

c) La visión de la *ciudadanía societaria* valora el fenómeno Tercer Sector como expresión de un pluralismo de y en la sociedad, originario y original, según un principio de subsidiariedad. El Tercer Sector no es contemplado ni como una construcción racional e instrumental de los individuos ni como un auxilio del Estado. Más bien aparece como un mundo organizativo que participa en una competición solidaria encaminada a la edificación de una sociedad civil que no sea sinónimo ni de Mercado (como la entiende el pensamiento liberal) ni de base ideológica del Estado (como la

interpreta el pensamiento estatista).

En este libro, teniendo presentes estas tres opciones, su autor opta decisivamente por la tercera línea. Ésta comporta un planteamiento cultural, legislativo y de política social orientado a la máxima promoción del Tercer Sector. No en vano, según Herrera, nos encontramos ante actividades originarias y libres de personas que se organizan por finalidades generales o particulares de solidaridad social, mediante la construcción de sujetos sociales que producen bienes relacionales.

Antonio TRINIDAD REQUENA

BERNARD MANIN

Los principios del gobierno representativo
(Madrid, Alianza, 1998)

Bernard Manin, profesor de Ciencia Política en la Universidad de Nueva York, presenta en este libro un recorrido histórico sobre la manera de entender la representación política, cómo se van formulando los principios en los que ésta se apoya y de qué manera se está produciendo una transformación de dichos principios en la actualidad.

El primer principio que está en la base de la representación política es la elección. Hasta el momento en que se impone la elección como mecanismo de legitimación de los gobernantes, el método empleado era el sorteo. El recurso al sorteo en la democracia clásica

se basaba en la consideración de la igualdad política de todos los ciudadanos; mientras que elección se asocia con aristocracia, el sorteo proporciona igualdad de oportunidades para acceder a los puestos políticos. Éste es el sentido que tenía también la rotación en los cargos. Se basaba igualmente el empleo del sorteo en la desconfianza hacia el profesionalismo político y tenía como finalidad impedir la formación de grupos organizados que pudieran presionar sobre el gobierno. En muchos casos se le asignaba asimismo un sentido religioso, en cuanto que se consideraba como un medio para conocer el designio de los dioses.

La elección se basa también en la igualdad política, pero entendida como «la igualdad de derechos a consentir el poder, no —o en mucha menor medida— la igualdad de oportunidades de obtener un cargo» (Manin, 1998: 118). El sorteo no puede considerarse en ningún caso como una expresión de consentimiento. La elección se fundamenta entonces en una nueva concepción de la ciudadanía, como fuente de legitimidad.

Por eso considera el autor que la elección tiene dos caras, una democrática y otra aristocrática. Aquí radica la «ambigüedad de la elección» (Manin, 1998: 185), en el hecho de que es simultánea e indisolublemente igualitaria y no igualitaria, aristocrática y democrática. Es, por un lado, un mecanismo de selección de aquellos que son *percibidos* como superiores por los ciudadanos por alguna cualidad. Y, por otro, constituye un mecanismo para asegurar la representatividad, la unidad entre gobernantes y gobernados.

Las elecciones permiten a los ciudadanos expresar dos tipos de preferencias: el voto puede expresar un rechazo que lleve a la remoción del gobierno o puede manifestar una aprobación que traiga como consecuencia la aplicación de una serie de políticas determinadas. Pero, debido a la ausencia de mandatos imperativos en la representación actual, la negación tiene más fuerza en el gobierno representativo, porque su consecuencia, la remoción del gobierno, se produce de una manera necesaria; no así en el voto afirmativo, que no obliga a desarrollar las políticas contenidas en el programa electoral.

Por lo tanto, las elecciones constituyen un instrumento de control, pero ese control es insuficiente, no está asegurado.

