

Viejas recetas para viejos problemas: la crisis de representación y el “derecho de instrucción a los representantes”

Martín Unzué

El presente trabajo se encuentra dividido en tres partes. La primera de ellas busca dar cuenta de las causas de la crisis de representación, sosteniendo que el origen de la misma se halla en el carácter contradictorio de las ideas de gobierno representativo y de gobierno democrático. A continuación se desarrolla el debate en torno a las ideas de representación y democracia que tuvo lugar entre los llamados “padres fundadores” de la constitución norteamericana, dejando en claro que el triunfo de la idea de un gobierno representativo (es decir, no democrático) se centró en la afirmación de que las capacidades políticas del pueblo eran insuficientes para que sus integrantes asuman directamente la responsabilidad de guiar a la comunidad en forma “racional”. La consecuencia de la imposición de este criterio fue el rechazo a los intentos por establecer en un primer momento el mandato imperativo como forma de control sobre los cuerpos representativos y luego, la fórmula del derecho de instrucción a los representantes, coronando como única alternativa aceptable a la “republicana representativa”.

Por último, el trabajo pretende mostrar que las principales objeciones de los teóricos norteamericanos a la implementación del derecho de instrucción a los representantes se encuentran salvadas en el caso de la democracia universitaria, lo que desarmando los principales argumentos contrarios a ella, podría permitir el ensayo de una nueva forma de relación de los ciudadanos con la política, a partir de la reducción de la brecha entre representantes y representados, relegitimando la forma de gobierno representativa, reconciliándola en cierta medida con la democracia de la que podemos afirmar, que se había separado definitivamente desde la constituyente norteamericana.

La crisis de representación, un análisis de sus causas:

Referirnos hoy a la crisis de representación es retomar un problema crónico de las democracias modernas: la baja densidad de la relación entre ciudadanos y representantes. Rastrear el origen de la misma puede resultar una tarea ingrata, pues parecería que la democracia moderna siempre estuvo

atravesando algún tipo de crisis, mutante, transformada, con nuevas causas que en forma permanente la enriquecen y también, hay que admitirlo, le dan ciertos alivios transitorios, ciertas "primaveras" en las que reverdece el ideal democrático como sucedió a comienzos de los años 80 con el retorno a las democracias en muchos países de América Latina.

En consecuencia, no estamos frente a un hecho puntual, producto de circunstancias excepcionales. Estamos frente a una dificultad permanente cuyas explicaciones se deben buscar en las tensiones irresueltas que conviven al interior de la propia idea de la democracia representativa.

Para ello debemos mencionar las principales características de la crisis de representación:

En primer lugar, la ruptura de los lazos de identificación entre representados y representantes (Manin, 1995), o el debilitamiento de los lazos de representación (Gargarella, 1995), que llevan a un aumento de la distancia entre gobernantes y gobernados. Como consecuencia de ello, se incrementa la desconfianza en los gobernantes, la conciencia de la diferencia entre los gobernantes y los ciudadanos, el descrédito en las instituciones, en los partidos políticos, y en la clase política en general (Novaro, 1995).

Segundo, y como consecuencia de lo primero, se profundiza "el gobierno de los políticos" del que el pueblo no participa (Nun, 2000), por ello se autonomizan las elites gobernantes y se debilita la deliberación política en sus tres principales campos de ejercicio: intra-elites, entre elites y votantes y entre éstos últimos, es decir, la preocupación de los ciudadanos comunes por la política y por la discusión política. Así, la democracia se vuelve menos transparente. La discusión y el debate de ideas, presupuestos sobre los que se ha construido el ideal de la democracia deliberativa, son reemplazados por el *marketing* político, mientras las demandas de los ciudadanos devaluadas por la apatía de las mayorías, ceden su lugar a los intereses de los grupos de presión, que tienen la capacidad económica para apoyar campañas electorales cada vez más costosas capaces de influir (o definir) la agenda de temas políticos que trascienden, en especial con la concurrencia de los medios de comunicación.

De esta forma la crisis se sostiene sobre la evidente divergencia entre el metarrelato legitimante de la democracia representativa y la práctica concreta de la misma. Si el primero supone que el representante actúa en nombre del interés general, la realidad no deja de dar muestras que niegan ese supuesto.

