



# CRISIS DE REPRESENTACIÓN Y CONSTITUCIONES CONTRAMAYORITARIAS

---

*Roberto Gargarella\**

Este trabajo se encuentra motivado por preguntas como las siguientes: ¿por qué razón tanta gente siente indiferencia o directamente rechazo hacia la política?, ¿por qué es tan habitual la desconfianza hacia la clase dirigente?, ¿por qué los partidos políticos encuentran cada vez más difícil el motivar a la ciudadanía a participar en cuestiones públicas? Las respuestas que voy a sugerir intentarán confrontar otras respuestas alternativas, bastante más comunes en nuestra época, del tipo de las siguientes: si la gente se siente alejada de la política es porque la política no le interesa; o porque encuentra cuestiones mucho más atractivas o prioritarias de qué ocuparse; o porque la actual clase dirigente es especialmente corrupta; etc.

Conforme al análisis que voy a presentar a continuación, «males» como los descritos tienen que ver, de modo central, con el modelo institucional vigente en muchas de las democracias contemporáneas. En mi opinión, el actual sistema representativo, desde el momento en que fue concebido, tuvo como objetivo el separar a los representantes de los representados. Quiero decir, por distintas razones que de inmediato voy a explicar, se procuró poner distancia entre la clase dirigente y la ciudadanía, a resultas de lo cual no es en absoluto de extrañar que hoy contemos con sistemas políticos mucho más permeables a la influencia de los (así llamados) grupos de interés, que a la voluntad de las mayorías. Resulta claro, por ejemplo (y como la experiencia cotidiana nos ratifica cada día), que para un político recién electo, no resulta en absoluto difícil o riesgoso el desentenderse del mandato de algún modo expresado por sus votantes. Con varios años en el poder por delante; con un «mensaje» popular exageradamente

---

\* Universidad de Palermo, Buenos Aires.

confuso (¿qué es lo que «realmente» quiso decir «la gente» cuando votó por A y no por B?); con prácticamente nulos mecanismos de sanciones sobre los representantes que actúan de modo inadecuado; con miles de incentivos para llevar adelante negociaciones o tratos autointeresados; es fácil comprender que el representante electo deje de lado (casi) toda preocupación vinculada con la suerte de sus electores. Del mismo modo, el actual sistema político hace que, para el comisionado de un cierto grupo de interés, resulte mucho más sencillo y conveniente «convencer» (por ej., acerca de la conveniencia de una determinada legislación) a un pequeño grupo de representantes, que a la mayoría de la ciudadanía. ¿Para qué adentrarse en un costoso (y posiblemente desafortunado) debate público, cuando puede obtenerse el mismo resultado (la sanción de una determinada ley, digamos), sentándose en una mesa con un minúsculo grupo de políticos profesionales? A continuación, voy a intentar profundizar el análisis de las cuestiones aquí sugeridas.

### **La idea principal del artículo, y algunas aclaraciones previas**

La hipótesis principal que voy a manejar en este artículo es la siguiente. Cuando el actual sistema representativo fue diseñado, se partió de una idea de imparcialidad completamente diferente de la que hoy parece más divulgada: Hoy (voy a asumir) dentro de las sociedades democráticas se entiende que una determinada medida cuenta con suficientes garantías de imparcialidad cuanto ha sido objeto de una profunda discusión pública. Al momento de diseñarse el siguiente sistema representativo, en cambio, se asumía que cuanto mayor era el grado de discusión colectiva que acompañaba a una determinada medida, mayores eran los riesgos de que se adoptasen soluciones parciales o facciosas. Como resultado de este tipo de supuestos (según intentaré demostrar) se produjo un modelo constitucional tendiente a desalentar la discusión colectiva y a reforzar la independencia de los representantes electos. Si se aceptan estos criterios (criterios que inmediatamente voy a tratar de defender), resulta luego posible visualizar una de las claves de la (tantas veces llamada) «crisis de

representación» que parece caracterizar a nuestra época: Actualmente presenciamos la existencia de un cada vez más extendido discurso «democrático» que hace permanente alusión a la importancia de la participación ciudadana en los asuntos públicos, asentado sobre instituciones políticas que restringen al máximo dicha participación, y dificultan aún la comunicación entre la clase dirigente y sus electores. Las afirmaciones anteriores requieren de numerosas aclaraciones adicionales, y a ellas voy a dedicarme a continuación.

i) En primer lugar, por sistema representativo me refiero a un ordenamiento político destinado a reemplazar al sistema de democracia directa, y mediante el cual un grupo de personas lleva adelante la tarea cotidiana de organizar (a través del dictado de normas legales) la vida en sociedad, en nombre y representación del resto de la ciudadanía. Para ilustrar y entender este tipo de sistemas, voy a tomar en cuenta, en particular, el modelo constitucional de los Estados Unidos, vigente desde el siglo XVIII, y caracterizado por instituciones como las siguientes: una división tripartita de poderes, asentado en un mecanismo de «frenos y contrapesos»; control constitucional de las leyes, a cargo del poder judicial; un sistema de parlamento bicameral; un poder ejecutivo unipersonal; etc. Voy a concentrarme muy especialmente en este tipo de modelo, y en las instituciones a partir de aquella época creadas, dada la extraordinaria influencia que la Constitución Norteamericana tuvo en el resto del mundo (y muy en particular en Latinoamérica), a la hora de fundar nuevos sistemas representativos, y escribir las respectivas cartas constitucionales. Además, en ningún otro caso se discutió tan intensamente como en el de los Estados Unidos, el alcance y la forma que debía adoptar el sistema político representativo. Adicionalmente, instituciones tales como la revisión judicial de las leyes, por ejemplo, o una organización parlamentaria bicameral, en la que estén representados la ciudadanía a la vez que los distintos estados, encontraron sus discusiones originales en los Estados Unidos, en aquellos debates llevados a cabo hace dos siglos.

