia variedad de formas democráticas. Las formas populistas o delegativas de democracia suponen elecciones libres; sin embargo no pueden ser asimiladas a un modelo representativo de democracia dado su renuencia a aceptar la presencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas horizontales y su tendencia a ignorar el sistema de mediaciones (espacio público, prensa libre, sociedad civil autónoma, etcétera) a favor de un modelo directo de democracia centrado en el poder Ejecutivo (Peruzzotti 2008). Una vez descartada las elecciones como aspecto definitorio de la forma representativa de democracia, surge entonces la pregunta: *¿cuál sería el rasgo distintivo de la democracia representativa?* Argumentaré que lo que distingue a la democracia representativa de otras formas de democracia no son las elecciones *per se* sino un marco institucional que hace posible un rico y activo campo de política mediada, que permite desarrollar formas de comunicación múltiples, constantes y fluidas entre representantes y representados.

*¿Que se entiende por política mediada?* La existencia de un marco institucional de derechos y garantías que da lugar a la formación de una multiplicidad de formas asociativas que permiten la expresión de diversas *constituencies*. La idea de política mediada *rompe con la visión individualista de la representación* en tanto vínculo que se construye entre un principal (el votante individual) y un

agente (el representante). La noción de mediaciones políticas *hace referencia a la dimensión asociativa del proceso político*. Este ya no se reduce a un momento específico de agregación electoral de voluntades individuales, sino que enfatiza el papel que cumplen diversos tipos de grupos en el proceso político. Hanna F. Pitkin (1972) ya había señalado lo inadecuado de extrapolar la metáfora del agente-principal al análisis de la representación. En su opinión, el gobierno representativo supone un proceso público e institucionalizado que involucra diversos actores y arenas (p. 219). Dicho complejo número de interacciones, continúa la autora, no puede ser comprendido a partir de un modelo elaborado alrededor de una relación persona a persona.

La representación política, argumenta Pitkin, supone el funcionamiento de una maquinaria institucional compleja orientada a establecer una situación de receptividad por parte del sistema político a las demandas e inquietudes de la ciudadanía (p. 233). Su libro concluye con un llamado a analizar la representación política en términos de un arreglo institucional complejo y dinámico. Sin embargo, su análisis evita entrar en un análisis detallado sobre la naturaleza particular de dichos arreglos. Las únicas referencias concretas que hace la autora son a lo que ella llama los prerrequisitos necesarios para que dicho marco institucional exista: elecciones libres y un órgano representativo colegiado que permita a la oposición expresarse libremente. Nada más se dice acerca de otros actores y arenas que pueden contribuir a la práctica multifacética que implica la política democrático-representativa.

La noción de democracia representativa como política mediada reorienta el foco de atención hacia las múltiples interacciones que contribuyen a alimentar el vínculo representativo. Esto implica integrar en el análisis de la representación a un conjunto de prácticas participativas diversas, que involucran a distinto tipo de actores y que tienen diverso tipo de efecto sobre el sistema representativo. El objetivo de esta sección es integrar los modelos alternativos sobre participación a este marco teórico de política mediada.

En el cuadro siguiente ubicamos a los tres modelos como capas distintivas de participación, que en sí no agotan el campo de la política mediada. El cuadro se puede ampliar hacia la derecha agregando una capa que refiere a la participación individual electoral (que es el foco de atención de las teorías electoralistas de representación), y a la izquierda añadiendo una nueva capa que corresponde a las actividades de los partidos políticos (capas 1 y 5 respectivamente). Las teorías elitistas y minimalistas de la representación ignoran el papel que cumple la dimensión asociativa del concepto de ciudadanía, relegando la actividad de los ciudadanos al acto individual y aislado de votar (capa 1)<sup>7</sup>.

Las principales formas de participación analizadas pueden ser encasilladas como diferentes capas o niveles en los que se desarrolla la mediación política bajo la democracia representativa. En este sentido distinguiremos dos tipos de niveles: los que refieren respectivamente a la política constitutiva (capas 2 y 3) y a la política propiamente representativa (capas 4 y 5). Dentro de lo que denominamos la política constitutiva, se ubican los modelos de capital social y de esfera pública. Cada uno de ellos hace referencia a una capa distinta en las cuales se desarrollan distintas formas de participación. En la capa 2, las formas asociativas predominantes se caracterizan por lazos densos y cara a cara. En la

<sup>7</sup> Dado que el objetivo del presente artículo era destacar la importancia de la participación no electoral, el amplio cuerpo de literatura sobre comportamiento electoral ha sido omitido.

capa 3 la densidad de los lazos disminuye y se establecen públicos más abstractos, pero sin que esto implique cortar los vínculos con la capa anterior. En cambio las capas 4 y 5, implican actores con el mayor grado de formalización y burocratización, que pueden ser considerados como una parte integral del sistema representativo. Estos grupos son lo que Habermas ubica en los anillos inmediatamente exteriores del centro de toma de decisiones.