Es que, el tandem "democracia-representación" supone una conjunción de dos elementos que no necesariamente se adaptan mutuamente con facilidad. Una democracia puede no ser representativa, un gobierno representativo puede no ser

democrático, y nada permite suponer que ambas ideas tengan necesariamente una feliz síntesis.

Si rastreamos los antecedentes teóricos de la idea de representación política en la modernidad, se puede ver claramente que la misma no se presenta en sus orígenes bajo ninguna forma democrática. Como sostiene Hanna Pitkin en un célebre libro, la idea de la representación política se origina con la idea de representación absoluta en el capítulo XVI del *Leviatán* de Hobbes. Para Hobbes, el representante asume toda la soberanía del representado, que deviene súbdito. El Leviatán no comparte derechos con los hombres que pactan entregarle su soberanía. Esta misma conciencia de la imposibilidad de conservar la soberanía y la libertad transfiriendo el derecho a gobernar a un representante se encuentra presente en Rousseau, aunque con implicancias muy diferentes a las planteadas por Hobbes. Para el ginebrino, la soberanía es inalienable e indivisible, y por ello él impugna todo tipo de representación. En el *Contrato Social* deja en claro que el ciudadano es el legislador, y que sólo así puede ser libre. Es cierto que cuando debe poner en práctica su teoría (que además tiene ciertas contradicciones internas) en el *Proyecto de constitución para Córcega* (escrito en 1765) o en las *Consideraciones sobre el gobierno de Polonia* (de 1771) acepta alguna forma de delegación de tareas, pero nunca de soberanía. Admite sólo la idea de delegados con mandato imperativo.

Así vemos que tanto para Hobbes como para Rousseau, aunque sosteniendo posturas disímiles, la representación política no genera la libertad de los hombres, ni conduce a la democracia.

Pero ¿cuándo surge la idea de una “democracia representativa” que parece conllevar una contradicción en sus propios términos? En realidad, estamos frente a una construcción muy reciente que tampoco estaba desarrollada en el momento en que se diseña el sistema institucional que conocemos actualmente, es decir, en ese fin del siglo XVIII post-revolución norteamericana.

Queda muy claro que los “padres fundadores” del sistema norteamericano no eran demócratas y que no pensaban fundar una “democracia en América”. Madison deja en evidencia en reiteradas oportunidades la diferencia entre una democracia que a su juicio abre las puertas para que las facciones terminen imponiéndose, y “la república” que él pretende fundar, donde se establece el sistema representativo. El elitismo madisoniano está construido sobre el supuesto de que el mecanismo de elección de representantes garantiza la formación de un cuerpo ilustrado que logra entender, “incluso mejor que el propio pueblo”, al interés general, al que persigue por sus propias convicciones. Madison llega a

sostener que la voz de los representantes va a coincidir más con el bien común que la voz del propio pueblo...

En el debate del Congreso Norteamericano del 15 de agosto de 1789, en la oportunidad en la que se discuten algunas enmiendas a la constitución de ese país, suceso en el que participó Madison como protagonista, se produce una profunda discusión producto de la propuesta de algunos congresistas de introducir el derecho de instrucción a los representantes en la Carta Magna. El argumento con el que se rechaza la moción, es que en el caso de existir ese derecho, se estaría eliminando el derecho de los representantes a votar según su conciencia, se estaría cambiando la forma de gobierno de una forma representativa a una democrática y que eso sería "una propuesta subversiva" a los principios constitucionales. De este modo, queda claro que el sistema de gobierno que se origina en las ex-colonias inglesas de América del Norte, y que luego se extiende por Occidente, no era un sistema considerado democrático por sus fundadores, sino todo lo contrario. Volveremos sobre este punto más adelante.

Tampoco, y a pesar de la indudable influencia de Rousseau en la Revolución Francesa, en ese caso se pensó en establecer una democracia. En 1789 ya se había prohibido expresamente el mandato imperativo, y esto se mantuvo en todas las constituciones francesas hasta la actualidad. Basta recordar que sólo con el advenimiento de la llamada V República en ese país, se introdujo alguna forma de participación directa en el artículo 3 de ese texto, que dice: "la soberanía nacional pertenece al pueblo que la ejerce por medio de sus representantes y *del referéndum*". Como bien destaca Manin (1995, A), la justificación de Siéyès sobre la superioridad del gobierno representativo por sobre el democrático va a centrarse en la idea de la división del trabajo más que en la desconfianza en el pueblo como en el caso de Madison, o Hamilton, pero sigue existiendo la clara consigna de que la democracia no es un gobierno representativo.