ii) Respecto de la idea de imparcialidad entiendo que, a los fines de este trabajo, me resulta suficiente con presentar una definición muy laxa de ella: Una norma es imparcial cuando no se orienta a

favorecer a ninguna persona o grupo social particular: cuando no es una norma con «nombre propio», sino que es adoptada sólo porque su contenido es el que se considera más justo, tomando en consideración todos los intereses involucrados. Quiero decir, por ejemplo, puede resultar legítimo que la sociedad o sus representantes, frente a particulares coyunturas, favorezcan, digamos, a los sectores exportadores; o a los más pobres; o a los discapacitados. Lo que no resulta legítimo es que se sancionen leyes semejantes, pongamos como ejemplo, básicamente porque X y Z son exportadores amigos. Similarmente, si se cuenta con recursos escasos, la opción de ayudar a un grupo G frente a otro H, no puede justificarse sólo en la idea de que los primeros ejercieron más presión, o contaban con mayores contactos dentro de la clase dirigente. Creo que, a pesar de posibles dificultades, a grandes rasgos, esta noción de imparcialidad responde a comunes intuiciones en nuestro discurso diario. Todos nos sentimos molestos cuando nos enteramos que los dineros públicos no se orientaron a mejorar el bienestar de cada uno de los habitantes de la sociedad, sino al bienestar particular de algunos individuos o sectores más «cercaños» al poder. Decimos entonces que el gobierno actuó de manera parcial, y no atendiendo al interés del conjunto, como debiera.

### **La democracia como vía hacia la imparcialidad**

Más arriba sostuve que, contemporáneamente, se asume una cierta conexión «positiva» entre el sistema político democrático y la idea de imparcialidad, y quisiera presentar algunas clarificaciones al respecto. La idea es que, muchas veces, asimilamos el significado de «decisión democrática» con el de «decisión imparcial». Y esto, no tanto porque entendamos que una decisión, por el sólo hecho de haber sido respaldada mayoritariamente, se convierta en una decisión justa o imparcial, sino porque sospechamos, con buenas razones, que cuando una decisión es tomada sin considerar (más o menos directamente) la voluntad de la ciudadanía, es altamente probable que por mala fe o (seguramente de modo más común), por mera negligencia, se deje de lado

la consideración de puntos de vistas relevantes respecto de la decisión en cuestión. Esta consideración, aquí meramente anunciada, ha sido objeto de repetidos análisis dentro de la filosofía política y la ciencia política modernas. Estos análisis varían desde presentaciones muy fuertes y ambiciosas, hasta otros análisis con pretensiones mucho más modestas.

Por ejemplo, G. Sartori, en uno de sus trabajos más importantes, defendió la idea de que el número de quienes participan en la toma de una decisión (digamos, para simplificar, el número de legisladores), se encuentra en una relación inversa con lo que (él denomina) riesgos externos de una decisión (así, por ejemplo, el riesgo de que opiniones relevantes sean dejadas de lado). De este modo, y según el ejemplo que él mismo presenta, en una comunidad de 100 personas, en la que sólo 1 decide, los riesgos externos son los máximos; mientras que, por el contrario, cuando la decisión es tomada entre todos, los riesgos externos son los mínimos<sup>1</sup>. En este caso, se sugiere al menos que existen razones para pensar que la participación mayoritaria puede favorecer la imparcialidad.

Una conexión más fuerte entre participación política e imparcialidad fue presentada por William Nelson, quien sostuvo que un sistema político democrático (como puede ser entendido de algún modo, el presente sistema representativo) favorece la imparcialidad al obligar a los ciudadanos a presentar sus propuestas en términos que puedan ser aceptables por todos, si es que quieren ganar para tales propuestas una adhesión mayoritaria. Esto es, conforme a Nelson, por la misma dinámica de la política democrática existe una tendencia hacia la toma de decisiones imparciales<sup>2</sup>.

De modo más fuerte aún, filósofos como Carlos Nino han hecho alusión al valor epistemológico de la democracia, sosteniendo que dicho sistema es el que más contribuye a la toma de decisiones imparciales. La idea, en este caso, es que la deliberación colectiva que el sistema democrático (supuestamente) favorece resulta la mejor garantía para conocer adecuadamente cuáles son los contenidos y cuál es el peso de las distintas preferencias sostenidas

---

<sup>1</sup> Giovanni Sartori, *The Theory of Democracy Revisited* N. Jersey, 1987, p. 216.

<sup>2</sup> William Nelson, *On Justifying Democracy* (London, 1980).

por la ciudadanía. La discusión pública, en este sentido, resulta una vía especialmente privilegiada para el conocimiento de decisiones imparciales frente a los diversos intereses en juego<sup>3</sup>.

Con los ejemplos presentados es posible reconocer la importante conexión que, dentro de la teoría política contemporánea, se establece entre la participación política/discusión pública, y la idea de imparcialidad. A continuación, voy a procurar demostrar que el presente sistema representativo se sustenta en supuestos completamente diferentes a los hasta aquí sugeridos.

### **La democracia y las decisiones motivadas por la pasión, en lugar de por la razón**

Cuando el sistema representativo, tal como hoy se le conoce, fue diseñado, se partió de presupuestos muy diferentes a los que hoy parecen predominantes, tanto en la teoría política como, según entiendo, en la opinión pública en general. Esto es, actualmente, según sostuve, parece generalizada la idea según la cual una mayor deliberación colectiva contribuye a la toma de decisiones imparciales<sup>4</sup>. Ahora sostendré que el actual sistema representativo fue fundado sobre presupuestos contradictorios con aquéllos, al mantenerse que una mayor discusión pública conducía fundamentalmente al predominio de las pasiones sobre la razón.