Los ciudadanos disponen de una manera de influir en las decisiones políticas en cuanto que los representantes electos deben anticipar el *juicio futuro* del electorado respecto a las políticas que pretenden aplicar, es decir, las decisiones que ahora se tomen no pueden provocar un rechazo futuro por parte de los votantes. Correlativamente, si los ciudadanos quieren influir sobre el curso de las decisiones políticas deberán votar (no quiere decir que lo hagan así de hecho) sobre la base de *consideraciones retrospectivas*, es decir, a partir del juicio de las actuaciones pasadas, más que como una expresión de deseos de futuro (Manin, 1998: 221).

Para ello es necesario que los electores puedan asignar responsabilidades claras y que tengan capacidad efectiva de remover al gobierno en las elecciones. Todo ello resulta más difícil con un sistema electoral proporcional, que favorece los gobiernos de coalición, de forma que la responsabilidad queda difuminada.

En este sentido, las elecciones presentan también un doble aspecto, democrático y no democrático. El resultado de las elecciones es inapelable, vinculante; éste es su aspecto democrático. Pero en la medida en que los gobernantes electos gozan de cierto grado de autonomía, los gobernados no pueden imponer que los gobernantes lleven a cabo sus promesas electorales. Ésta constituye la dimensión no democrática de las elecciones.

El segundo principio del gobierno representativo es la independencia parcial de los gobernantes, considerada como necesaria para poder gobernar. Todos los gobiernos representativos establecidos desde finales del siglo XVIII adoptan dos mecanismos institucionales destinados a garantizar la relativa autonomía de los representantes: la no revocabilidad discrecional y la no vinculación legal a las promesas electorales.

Un gobierno cuya actividad vaya más allá de las leyes generales que regulan la convivencia humana y que deba adaptarse a las circunstancias cambiantes no puede estar sometido a un mandato completamente dependiente de los electores.

La contrapartida de esta independencia relativa de los representantes es la libertad de opinión (cuarto principio del gobierno representativo) considerada en su dimensión política, no sólo en su aspecto privado, como protección del individuo respecto de posibles intrusiones del Estado. Es una condición para que la voz del pueblo pueda llegar a los gobernantes de una manera más o menos continua. La comunicación tiene, en este sentido, una dimensión vertical. Pero también otra horizontal que consiste en conectar a los gobernados entre sí. Esta segunda dimensión repercute en la primera, puesto que permite que los ciudadanos con intereses comunes actúen como grupos organizados y puedan ejercer una presión sobre el gobierno.

Finalmente, el juicio mediante la discusión constituye el cuarto principio de la representación política. Parte de la constatación de la diversi-

dad social, que debe estar adecuadamente reflejada en las instituciones representativas. Pero para poder pasar a la acción política es preciso llegar a una unidad que permita la formación de la voluntad política. El Parlamento es la sede donde se debaten las diferentes posturas para llegar a un acuerdo. Esto no quiere decir que todas las iniciativas políticas deban originarse en el Parlamento, sino que ninguna será legítima si no es sometida a la crítica del órgano de debate.

Manin considera que desde finales del siglo XVIII, cuando tiene su origen la representación moderna, hasta la actualidad se han producido una serie de variaciones en el gobierno representativo a partir de sus cuatro principios fundamentales. El gobierno representativo ha pasado por tres fases, desde el parlamentarismo a la «democracia de audiencia», pasando por la democracia de partidos (Manin, 1998: 242 ss.).

En el parlamentarismo clásico, las elecciones son un medio para situar en el gobierno a personas que gozan de la confianza de sus conciudadanos. Esta relación de confianza tiene un carácter personal, ya que se deriva del hecho de que los representantes proceden de la misma comunidad o tienen los mismos intereses que quienes los votan. Son personas que han adquirido prestigio en su comunidad por características personales, como la riqueza o la educación. El gobierno es así un gobierno de notables. De aquí se deriva también la autonomía de cada representante, puesto que ha obtenido el escaño por factores no políticos, sino de carácter personal. Además, si los parlamentarios han

sido elegidos por sus propias cualidades y no por su vinculación con determinadas organizaciones, deben votar según las conclusiones a las que han llegado durante el debate parlamentario, no a partir de decisiones previamente tomadas fuera de él.