Entonces, la idea de "democracia representativa" surge como una ficción legitimante del gobierno representativo y ante la presión por la extensión de la participación política de los sectores marginados a lo largo del siglo XIX. Este proceso es el del abandono de las formas de representación propias de la democracia censitaria y de los partidos de notables (bien descriptos por Max Weber) y el avance gradual, de la mano de la extensión del sufragio, a una forma que necesita por su propia dinámica, mostrarse democrática.

Pero el planteo de la democracia representativa va a entrar en crisis rápidamente cuando Joseph A. Schumpeter denuncie la invalidez de la "teoría clásica de la democracia" y en particular, la de la idea de bien común. No es que

Schumpeter considere que los representantes engañan a los electores, o que pierden la virtud y eso lleva a que el sistema degenera. Su afirmación es mucho más contundente: no existe el bien común ni la voluntad general, y en consecuencia, los representantes son representantes de intereses particulares que compiten entre sí. El planteo de la democracia elitista va más allá: sostiene que en realidad, la racionalidad limitada (o la irracionalidad) de los electores los deja al margen de las decisiones políticas, donde sólo se juegan los intereses de las elites políticas. El ciudadano apenas es un actor secundario que participa escasas veces votando en el "mercado" político.

Sin duda, el planteo de Schumpeter llevó a la democracia representativa a un conjunto de preguntas incómodas en la segunda mitad del siglo XX: ¿Cómo legitimarse en nombre del bien común inexistente? ¿Cómo hablar de representantes si las elites se desentienden de los ciudadanos todo lo posible? Robert Dahl va a intentar refundar el mito legitimante partiendo de la aceptación de la teoría de las elites (lo que entiende que es una condición realista). De esta forma, la "poliarquía", como forma real e imperfecta de la democracia, va a ser una constante lucha entre "la ley de hierro de la oligarquía" (definida por Robert Michels) y la tendencia compensatoria por la cual, la búsqueda de votos para la próxima elección resulta un freno parcial a los intereses privados y egoístas de las elites. Para ello, el pluralismo democrático, respondiendo también a los teóricos como Charles Wright Mills que intentaron demostrar el carácter monolítico de la elite gobernante, debió partir del supuesto de que existían muchas elites compitiendo por los votos de los ciudadanos, y que ello las obligaba, si deseaban captar votos, a oírlos y representarlos para tener posibilidades de continuar en el poder. Dahl acepta del planteo de Schumpeter el supuesto de la existencia de las elites, reconoce que las mismas persiguen intereses propios, pero le restituye ciertas capacidades a la ciudadanía para ponerle precio a ese voto (algo que en buena medida Schumpeter le había negado en la célebre comparación entre el interés que muestra el ciudadano por la política y por una partida de bridge), y así pretende salvar la ficción representativa.

Sin embargo, otros elementos llevan a que el intento de Dahl no resulte exitoso en la reconstrucción del ideal de la democracia representativa. La crisis del estado, alimentada por el discurso performativo de la globalización, por el fortalecimiento de los valores neo-utilitaristas liberales (que, curiosamente, forman los supuestos sobre los que piensa Dahl) y luego por la irrupción de la llamada "posmodernidad", van a potenciarse para generar una profunda crisis de representación, que si bien resulta multicausal y multidimensional, tiene como núcleo más evidente la crisis de la política.

La crisis del estado y la de la política están íntimamente vinculadas, y es evidente que no existe la posibilidad de tener una representación política legítima partiendo del punto en el que ni la política, ni sus discursos o ideologías, ni el lugar de los representantes políticos (en el estado) gozan de legitimidad. Más aun, podemos sostener que estamos en un proceso multicausal que se retroalimenta. A mayor crisis de la representación, mas crisis de la política, más crisis del estado, y esto a su vez autonomiza más a las elites gobernantes y las divorcia más de los ciudadanos, que tienden a ver, con razón, que los espacios de poder están en manos de agentes egoístas y pragmáticos que se organizan para privilegiar sus propios intereses por sobre cualquier deber, y que negocian con relativa libertad (práctica e ideológica), la cuota de poder que administran, la que está a disposición del mejor postor, como cualquier bien en el mercado.