Quiero decir con esto que el sistema representativo se asienta sobre la idea de que no es bueno que la ciudadanía se involucre directamente en la discusión de cuestiones públicas. El sistema representativo, tal como fue creado, tuvo como explícito objeto el de distanciar y cortar los canales de comunicación entre la ciudadanía y sus representantes. Esta discusión, según veremos, no

---

<sup>3</sup> Ver, por ejemplo, Carlos Nino, *The Ethics of Human Rights*, Oxford, 1991. Defendiendo la importancia de consultar a cada uno de los intereses potencialmente afectados por el proceso de toma de decisiones, ver también Jürgen Habermas, *Further Reflections on the Public Sphere*, incluido en *Habermas and the Public Sphere*, ed. por C. Calhoun (Cambridge, 1992), p. 447. En sentido similar, por ejemplo, Joshua Cohen, «An Epistemic Conception of Democracy», *Ethics* 97, Octubre, 1986: 26-38; o David Estlund, «Making Truth Sale for Democracy», en *The Idea of Democracy*, ed. por David Copp *et al.* Cambridge U.P., 1993.

<sup>4</sup> Decir esto no implica sostener, obviamente, que hoy se piense que la discusión pública es suficiente para asegurar la imparcialidad de alguna medida. Lo que sí se entiende, vuelvo a aclarar, es que la discusión favorece tal imparcialidad, y que su ausencia favorece la toma de decisiones parciales.

obedeció a una «perversa acción conspirativa» de un cierto sector social, sino a la difundida percepción de que el involucramiento de la ciudadanía en la discusión de las cuestiones públicas dificultaba la posibilidad de una seria discusión racional. A continuación, voy a procurar explicar estas afirmaciones, a partir de un análisis de las discusiones que se dieron al momento en que se diseñó la actual organización institucional.

### **Representación y facciones**

El texto más significativo de todos los que se hayan escrito en defensa del sistema de gobierno representativo, consagrado originalmente en la Constitución norteamericana, es sin lugar a duda *El Federalista*. *El Federalista* es un conjunto de trabajos escritos por James Madison, Alexander Hamilton, y (en menor medida) por John Jay, con el objeto de defender la aprobación de aquella Constitución. Dentro de este texto, el escrito más importante es el No. 10, en el que se defiende y justifica el sistema representativo tal como hoy lo conocemos. En este escrito, Madison hace fundamentalmente dos cosas. Por un lado, defiende la idea de «sistema representativo» como opuesta a la idea de «sistema democrático». Es cierto, Madison equiparaba la idea de democracia a la democracia directa, lo cual podría hacernos pensar que su preferencia por un sistema representativo tiene que ver, sustancialmente, con la imposibilidad práctica de la democracia directa. Sin embargo, según veremos, su petición es mucho más fuerte: el sistema representativo no es un mero «segundo mejor», ante la imposibilidad de la democracia directa, sino un bien necesario y superior, frente a la incapacidad que demuestra la ciudadanía en la práctica de la democracia directa<sup>5</sup>. En este sentido, Madison sostiene

---

<sup>5</sup> La resistencia hacia la democracia, y muy en particular, a la democracia directa, se encontraba ampliamente difundida en la clase dirigente norteamericana. En este sentido, Edmund Randolph llegó a sostener, durante la misma Convención Constituyente, que todos los males que sufría el país se debían a las «turbulencias y locuras de la democracia». E. Gerry afirmaba que la democracia era «el peor de todos los males políticos». Roger Sherman reclamaba que «la gente... tenga el menor poder posible dentro del gobierno». Estas y otras opiniones pueden verse recopiladas, por ejemplo, en Richard Hofstadter, *The Founding Fathers: An Age of Realism*, ed. por R. Horwitz, Virginia, 1979.



tiene que la voluntad de la ciudadanía, antes de ser llevada a la práctica, debía pasar, necesariamente, por medio del «tamiz» de un grupo elegido de ciudadanos<sup>6</sup> (pronto volveré sobre este punto).

Por otro lado, Madison presenta, como el principal problema que la Constitución debe dirigirse a resolver, el de las «facciones políticas». Madison define a las facciones como «un grupo de ciudadanos que, ya sea que correspondan a una mayoría o a una minoría dentro de la totalidad, se unen y actúan motivados por impulsos o pasiones comunes, o por intereses, contrarios a los derechos de otros ciudadanos, o a los intereses agregados y permanentes de la comunidad». A pesar de lo que esta definición parece sugerir, el interés de Madison estaba lejos de ser el de promover alguna forma de discusión pública, disminuyendo las influencias nocivas que, contra ella, pudieran ejercer los grupos de interés<sup>7</sup>. Lejos de ello debe notarse que, en primer lugar, Madison no incluía en su definición de facciones, a la «facción» más importante de su tiempo, la de los esclavistas. En efecto, los esclavos no podían resultar oprimidos, según su definición, porque en tal definición se alude a la opresión de «ciudadanos», y no de meras «personas», y los esclavos eran, conforme a Madison, simplemente «personas» (ver esta distinción de conceptos, por ejemplo, en *El Federalista* No. 43)<sup>8</sup>.

En segundo lugar, su definición de facciones no daba un lugar importante, a pesar de mencionarlas, a las opresiones que un grupo minoritario podía ejercer sobre un grupo mayoritario. Esto es, el análisis Madisoniano descuidaba lo que hoy parece ser, según entiendo, nuestra principal preocupación cuando hablamos de facciones: la preocupación frente a la ingerencia exagerada de los grupos de poder en política, *vis a vis* el poder de la ciudadanía.