En esta época, debido al carácter limitado del sufragio activo y pasivo, la opinión pública debe encontrar otros cauces de expresión fuera de las elecciones. La libertad de la opinión pública, unida a la limitación del sufragio, favorece la apertura de una brecha entre la opinión pública y el Parlamento, con el consiguiente riesgo para el orden político.

La primera transformación de la representación moderna se produce cuando el parlamentarismo clásico es sustituido por la democracia de partidos, a finales del siglo XIX. A partir de entonces, la relación representativa ya no es de carácter personal, sino que tiene como término al partido: se vota a una persona por su vinculación con unas siglas. Las cualidades por las que destacan los representantes ya no son de índole personal, sino que se deben a su activismo y compromiso con el partido. La preferencia por uno u otro partido suele estar determinada por factores socioeconómicos, de tal manera que la división política coincide con la estructura social. Todo ello explica el alto nivel de estabilidad electoral, que es propio de la democracia de partidos.

La independencia parcial del parlamentario es ahora sustituida por una independencia parcial del partido respecto a los votantes. El partido debe reservarse un ámbito de autonomía respecto a las promesas electorales

para poder negociar con los demás partidos o formar, si fuera necesario, un gobierno de coalición. Se da, en cambio, una fuerte dependencia del parlamentario respecto al partido, al que debe su elección.

Los partidos organizan tanto la competencia electoral como la expresión de la opinión pública, por ejemplo, mediante manifestaciones. La división de la opinión pública coincidirá, por ello, con la división electoral. Por tanto, la libertad de la opinión pública se manifiesta sobre todo como libertad de la oposición al partido en el gobierno, de forma que la brecha vertical entre mayoría y oposición sustituye a la brecha entre Parlamento y ciudadanos que se producía en la etapa anterior.

En cuanto al principio de la discusión, señala Manin que los parlamentarios no votan a partir de lo decidido en el debate, sino de lo que ha sido discutido y acordado en la sede del partido, o en diálogo con otras instituciones, como los sindicatos. Como regla general, el partido mayoritario vota a favor de las iniciativas del gobierno y el minoritario en contra.

El auge de los partidos de masas pareció transformar la representación misma. Los gobernantes ya no son extraídos de las élites económicas e intelectuales, sino que son ciudadanos corrientes que han llegado a la cúpula del partido por el compromiso y la militancia política. Al mismo tiempo, la autonomía de que gozaban los representantes es sustituida por una dependencia respecto a la élite del partido, con lo que se viola uno de los principios fundamentales del gobierno representativo.

Es cierto que algunos aspectos de esta transformación fueron interpretados en el momento de su aparición como avances hacia una mayor democracia del sistema. En la medida en que en la democracia de partidos los ciudadanos elegían no tanto personas como siglas y programas, se consideraba que la voluntad popular llegaba más lejos en la orientación de la política. También se interpretaba en este sentido el control continuo del partido sobre los parlamentarios. Sin embargo, lo que en su momento se valoró como un progreso en la democracia de la representación aparece en la actualidad como un factor de crisis, al sustituir el control de los ciudadanos por el control de la élite del partido.

La última etapa por la que atraviesa el gobierno representativo es lo que Manin denomina «democracia de audiencia». En ella las elecciones son una respuesta a opciones presentadas por los partidos, más que una expresión de identidad cultural o de clase; una respuesta no determinada por la pertenencia a una clase. «El electorado —señala el autor— aparece, sobre todo, como una audiencia, que responde a los términos que se le presentan en el escenario político. Por eso aquí llamamos a esta forma de gobierno representativo *democracia de audiencia*» (Manin, 1998: 273).