Esta es la lógica subyacente a la percepción ciudadana sobre el comportamiento de los tres poderes del estado y que los deslegitima hasta tal punto que la propia gobernabilidad entra en crisis. Esta lectura se vuelve "sentido común" en la opinión pública. Curiosamente, la apatía política producto de la pérdida de confianza y la desideologización, que Sartori saludaba como elementos fundantes de la gobernabilidad y de la estabilidad del sistema de partidos, parecen poder llegar a un punto de inflexión en el que atentan contra la continuidad de las instituciones, y ello sucede cuando los costos de la autonomización de los representantes se muestran extremos para los representados.

Esto se ha visto en la crisis argentina de fines de 2001, pero queda claro que es un fenómeno del que se pueden encontrar numerosos ejemplos. El evidente malestar, y la emergencia de nuevos actores políticos arrasan con cierta facilidad las erosionadas estructuras de los partidos políticos tradicionales, desgastados en su legitimidad por décadas de prácticas políticas como las descriptas. La "muerte política" de muchos de los partidos con más historia, es un proceso que se da bajo la mirada impertérrita de los ciudadanos, casi podríamos decir, con cierta satisfacción por parte de ellos, que llegan a sentir, aunque sea en forma efímera, el ligero gusto de la venganza acompañado por la esperanza de que otros también caigan en esa lista, de la que todos los dirigentes buscan escapar al amparo de la permanente referencia a "la nueva política", "el cambio político", y otros lemas de campaña de igual tenor.

La reducción de la política a un ámbito secundario, por acción del liberalismo, lleva a un problema que sólo se resuelve políticamente. La reconstrucción de la legitimidad de la representación y de las instituciones, resulta imprescindible para la viabilidad de la sociedad como tal, y esto supone inevitablemente, una

retracción del discurso económico a su ámbito originario (el mercado) y la refundación de un espacio político con posibilidades de acción.

República y democracia, antecedentes teóricos:

En este apartado trataremos el derecho de instrucción a los representantes como propuesta política de transformación de la forma representativa de gobierno, y para ello comenzaremos considerando las causas de su rechazo a fines del siglo XVIII.

Así, es con Madison con quien debemos comenzar esta reflexión, tanto por su importancia teórica como por su papel directo en la conformación del orden constitucional norteamericano que tanta incidencia ha tenido en nuestro orden político.

Nos detendremos en primer lugar en lo que es la obra cumbre de la teoría política norteamericana clásica: *El Federalista* donde Madison junto a Alexander Hamilton y John Jay desarrollan las bases de todo el orden republicano constitucional. En el famoso número 10 del periódico, escrito por el primero de ellos, el autor arremete contra el peligro de las facciones resaltando que la principal ventaja de una Unión bien construida es "romper y controlar la violencia de las facciones". Para Madison, los gobiernos populares son fuente de injusticias, inestabilidad y confusión y sostiene que sólo los enemigos de la libertad proponen gobiernos populares.

Su razonamiento comienza con el análisis del problema de las facciones a las que define como un conjunto de ciudadanos unidos y actuando en común, movidos por un interés o pasión adverso a los derechos de otros ciudadanos o de la propia comunidad. Ante esto percibe dos métodos para curar este mal: remover sus causas o controlar sus efectos. Para remover las causas también encuentra dos métodos: eliminar la libertad que es esencial para su existencia o darles a todos los ciudadanos los mismos intereses, pasiones y opiniones. A pesar de afirmar que la libertad es para las facciones "como el aire para el fuego", rechaza el primer camino por considerar inviable la supresión de la libertad. Pero entendamos qué es lo que está supuesto en este razonamiento: la libertad no es una categoría absoluta como en el estado de naturaleza Hobbesiano. Para Madison existirían distintos usos de la libertad, algunos legítimos e incluso imprescindibles (los que se expresan en conformidad con los marcos legales-constitucionales y que en consecuencia son funcionales a la continuidad del sistema) y otros inaceptables y peligrosos (para el mismo sistema). Así, las

facciones son vistas como perniciosas pues “abusan de la libertad”, o también, ejercen una libertad que no es la aceptable.