---

<sup>6</sup> Es interesante comprobar cómo, en la retórica política de la época, se jugaba con la idea de «elegido», que apuntaba, por una parte, a la noción de «elegido por la ciudadanía», mientras que, a su vez, aludía a las ideas de «iluminado», «distinguido», «no ordinario». Ver por ejemplo, en este sentido, Bernard Manin, *Elections, Elites and Democracy*, Universidad de Chicago, 1991.

<sup>7</sup> Esta posición de defensa a Madison, por ejemplo, en Cass Sunstein, *After the Rights Revolution* Harvard U.P., 1990; Stephen Holmes, «Precommitment and the Paradox of Democracy», en *Constitutionalism and Democracy*, ed. por Jon Elster y Rune Slagstad, Cambridge U.P., 1988; Samuel Beer, *To Make a Nation*, Harvard U.P., 1993.

<sup>8</sup> Esta crítica a Madison, originariamente, puede encontrarse en D. Epstein, *The Political Theory of the Federalist*, Chicago, 1984, págs. 135-6.

Es así como, al poco de enunciar la mencionada definición, el mismo Madison se ocupaba de aclarar que las opresiones a cargo de una minoría no representaban un mayor motivo de preocupación, ya que tales minorías, en un sistema en el que predomina la ley de las mayorías, resultaban finalmente controladas y derrotadas por el voto de tales mayorías.

De allí que, en definitiva, cuando Madison habla de facciones lo que hace es referirse, esencialmente, al riesgo de que las mayorías opriman a las minorías, y no a la situación inversa. De allí que, cuando Madison sostuvo que el principal objetivo de la Constitución es el de controlar a las facciones, lo que quiso significar, en definitiva, fue que el principal objetivo de aquélla era el de ponerle límites a las mayorías, y proteger así a las minorías. El sistema representativo, en este sentido (y según veremos), venía a servir para «distanciar» a «las mayorías» del control directo de las decisiones políticas, disminuyendo así los riesgos de impulsos mayoritarios opresivos.

Estas ideas, centrales en *El Federalista* y en los principales debates constitucionales de la época, resultan más bien difíciles de aceptar. Esto, sobre todo, cuando comprobamos el modo en que, conforme a la opinión de los convencionales constituyentes, eran concebidas las minorías y las mayorías.

### **Cómo se definía la idea de «minorías»**

Conforme señalara, el principal objeto de la Constitución norteamericana fue el de prevenir las acciones de las facciones (básicamente, entendidas como las mayorías dentro de las cámaras legislativas), en pos de permitir la protección de las minorías. A fines de completar la comprensión de estas ideas es importante, en primer lugar, definir qué es lo que la clase dirigente norteamericana entendió a través de la idea de «minorías».

En primer lugar, debe decirse, la idea de minorías utilizada no se correspondía con la idea de un grupo que, simplemente, no contaba con apoyo mayoritario en las cámaras legislativas. Dicha idea tampoco era asimilable con la de un grupo minoritario en número (por ejemplo, el grupo de los inmigrantes; o el de una

minoría religiosa), respecto de los grupos dominantes de la sociedad. Tampoco se entendía por minoría, simplemente, a un grupo desprovisto de poder efectivo, y más allá de que fuese o minoritario o mayoritario en cuanto a su número (en este último caso, por ejemplo, el grupo de las mujeres; o el de la gente de color en Sudáfrica, que pueden resultar mayoritarios en cuanto a cantidad de miembros, pero a la vez estar desprovistos de poder efectivo).

La noción de minorías, por el contrario, aparecía restringida a lo que llamaban *the selected few*; o, en palabras de Alexander Hamilton, *the rich and well-born*<sup>9</sup>. Del mismo modo Madison dejaba entrever una idea similar acerca de las minorías al sostener, por ejemplo, que el Senado debía «proteger a la minoría de los opulentos en contra de las mayorías»<sup>10</sup>. Esta visión no era una visión aislada o meramente casual. Por el contrario, resultaba un presupuesto central en aquella época el de que la sociedad estaba compuesta, básicamente, por dos sectores, los que tenían grandes propiedades y los que no o, en términos de Madison, los deudores y los acreedores; los granjeros y los comerciantes; los pobres y los ricos<sup>11</sup>. Ambos sectores, según se definió con claridad en la Convención Constituyente, resultaban irreductibles y contaban con similares derechos, por lo que debía recibir porciones de poder equivalentes. Esta doctrina, en definitiva, es la que alimentó la creación del sistema de «frenos y contrapesos», la creación institucional que resultara más importante de los debates constituyentes.

En definitiva, y para resumir, la clase dirigente norteamericana pensó, efectivamente, que la Constitución debía dirigirse de manera primordial hacia la protección de las minorías, pero sostuvo una idea de minorías muy restringida y diversa de la que hoy podríamos sostener.

---

<sup>9</sup> Ver, por ejemplo, Alexander Hamilton, en *The Records of the Federal Convention of 1787*, ed. por Max Farrand, N. Haven, Yale U.P. 1966; Vol. 1, p. 299.

<sup>10</sup> *Ibid.*, Vol. 1, p. 431.

<sup>11</sup> Ver estas enumeraciones, absolutamente persistentes en el pensamiento de Madison, por ejemplo, en sus discursos en la Convención Constituyente («*The Records...*», Vol. 1, págs. 422-3); en su trabajo «Los Vicios del Sistema Político de los Estados Unidos», de abril de 1787; en sus cartas políticas ver, *The Papers of James Madison*, ed. por R. Rutland y W. Rachal, The University of Chicago Press, Vol. 10, p. 213; Vol. 11, p. 287; sus escritos en *El Federalista* (típicamente, el central escrito No. 10).