En esta última etapa del gobierno representativo se tiende cada vez más a votar a la persona en vez de al partido o al programa, con lo que se vuelve a la relación representativa personal de los primeros momentos de la representación política. Este cambio se debe a dos causas. En primer lugar,

los medios de comunicación permiten a los candidatos comunicarse de nuevo con los electores sin la mediación del partido. Además, los medios favorecen determinadas cualidades, fundamentalmente todo lo que se refiere a la imagen del candidato y a su capacidad oratoria, de tal manera que «la democracia de audiencias es el gobierno de los *expertos en los medios*» (Manin, 1998: 269).

Por otro lado, el aumento del ámbito y la complejidad de la actividad gubernamental hace más difícil realizar promesas detalladas, puesto que los problemas son mucho más impredecibles y hay muchos más factores y agentes que intervienen en las decisiones. Es lógico, por lo tanto, que los candidatos hagan más hincapié en sus cualidades personales que en programas concretos para atraer el voto.

La independencia de los representantes viene reforzada por el hecho de que la imagen pesa más que las promesas electorales. Esto es debido también al elevado coste de la información política para los ciudadanos en comparación con la escasa influencia que esperan ejercer sobre los representantes.

Los medios de comunicación pública y las empresas de sondeos de opinión no están directamente vinculados a partidos políticos. Por ello, todos los individuos reciben la misma información sobre cualquier asunto; los ciudadanos están expuestos a opiniones encontradas, mientras que en la democracia de partidos las propias percepciones de los temas eran reforzadas por los medios, estructuralmente unidos a partidos concretos. Por

tanto, las divisiones electorales en la actualidad no tienen por qué coincidir con las de la opinión pública.

Finalmente, en la democracia de audiencia el Parlamento no es el foro de discusión por excelencia. La exposición de un electorado no definido políticamente de antemano a la influencia de los medios de comunicación constituye un incentivo para que los políticos utilicen los medios para presentar sus propuestas directamente al público. De este modo, el protagonista de la discusión es el votante flotante, y el foro los medios de comunicación.

¿Qué conclusión extrae Manin de todo ello? Pues que los votantes tienen ahora mismo menos posibilidades efectivas de determinar las políticas que va a llevar a cabo un partido que lucha por conseguir el voto, en el momento en que ocupe los cargos de gobierno.

Es cierto que nos encontramos con una democracia más amplia, desde el momento en que se han ampliado las bases de la representación, pero no por ello es más profunda.

Puede que estemos atravesando en la actualidad por una situación que reproduce el mismo esquema que en el momento de la aparición de los grandes partidos de masas. Lo que inicialmente parece que puede suponer un avance en la democracia —entonces la ampliación del sufragio activo y pasivo, ahora el aumento de la información—, en realidad suponga un retroceso en la democraticidad del sistema. Y ello porque no se ha avanzado, sino más bien lo contrario, en lo que constituye el elemento propiamente democrático de la representación: el rendimiento de cuentas a los gobernados.

Carmen INNERARITY GRAU

GIOVANNI SARTORI

Homo videns. La sociedad teledirigida

(Madrid, Taurus, 1998)

Hace unos ciento cincuenta años, ninguna persona se levantaba por la mañana y encendía la radio para escuchar las noticias, ni tampoco esperaba que fueran las 20:30 horas para ver su telediario preferido. En esa época, nadie desayunaba leyendo el diario ni se comunicaba con un amigo al otro lado del Atlántico en minutos. Parece sorprendente pensar que años atrás se desconocían la televisión, los periódicos, el satélite y la

radio. Y es que sólo han pasado cuarenta años desde que los televisores invadieron la vida doméstica, setenta desde que se popularizó la radio, cien desde la primera película y poco más del acceso masivo a la prensa escrita.

Cada uno de los medios de comunicación de masas supuso un salto importante en el desarrollo tecnológico aplicado a la comunicación. De la mano de la técnica, se han ido modificando los mecanismos de transmi-