La pregunta es para quién, o cómo se define lo aceptable y lo inaceptable, lo legal y lo no legal, y la respuesta es sencilla: lo que cuestiona el orden político en formación es inaceptable, ilegal, peligroso y presentado como un uso abusivo de la libertad que el propio sistema ofrece. ¿Y qué es lo que está en la base del orden político? El resguardo del derecho a la propiedad. Madison lo afirma sin eufemismos cuando analiza el segundo método para remover las causas de las facciones, al que también encuentra impracticable: no se puede hacer que todos los hombres compartan los mismos intereses porque las diversas capacidades de los hombres que originan el derecho de propiedad resultan un obstáculo insuperable para cualquier intento uniformizador y que “la protección de esas facultades es el primer objetivo del gobierno. De la protección de diferentes y desiguales facultades de adquirir propiedad, la posesión de diferentes tipos y grados de propiedad es una consecuencia inmediata; y de la influencia de ellos en los sentimientos y puntos de vista de los respectivos propietarios surge una división de la sociedad en distintos partidos e intereses” (¿irreconciliables?). En este punto podemos recordar la reflexión de Marx cuando en la *Ideología Alemana* escribe: “El ejemplo más acabado del Estado moderno lo tenemos en Norteamérica. Los modernos escritores franceses, ingleses y norteamericanos se manifiestan todos en el sentido de que el Estado sólo existe en función de la propiedad privada, lo que, a fuerza de repetirse, se ha incorporado ya a la conciencia habitual”.

Madison afirma que la principal fuente de diferencias que origina las facciones es la inequitativa distribución de la propiedad, ingresando de lleno a un debate central en su contexto político: el conflicto entre los acreedores y los deudores del que emergen intereses de clase opuestos.

En consecuencia, Madison sostiene que las causas que originan las facciones no se pueden evitar y que sólo se puede actuar en relación a sus consecuencias. Si la facción es una minoría, el sistema constitucional es un control suficiente. Si la facción es una mayoría estamos frente a un gobierno “popular” (dice Madison) y esta “democracia” es incompatible con el derecho de propiedad. Por ello Madison sostiene que sólo un gobierno republicano (es decir representativo) puede ofrecer una perspectiva de desarrollo adecuada. Claramente, la república *no es una democracia*. En la república se delega el gobierno a un pequeño grupo de ciudadanos electos y esto garantizaría que las decisiones pasen por un cuerpo de ciudadanos ilustrados que “pueden discernir mejor el verdadero interés de su país” por su “patriotismo y amor a la justicia”. Incluso llega a sostener que “la voz

pública pronunciada por los representantes del pueblo, puede ser más coincidente con el bien público que si fuese pronunciada por el propio pueblo”.

Esta clara aversión frente a la democracia también queda en evidencia en los debates del Congreso de Estados Unidos referidos a la primera enmienda constitucional, y en especial, la sesión del 15 de agosto de 1789 a la que ya nos hemos referido, y en la que participa el propio Madison. En dicha oportunidad, el representante de South Carolina, el señor Tucker, hace una moción para que se considere el derecho de instrucción a los representantes, lo que era una práctica que existía en varios estados. La idea genera una gran consternación entre los presentes y da origen a un rico debate teórico que nos permite poner en evidencia los objetivos que predominaron en los momentos fundacionales del orden político contemporáneo (hemos desarrollado ese debate en Unzué, 2007). Evidentemente, es la postura de Madison la que se impone, y el derecho a que los ciudadanos le den instrucciones sobre cómo votar a los representantes, es reemplazado por el infinitamente más modesto “derecho a peticionar”, que no casualmente también se incluirá en la Constitución Argentina de 1853. La visión antidemocrática de Madison no resultaba compatible con representantes que deban obedecer a sus representados, es decir, con el principio del gobierno democrático, fundamentalmente porque la desconfianza en el pueblo hacía imposible que se acepte que esa selección de “los mejores” que componía el gobierno, debiera acatar órdenes emanadas del pueblo. El “elitismo ilustrado” que sostuvo en buena medida la oposición al derecho de instrucción a los representantes, supone que el pueblo es esencialmente incapaz y que sólo esa minoría gobernante, que reúne a los mejores hombres, a los más capaces e ilustrados es la que debe llevar adelante la tarea de gobierno.

La democracia en la Universidad, ¿un ámbito para la innovación política?