### La irracionalidad de las mayorías

Si en la clase dirigente norteamericana era difundida una preocupación tan seria respecto de las mayorías, ello se debía en buena medida al presupuesto, muchas veces explicitado, de que las mayorías necesariamente tendían a tomar decisiones irracionales. Este presupuesto era muy claro, por ejemplo, en Madison, posiblemente la personalidad más influyente y brillante de la época. Conforme a su opinión «cuanto mayor es el número de los miembros de una asamblea, cualesquiera sean los caracteres de sus integrantes, mayor es la ascendencia de la pasión sobre la razón»<sup>12</sup>. En toda asamblea numerosa -repetía- «la pasión nunca deja de arrebatarse el centro de la razón»<sup>13</sup>. Alexander Hamilton suscribía similares conceptos. Así, por ejemplo, en *El Federalista* 15, afirmaba que las asambleas numerosas estaban frecuentemente sujetas a «los impulsos de la ira, el resentimiento, los celos, la avaricia...»; etc. Según él, «La gente es turbulenta y cambiante; raramente juzga o determina correctamente»<sup>14</sup>. Elbridge Gerry coincidía con los anteriores, refiriéndose a las asambleas populares como compuestas, normalmente, de «un gran número de grandes hombres, de las más diversas descripciones»<sup>15</sup>. Randolph hacía alusión a los «procedimientos guiados por la pasión» a los que normalmente los cuerpos assemblearios aparecían sujetos<sup>16</sup>. Ghorum, sostenía que los «cuerpos públicos no sienten ninguna responsabilidad personal y así dan pleno lugar a la intriga y a (los excesos)»<sup>17</sup>. Davie reclamaba mayores medidas contra lo que veía como «asambleas tumultuosas»<sup>18</sup>. Esto es, resultaba un presupuesto común, dentro de los convencionales constituyentes de las más diversas orientaciones políticas, el de que las asambleas populares tendían a decidir irracionalmente,

---

<sup>12</sup> *El Federalista*, No. 58.

<sup>13</sup> *El Federalista*, No. 55. De modo similar, ver sus opiniones en los debates constitucionales, en *The Records...*, Vol. 1, págs. 134-135; 151, 152; Vol. 2, p. 109.

<sup>14</sup> *The Records...*, Vol. 1, p. 299.

<sup>15</sup> *The Records...*, Vol. 2, p. 57.

<sup>16</sup> *Ibid.*, Vol. 1, p. 51.

<sup>17</sup> *Ibid.*, Vol. 2, p. 42.

<sup>18</sup> *Ibid.*, Vol. 1, p. 498.

cada vez que debían pronunciarse sobre cuestiones de interés público.

### **Razones históricas del temor a las mayorías**

El abrumador temor que la clase dirigente norteamericana expresaba contra las asambleas populares, así como la asociación entre reuniones mayoritarias e irracionalidad (o, en sus términos, más bien, predominio de la pasión sobre la razón), resulta injustificable, según entiendo. De todos modos, y a fines de explicar, al menos, tales reacciones, sugeriría lo siguiente: Los mencionados temores reconocen un origen muy preciso, delimitable en el tiempo. Desde los fines de la guerra independentista con Inglaterra (y, principalmente, desde comienzos de la década de 1780), y hasta la reunión de la Convención Constituyente, por lo menos, los Estados Unidos sufrieron un periodo de enorme agitación popular. Sucedió que, la ciudadanía, que había participado directa y activamente en la revolución norteamericana, veía que su situación no sólo no había mejorado luego de la victoria (conforme a las promesas que la misma clase dirigente había realizado), sino que, por el contrario, los problemas que debían afrontar eran mucho más serios de los que habían padecido con anterioridad. Básicamente, ocurrían dos cosas: Por un lado, los comerciantes ingleses denegaban nuevos créditos a los Estados Unidos, y dificultaban a sus pares americanos el acceso a rutas comerciales a las que éstos previamente accedían, con enormes ventajas económicas. Por el otro lado, los ingleses exigían que los comerciantes norteamericanos, pagasen sus obligaciones de inmediato, y en moneda dura, cuando antes lo hacían en especies. Para pagar estas deudas con Inglaterra, los empobrecidos comerciantes norteamericanos comenzaron a presionar sobre sus propios deudores, o sea, sobre los pequeños propietarios de su país. Esto es, en definitiva, el pago de las deudas comerciales con Inglaterra, en el momento de mayor crisis económica, recayó sobre los ya fuertemente afectados pequeños propietarios. Y es en esta situación donde se encuentra, según entiendo, la clave para entender la crisis política norteamericana.

En efecto, desesperados ante la necesidad de pagar sus deudas, la mayoría del pueblo norteamericano comenzó a ejercer presión sobre las legislaturas locales, buscando ya sea una condonación de deudas, ya sea (mucho más comúnmente) la emisión de papel moneda (un recurso muy tradicional en la época), que les permitiera salir de la situación de agobio que padecían. En muchas ocasiones, tales legislaturas (férreamente controladas por una minoría de grandes propietarios) denegaron toda ayuda a la ciudadanía, al tiempo en que se convocaba a la justicia para procesar y expropiar (o, peor aún, enviar a la cárcel) a aquéllos que no pudiesen pagar sus obligaciones. Esta situación de violencia institucional provocó un primer tipo de conflicto social serio, en los Estados Unidos. En esencia, comenzaron a producirse levantamientos contrainstitucionales de deudores que se negaban a pagar lo que no podían pagar, y se resistían a presentarse ante la justicia (práctica que también era heredada de los tiempos de la revolución). En Northampton; Concord; o Great Barrington; se produjeron levantamientos de este tipo. Sin embargo, ninguno de estos movimientos fue tan grave como el que se produjo en Springfield, a las órdenes de Daniel Shays, en 1786. El impacto de este tipo de levantamientos populares, producidos poco antes del periodo constituyente, fue extraordinario<sup>19</sup>.