El modelo de capital social se ubica en la capa 2. Esta capa asociativa congrega a espacios de sociabilidad caracterizados por interacciones densas; es decir, intercambios sociales que presuponen contactos cara a cara intensivos. La familia, el sistema educativo, el trabajo, asociaciones comunales o vecinales, asociaciones voluntarias constituyen el principal terreno de este modelo. La participación en dichos espacios está fundamentalmente ligada a un papel pedagógico sobre el individuo; dicho aprendizaje esta indisolublemente ligado a la experiencia individual de participación.

El modelo de espacio público (capa 3), en cambio, se enfoca en un grupo mas reducido de actores cívicos: aquellos que se organizan y movilizan con fines políticos, ya sea para influenciar al sistema político o para problematizar ciertos aspectos de la cultura predominante. La forma asociativa paradigmática de este modelo son los movimientos sociales, aunque también pueden incluirse otras formas, como diversos públicos, asociaciones ciudadanas, ONG, etcétera. En este modelo también se enfatiza el papel pedagógico de la participación, pero como mecanismo que sirve para desencadenar procesos de aprendizaje colectivo. El proceso de aprendizaje no está necesariamente ligado a la experiencia personal de participación. A diferencia de las formas asociativas de la primera capa, los públicos y movimientos sociales adquieren una forma más abstracta en el sentido que las interacciones entre los miembros son más esporádicas, y las formas predominantes de comunicación no son cara a cara, sino interacciones mediatizadas. Que actúen en el espacio público implica que un grupo activo de ciudadanos intente modificar valores o actitudes de un público más amplio. Esto implica una división entre un público activo y pasivo. Sin embargo, que estos últimos no participen directamente en un movimiento u organización no implica que no puedan ser transformados por las acciones del movimiento. En esta concepción, el proceso de aprendizaje colectivo se disocia de la experiencia individual de participación.

La capa 4 puede ser considerada como el anillo más externo de la política institucional, pues refiere a las acciones de un subgrupo de organizaciones de representación de intereses que actúa como un «segundo circuito» en la maquinaria institucional de la democracia representativa que suplementa al circuito electoral (Offe 1985: 242). Si bien la mayor parte de la literatura se circunscribe al análisis de grupos de presión tradicionales, mas recientemente se ha llamado la atención sobre la incorporación de una nueva generación de organizaciones ciudadanas y/o de organizaciones no gubernamentales a dicho circuito institucional, grupo de actores que se organizan alrededor de una agenda más amplia que la tradicional agenda de representación de intereses materiales.

El tema a dilucidar es el del tipo de interacciones y contactos que los diferentes niveles participativos establecen entre sí y con los centros de decisión representativos. El próximo paso teórico a dar para establecer una teoría diferenciada de la participación que pueda integrar teóricamente dichos modelos, sería indagar sobre los distintos tipos de conexiones que se establecen entre los distintos niveles participativos y cómo cada uno influencia las dinámicas en el otro (Putnam 2000: 162). El debate sobre participación dejaría de centrarse

entonces en la estéril discusión sobre qué tipo de participación es mejor o más importante para la democracia representativa, para abrir una nueva agenda de investigación acerca de las complejas interacciones que se establecen entre los diversos niveles que constituyen la política mediada. Una teoría comprensiva de la representación no puede elaborarse sobre las espaldas de los distintos modelos de participación, pero tampoco puede construirse a partir de uno solo de ellos. El desafío es precisamente desagregar la noción de participación en sus diversos componentes para luego reconstruirla en el marco de una teoría de la representación como política mediada. Del éxito de dicha operación teórica depende que logremos establecer un marco adecuado para analizar comprensivamente la compleja tarea que implica la representación democrática en las sociedades contemporáneas.