Hemos sostenido hasta este punto que la crisis de representación política es inherente a la forma histórica que ha adoptado la llamada “democracia representativa”. También que las dimensiones de esa crisis se han profundizado a la luz de una serie de transformaciones acontecidas en las últimas décadas, que parecen mostrar los límites de esa forma de gobierno, los que en buena medida son producto del modo en que fue concebida y de los presupuestos con los que se fundó.

En este sentido es que nos preguntamos sobre la especificidad de la práctica democrática en un ámbito concreto: la universidad, con el fin de analizar

las debilidades y fortalezas que ofrece ese ámbito para la generación de nuevas prácticas que respondan a la crisis planteada.

Sin embargo, la crisis de gobierno que envuelve a gran parte de las universidades públicas argentinas en la actualidad, y que se manifiesta en la no conformación de los gobiernos universitarios, o en su conformación en circunstancias anómalas (y en buena medida violando o forzando hasta los límites la legalidad) no parece ser un buen punto de partida para la pregunta que encabeza este apartado. En el momento de escribir estas líneas gran parte de las universidades nacionales argentinas han atravesado procesos traumáticos de elección de autoridades, como en el caso de la Universidad de Buenos Aires, de la Universidad Nacional de La Plata, y de la Universidad Nacional de Rosario o incluso aún siguen en conflicto sobre este tema (como en la Universidad Nacional del Comahue).

¿Es posible pensar que la democracia universitaria, que parece reproducir incluso en forma agravada la crisis de representación de la democracia a nivel nacional, ofrezca algún espacio para la reconstitución de los principios democráticos?

En este apartado buscaremos reflexionar sobre la aparente contradicción que implica que las condiciones de desarrollo de la democracia representativa en la universidad parecerían indicar que la misma se encuentra en inmejorables condiciones para compatibilizar ambos ideales (el democrático y el representativo), a pesar de que en la práctica esto no sucede.

El co-gobierno de los claustros en nuestras universidades nacionales, heredado de la Reforma del 18 y modificado en varias ocasiones, está construido sobre la base de la elección de representantes en procesos que buscan asimilarse a los de la democracia a nivel nación (*polis*). Por ello se respetan ciertos elementos centrales de las reglas de juego de una poliarquía como ser: acceso a la información por parte de los votantes, competencia electoral entre diversas propuestas, voto secreto, definición del resultado por la regla de la mayoría, entre otras cosas. También hay particularidades relevantes que no pueden dejar de ser mencionadas: se trata de democracias estamentales, con diversa ponderación de los votos entre los claustros (aunque el valor de los votos es similar al interior de cada uno de los *demos*, tres en el caso de la UBA). Esta es una diferencia significativa con relación a la democracia a nivel nación.

En cuanto a las fortalezas que muestra la democracia en la Universidad, y que se hacen aun más evidentes en el *demos* que forma el cuerpo de profesores, lo que nos llevarían a pensar, partiendo de las críticas de los teóricos de la

democracia a las falencias de ésta, que la universidad podría ser un lugar privilegiado para el desarrollo de la democracia, podemos detenernos en tres:

La democracia universitaria, a diferencia de la democracia nacional, tiene un tamaño reducido. Numéricamente, incluso las mayores universidades nacionales, no sobrepasan el tamaño de una ciudad mediana. Desde ya, este es un tema importante. El pequeño número permite mayor conocimiento entre los actores políticos y los ciudadanos, y facilita el contacto entre los mismos. Cuánto más reducido es el número de votantes, más relevante es cada votante individual, y por ello mayores son las posibilidades de interacción con los representantes. Desde el punto de vista geográfico también, las universidades suelen tener una concentración territorial, una cercanía entre sus partes, que favorece la proximidad representantes representados (a pesar de que la tradición del *campus* universitario no es uniforme en las universidades nacionales, donde existen casos como el de la UBA, con una relativa atomización, esto no invalida el argumento. Tal vez el caso de la Universidad Nacional del Comahue, con varias sedes fuertemente distanciadas entre sí y repartidas en dos provincias, sea un contraejemplo válido. Pero queda claro que ese modelo no responde al ideal de la universidad y que las dificultades de la comunidad universitaria de la UNCo por esa dispersión geográfica son numerosas).

De esta forma, el viejo problema del gran tamaño como un impedimento para la práctica de la democracia, queda parcialmente resuelto en el caso de la democracia universitaria.