De todos modos, según entiendo, otro tipo de conflictos, paralelo al anterior, tuvo una influencia aún mayor, durante dicho periodo. Me refiero a un tipo de conflicto intrainstitucional, que se produjo no cuando la legislatura resistió las presiones de las mayorías, sino cuando cedió ante ellas. A mi entender, la clase dirigente norteamericana resultó directamente conmocionada frente a esta posibilidad de que, por vías legales, la ciudadanía ordenase medidas (tales como la emisión de moneda) que se entendía por completo inaceptables. En efecto, en varios estados norteamericanos, la situación era tan gravemente crítica, que las legislaturas

---

<sup>19</sup> Esto se puede ver reflejado en infinidad de cartas de la época; en los debates constituyentes (donde, sobre todo, la rebelión de Shays es mencionada frecuentemente); o en el mismo trabajo *El Federalista*. Ver, por ejemplo, R. Gargarella, *Representation and Irrationality*, Universidad de Chicago, Manuscrito, 1993.

no pudieron sino acceder a aliviar las trágicas deudas que afectaban a las mayorías. En Pennsylvania, en primer lugar, y luego en South Carolina, New York, North Carolina, Georgia, y New Jersey, las legislaturas accedieron a emitir papel moneda, a los fines de dar algún respiro a los pequeños propietarios. Dentro de este escenario, de todos modos, ninguna situación fue tan extrema como la que se produjo en Rhode Island donde el grupo de deudores, directamente, tuvo acceso, por vías legales, al control de la legislatura, liderado por Jonathan Hazard. Fue esta situación, en mi opinión, la que constituyó el punto más alto dentro de la crisis social del periodo preconstitucional. La clase dirigente de la época no podía aceptar, de ningún modo, esta posibilidad de ver a una legislatura (relativamente) complaciente con los deseos de la mayoría<sup>20</sup>. Es a partir de aquí, entonces, que aparece con enorme fuerza la idea de establecer controles institucionales mucho más rigurosos que los existentes hasta el momento, sobre la cámara mayoritaria.

### **Las respuestas constitucionales frente al temor a las mayorías**

Los lineamientos arriba enunciados resultaron predominantes durante la Convención Constituyente. Así es como, el tipo de sistema representativo diseñado, resultó teñido de aquel ánimo contramayoritario<sup>21</sup> que predominaba en la dirigencia política de la época. En general, la idea de contar con amplias asambleas populares fue severamente atacada, y la cámara de diputados (habitualmente el símbolo del poder de las mayorías), objeto de múltiples restricciones institucionales. A los fines de ilustrar tales resultados, permítaseme presentar algunos ejemplos.

---

<sup>20</sup> De todos modos, aun en el caso de Rhode Island, esta «complacencia» no implicó realmente la caída en lo que podría definirse como «excesos populistas». Nótese, por ejemplo, que los reclamos de la ciudadanía llevaron a emisiones de papel moneda, emisiones que resultaban un recurso habitual en aquel periodo, antes que a condonaciones de deudas.

<sup>21</sup> Con la idea de ánimo «contramayoritario» me refiero, fundamentalmente a una motivación adversa a la expresión y puesta en práctica de la voluntad mayoritaria, democráticamente expresada.

i) El mecanismo de elecciones indirectas, establecido para la elección de ciertos cargos de central importancia (jueces, senadores, embajadores), se adoptó bajo la presuposición de que cuerpos intermedios, formados por «selectos» miembros, podrían tornar «más juiciosas» tales elecciones consideradas fundamentales. La idea era que, cuanto mayor fuera el involucramiento de la ciudadanía común en política, mayores serían los riesgos de tomar decisiones desacertadas<sup>22</sup>.

ii) La idea de contar con largos periodos de mandatos, se adoptó bajo el presupuesto de que ella motivaría a gente de «primera clase», a participar en las elecciones; y a que la permanencia en los cargos contribuiría a impedir las «fluctuaciones» y «la asombrosa violencia... del espíritu democrático»<sup>23</sup>.

iii) La idea de organizar las elecciones a partir de largos distritos, fue propuesta asumiendo que así se favorecería la elección de «personas de gran respetabilidad, y probable adhesión a los derechos de la propiedad» (esto, frente a la alternativa de que, en pequeñas comunas, se favoreciese a la elección de líderes populistas)<sup>24</sup>.

iv) La propuesta de contar con un poder ejecutivo unipersonal se basó también en una concepción elitista. Contra una idea de defensa de la discusión colectiva, hoy más difundido, lo que se pensaba era que «una sola persona bien dirigida, y a través de su solo entendimiento, no va a ser distraída por la diversidad de visiones, sentimientos, e intereses, que frecuentemente distraen y tuercen las decisiones de los cuerpos colectivos»<sup>25</sup>.

v) La creación del cuerpo de senadores reflejó, como pocas otras creaciones institucionales, los criterios contramayoritarios mencionados. La principal misión del senado, ratificada en términos semejantes por prácticamente todos los convencionales, fue la de frenar la «furia de la democracia»; y las «precipitaciones, fluctuabilidad y excesos», propios de la cámara de diputados<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> Ideas como la de que «una elección por la Legislatura resulta más refinada que una elección directa por la gente»; o la de que las elecciones indirectas van a asegurar, directamente, la elección de miembros favorables a «los intereses comerciales contra los intereses de (los pequeños propietarios)», pueden verse, por ejemplo, en *The Records...*, Vol. 1, p. 359; Vol. 3, págs. 330, 617.