UNIDAD DE ANÁLISIS	CIUDADANO INDIVIDUAL	CIUDADANO ASOCIADO			
FORMA PRINCIPAL DE PARTICIPACIÓN	Voto	Participación cívica en actividades no políticas	Participación cívica de naturaleza política	Lobby	Competencia electoral
FORMA ASOCIATIVA PRINCIPAL	Votante individual	Redes densas primarias y secundarias (familia, escuela, trabajo, asociaciones voluntarias)	Públicos abstractos informales (movimientos sociales, organizaciones ciudadanas)	Grupos de interés	Partidos políticos
MODELO TEÓRICO	Estudios electorales	Cultura cívica, capital social	Esfera pública	Pluralismo, neocorporativismo	Estudios sobre partidos
CAPA PARTICIPATIVA	1	2	3	4	5

## Bibliografía

- ALMOND, Gabriel y Sidney VERBA  
 1963 *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Boston and Toronto: Little, Brown and Company.
- BENTLEY, Arthur  
 1908 *The Process of Government*. Chicago: University of Chicago Press.
- BERRY, Jeffrey  
 1999 *The New Liberalism. The Rising Power of Citizen Group*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- COHEN, Jean y Andrew ARATO  
 1992 *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: Ma, MIT Press.
- DAHL, Robert  
 1961 *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven, CT: Yale University Press.

- DALTON, Russell, Bruce E. CAIN, y Susan E. SCARROW  
 2003 «Democratic Publics and Democratic Institutions». En Bruce Cain, Russell J. Dalton, y Susan E. Scarrow (editores). *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- GASTIL, John  
 2000 *By Popular Demand: Revitalizing Representative Democracy through Deliberative Elections*. Berkeley: University of California Press.
- HABERMAS, Jürgen  
 1996 *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: Ma: Cambridge University Press.
- HUTCHINGS, Vincent L.  
 2003 *Public Opinion and Democratic Accountability. How Citizens Learn about Politics*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- KEY Jr., V. O.  
 1958 *Politics, Parties and Pressure Groups*. Cuarta edición. Nueva York: Crowell.
- LATHAM, Earl  
 1952 *The Group Basis of Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- MANIN, Bernard  
 1997 *The Principles of Representative Government*. Nueva York: Cambridge University Press.
- MANIN, Bernard, Adam PRZEWORSKI y Susan C. STOKES  
 1999 «Introduction». En Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes (editores). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.  
 1999 «Elections and Representation». En Manin, Przeworski y Stokes (editores). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MANSBRIDGE, Jane  
 1998 «Does Participation Make Better Citizens?». En S. Elkin y K. Soltan (editores). *Citizen Competence and Democratic Institution*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- MCCARTHY, John y Mayer N. ZALD  
 1977 «Resource Mobilization and Social Movements». *American Journal of Sociology*, 82 (May):1212-41.
- McFARLAND, Andrew S.  
 2004 *Neopluralism: The Evolution of Political Process Theory*. Lawrence: University Press of Kansas.
- OFFE, Claus  
 1985 «The Attribution of Public Status to Interest Groups». En Claus Offe. *Disorganized Capitalism*. Cambridge, Ma: The MIT Press.
- PATEMAN, Carole  
 1970 *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

PERUZZOTTI, Enrique

- 2006 «Civil Society, Representation, and Accountability: Restating Current Debates on the Representativeness and Accountability of Civic Associations». En Lisa Jordan y Peter Van Truijl (editores). *NGO Accountability. Politics, Principles and Innovations*. Londres: Earthscan.
- 2008 «Populismo y Representación Democrática». En Carlos de la Torre y Enrique Peruzzotti (editores). *El retorno del Pueblo. Populismo y Nuevas Democracias en América Latina*, Quito: FLACSO.

PITKIN, Hanna

- 1972 *The Concept of Representation*. Berkeley/Los Angeles: University of California Press.

PIZZORNO, Alessandro

- 1998 «Interest and Parties in Pluralism». En: Suzanne Berger (editora). *Organizing Interests in Western Europe. Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

PLOTKE, David

- 1997 «Representation is Democracy». *Constellations. An International Journal of Critical and Democratic Theory*. Volumen 4, número 1.

PUTNAM, Robert

- 1994 *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- 2000 *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. Nueva York: Simon & Schuster.

SCHUMPETER, Joseph

- 1950 *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Nueva York: Harper and Brothers.

SCHATTSCHEIDER, E. E.

- 1975 *The Semisovereign People. A Realist's View of Democracy in America*. Wadsworth: Thompson Learning,

TARROW, Sidney

- 1995 *Power in Movement: Social Movements, Collective Action, and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

TRUMAN, David

- 1951 *The Governmental Process. Political Interest and Public Opinion*. Nueva York: Alfred A. Knopf.

URBINATI, Nadia

- 2008 *Representative Democracy. Principles and Genealogy*. Chicago: Chicago University Press.