<sup>23</sup> *Ibid.*, Vol. 1, p. 289, 220, 512; Vol. 3, p. 337.

<sup>24</sup> *Ibid.*, Vol. 3, p. 454.

<sup>25</sup> *The Federalist*, No. 76; *The Records...*, Vol. 1, p. 65.

<sup>26</sup> *Ibid.*, Vol. 1, págs. 58, 218, 422, 512; Vol. 2, págs. 6, 7, 52; Vol. 3, p. 337.



vi) El manejo de las relaciones exteriores, así como la firma de tratados internacionales, se puso en manos del ejecutivo y el senado, bajo la convicción de que ellos podían reunir las virtudes del «conocimiento», la «comprensión», o la «sensibilidad», que eran «incompatibles con el carácter particular de un cuerpo tan variable y numeroso» como el de la cámara de diputados<sup>27</sup>.

vii) El poder judicial, que debía constituirse en la mayor garantía de imparcialidad, también fue diseñado a partir de presupuestos elitistas. Con el fin de asegurar tal finalidad rechazaron (probablemente de modo correcto), la idea de tener un poder judicial dependiente de la ciudadanía. Sin embargo, y con el mismo objeto, adhirieron (mucho más polémicamente) a la idea de contar con un poder judicial lo más alejado posible de la ciudadanía. Esto es, se entendió que la imparcialidad se aseguraba a través del aislamiento, y la (casi completa) falta de controles ciudadanos sobre el cuerpo judicial, descuidando la indeseable posibilidad (tantas veces comprobada en la práctica) de tener un poder judicial animado a boicotear las iniciativas más importantes surgidas de la voluntad democrática<sup>28</sup>.

Los casos aquí citados no son más que algunas importantes ilustraciones dentro de un ordenamiento completamente orientado a partir de criterios contramayoritarios. Similares presupuestos pueden encontrarse, por caso, en la misma adopción de un procedimiento secreto para discutir el proyecto constitucional; o en la justificación de medidas como las siguientes: la concesión de los poderes de veto e indulto, al ejecutivo; en la transferencia al ejecutivo de una extensa capacidad para efectuar nombramientos; en las calificaciones discutidas para permitir el acceso a una senaduría, o a un puesto judicial; en la preferencia por cuerpos legislativos de reducido número (frente a las propuestas de cuerpos más amplias, entonces muy extendidas); en la cesión del poder de decisión final, en los juicios políticos o «imparciales», al senado; en la delimitación de la jurisdicción de las cortes estatales; en la restricción del alcance del juicio por jurados; en las dificultades interpuestas para la reforma de la constitución; etc.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> *The Federalist*; No. 75.

<sup>28</sup> Piénsese, sólo por citar un par de casos de entre miles de ejemplos, el boicot de la justicia al *New Deal* de Roosevelt; las resistencias a las reorganizaciones de la propiedad en Latinoamérica; etc.

<sup>29</sup> Ver una recopilación de tales justificaciones, por ejemplo, en R. Gargarella, *Irrationality...*, *Op. cit.*

Finalmente, y tal vez de modo más relevante, cabría señalar que es tan importante conocer cuáles fueron los mecanismos institucionales adoptados (y sus justificaciones respectivas), cuando se discutió el modelo representativo a establecerse; como conocer cuáles fueron los mecanismos institucionales que se rechazaron, en tales debates. En este sentido, me interesaría destacar el rechazo de instrumentos políticos de uso muy habitual en algunos estados norteamericanos (instrumentos estos extensamente reclamados por los opositores a la Constitución), como los siguientes: i) el derecho de revocar los mandatos de los representantes; ii) el derecho de instruirlos respecto de algunas cuestiones que la ciudadanía considerase de especial importancia; iii) la obligatoriedad de la rotación en los cargos (que impedía, normalmente, que un representante pudiese aspirar a su reelección, en el periodo inmediato a finalizar su mandato, cualquiera fuera su cargo); iv) el principio de contar con mandatos cortos (el lema que se utilizaba, muy extensamente, al respecto, era el de que «cuando las elecciones anuales terminan, comienza la esclavitud»); v) la práctica de asambleas comunales o *town meetings* (práctica que era, tal vez la más difundida, promisorias y efectivas de todas las modalidades políticas utilizadas a nivel estatal, previo al dictado de la Constitución). Muchas de estas propuestas alternativas, vale notar, constituían precarias y algo torpes herramientas institucionales. Sin embargo, también es cierto, todas ellas respondían a ciertos objetivos básicos, siempre descuidados en el ordenamiento constitucional finalmente adoptado: los objetivos de asegurar una mayor responsabilidad del cuerpo representativo frente a sus electores; dotando a la ciudadanía, a la vez, de una mayor capacidad de influencia sobre el proceso de toma de decisiones.

### **¿Cuál es la relevancia, para nuestro tiempo, de las argumentaciones presentadas en el siglo XVIII?**

Con mucho de razón, alguien podría sostener que las discusiones presentadas hace siglos en torno del sistema representativo, tienen muy poca importancia en la actualidad. Muchas cosas han cambiado desde entonces. Por ejemplo y sólo para mencionar

algunas, se consolidó un sistema de revisión judicial de las leyes que no había sido explícitamente adoptado en aquellos debates (sistema éste que hoy distingue, en buena medida, a nuestro sistema institucional); las elecciones indirectas (cuando no fueron lisa y llanamente eliminadas), dejaron de tener la relevancia que pudieron tener en el siglo XVIII, en pos de la elección de algunos selectos grupos sociales; la idea de que el presidente unipersonal iba a constituirse en un freno frente a las mayorías, resultó muy desdibujada en la práctica; los grupos de interés institucionalizaron, en muchos casos, su participación en el poder; el aparato burocrático del estado extendió su número e influencia hasta límites antes impensados; etc.

Sin embargo, me interesa decir, a pesar de la relevancia de los mencionados cambios, que tales modificaciones no han hecho sino mostrar la persistencia de la orientación tomada por el sistema representativo desde 1780. Para citar el caso más relevante y más claro, piénsese en la cuestión de la revisión judicial de las leyes. En primer lugar, este mecanismo, que tomó vigencia desde el caso «Marbury vs. Madison», de 1803, fue resuelto con base en los principios establecidos por los constituyentes norteamericanos (y en este caso, especialmente, en los escritos de Hamilton sobre el poder judicial, incluidos en *El Federalista*). En segundo lugar, el mecanismo de la revisión judicial sigue representando (y tal vez más que ninguna otra herramienta institucional), la misma orientación elitista que el resto del sistema representativo previamente establecido. La revisión judicial, en particular, permite que un minúsculo grupo de jueces pueda llegar a predominar sobre la voluntad de la completa ciudadanía, democráticamente expresada. Tanto es así que, por lo menos desde 1960 se vienen sucediendo, en los Estados Unidos, innumerables trabajos académicos cuestionando el carácter contramayoritario del poder judicial<sup>30</sup>.

Obviamente, lo mismo que sostengo respecto del control judicial de las leyes puede ser sostenido respecto de la mayoría de las novedades institucionales aparecidas en estos últimos años. Es claro, por ejemplo, que si los grupos de poder incrementaron su poder de influencia ello se debió, al menos en buena medida, al hecho

---

<sup>30</sup> Como obra característica y original, en este tipo de críticas, véase el trabajo de Alexander Bickel, *The Least Dangerous Branch*, New Haven, Yale U.P., 1962.

de que estos grupos acertadamente percibieran el carácter contramayoritario del sistema político. Quiero decir, estos grupos percibieron que resultaba mucho más fácil ejercer presión sobre algunos representantes políticos «clave» (y sujetos a casi ningún control popular)<sup>31</sup>, antes que intentar convencer a toda la ciudadanía acerca de la conveniencia de apoyar sus particulares intereses.

En sentido similar, la larga permanencia de los representantes en sus cargos; o la ausencia del derecho de revocar tales mandatos, u ordenar ciertas instrucciones particulares; siguen contribuyendo a la permanencia y consolidación de una burocracia política independizada de la voluntad ciudadana<sup>32</sup>. Quiero decir, en definitiva, los cambios que sobrevinieron a aquellas discusiones originales dadas en el siglo XVIII, no hicieron más que continuar y profundizar, en su casi totalidad, los lineamientos entonces establecidos. El sistema representativo sigue siendo, esencialmente, un sistema sustentado en presupuestos elitistas, y distinguido por su carácter fuertemente contramayoritario.

## Conclusión

Comencé este trabajo presentando algunos cuestionamientos respecto del valor de nuestras actuales prácticas institucionales. Me preguntaba, en definitiva, acerca de las razones de la tan mentada crisis del sistema de representación política. A lo largo de estas páginas, quise proponer una respuesta para tales interrogantes: la llamada crisis de representación está vinculada con la vigencia de un sistema político que no favorece (sino que, por el contrario, obstruye) el establecimiento de vínculos adecuados entre las personas que llegan al poder y quienes les prestan su apoyo a tales efectos.

Para explicar tal hipótesis, recurrí al estudio de los debates centrales que se llevaron a cabo en los Estados Unidos, al momento

---

<sup>31</sup> Salvo, obviamente, la remota y muy diluida amenaza de las elecciones futuras.

<sup>32</sup> Ver en este sentido, por ejemplo, Norbert Lechner, *¿Qué significa hacer política?*, incluido en *Los patios interiores de la democracia* (Santiago, 1988). Obviamente, como antecedente de estas ideas, debe consultarse a Max Weber, *Economy and Society*, N. York, 1968, G. Roth y C. Wittich, eds.

de decidirse la adopción de un modelo político representativo (luego plasmado en la más que influyente Constitución norteamericana). Me interesó comprobar, en tal sentido, que en dichos debates se partió de presupuestos hoy muy difícilmente aceptables, acerca (de la idea de democracia, en general, y) del rol que las mayorías deben jugar en política, en particular. Básicamente, se sostuvo que las asambleas populares tendían a dejarse llevar por ánimos apasionados, y no por la razón; y a orientarse así hacia comportamientos «facciosos». De allí que, en la Constitución luego redactada, se desalentase la discusión pública; se buscase independizar a la clase dirigente de la ciudadanía; y se estableciese controles contramayoritarios más que estrictos sobre la cámara de diputados (entendida siempre como «cámara popular»).

Nadie niega hoy, obviamente, la importancia de la limitación de poderes, o la posibilidad de que las mayorías se equivoquen. Sin embargo, también me parece (y según defendiera al comienzo de este trabajo), hoy rechazaríamos (con fundados argumentos), la idea de que la discusión pública perjudica o vicia la imparcialidad de una determinada decisión pública. A mi entender, hoy razonablemente prevalece la idea de que la deliberación colectiva es un ingrediente necesario para dotar al proceso de toma de decisiones de una debida imparcialidad. En este sentido, el objetivo final de este trabajo fue el de sugerir que, cualquier reforma institucional que se pretenda promover (a los fines de remediar las presentes crisis institucionales), debe tomar en cuenta los supuestos básicos sobre los cuales nuestro sistema fue concebido. De este modo, es mi opinión, si hoy existiese un acuerdo sobre la importancia de promover la participación colectiva y la deliberación sobre los asuntos públicos, entonces, dicha reforma debería dirigirse a modificar radicalmente el sistema político vigente, que se muestra orientado en un sentido opuesto al deseado.