El segundo punto es la composición del "pueblo" en la democracia universitaria. Todos los reparos que los diversos teóricos de la democracia han puesto al control efectivo del poder por parte de un pueblo visto en buena medida como incapaz, no ilustrado, en una minoría de edad, y sin posibilidades de definir ni siquiera sus propios intereses, debería estar salvado en el caso del "pueblo" universitario. Por definición, los tres *demos* que integran el gobierno de nuestras universidades (en el caso de la UBA, pues hay universidades en las que existe un claustro formado por el personal administrativo, y es de esperarse que en el futuro se creen nuevos claustros para la democratización de los crecientes posgrados, hoy sin representación como tales en los gobiernos universitarios) están compuestos por individuos ilustrados, que pertenecen a un sub-grupo selecto del conjunto de ciudadanos de la *polis*, que tiene como principal elemento de distinción su formación educativa superior. Entonces los *demos* que interactúan en la democracia universitaria, y en particular el de los profesores, estarían en una inmejorable situación para salvar las críticas del elitismo intelectual a la acción directa de los mismos sobre el gobierno. No hay elementos

para justificar que los representantes sean “los mejores” en el caso de la democracia universitaria, y ello debería impulsar una mayor horizontalidad que en la democracia nacional. En realidad, podríamos pensar que la aceptación de ese carácter de superioridad de los gobernantes por parte de los gobernados, tan poco democrática, no tendría espacio en el ámbito de la universidad por la forma en que rivalizan en su interior dos lógicas contrarias como la del poder político y la del poder académico. Podríamos sostener la existencia de una competencia de competencias, donde la habilidad para alcanzar puestos en el gobierno universitario suele ser incompatible con las habilidades científico-académicas. Es que, como ya notara Bourdieu, hay una cuestión de tiempos que hace difícil, sino imposible, dedicarse con igual intensidad a dos tareas que son de dimensiones tan diferentes como el gobierno de la universidad y el desarrollo del saber. Por ello es fácil pensar que la lógica del poder y la lógica académica rivalicen en la universidad, a punto tal de debilitar fuertemente la idea de que los gobernantes sean los mejores, pues si bien pueden ser los mejores para gobernar, suelen no serlo en el campo académico, que es sin dudas el más específico de la universidad.

Por último, en la democracia universitaria el conjunto de temas que conforma la agenda de gobierno es infinitamente más estrecho, y con temas fuertemente menos especializados que los que se encuentran en la democracia a nivel nacional. Por ello, es de esperarse que los consensos sean más fáciles de definir, en la medida en que existen intereses comunes más “reales” que los que se pueden encontrar a nivel nacional y que la publicidad de los actos de gobierno pueda ser más fácil de poner en práctica que en el gobierno a nivel nación.

Por todo ello, estas “micro-sociedades” donde la masividad es relativamente menor que a nivel nacional, donde los niveles “culturales y educativos” de los integrantes de los *demos* se suponen superiores al de la población a nivel nacional, y donde habría mayor homogeneidad de intereses y más proximidad entre representantes y representados, deberían generar condiciones para una mejor calidad de la “ciudadanía” o, en términos de Guillermo O’Donnell, para el desarrollo de una ciudadanía de mayor intensidad con más conciencia de comunidad, y más sofisticada a la hora de establecer controles y sanciones a los gobernantes.

La democracia real en la universidad

Sin embargo, cualquiera que observe la forma de funcionamiento de los gobiernos de las universidades nacionales y la dimensión de la crisis de

representación que en ellos se expresa, no dudaría en sostener que las fortalezas que hemos mencionado, o bien no existen, o no resultan relevantes.

El comportamiento de los integrantes de la comunidad universitaria pareciera reproducir en buena medida lo que acontece políticamente a nivel nacional. Existen elites político-burocráticas en el gobierno de las universidades, partidos políticos que reproducen las prácticas políticas a nivel nacional, y grandes mayorías de “ciudadanos” apáticos en la “población” universitaria que “delegan” el ejercicio del gobierno en manos de esos profesionales de la política. ¿A qué se debe esto?

Sin duda hay dos conjuntos de factores identificables: el primero de ellos, los elementos continuistas entre la democracia nacional y la universitaria. El segundo, las fuerzas operantes en sentido inverso a las fortalezas ya señaladas, que tienen como resultado la anulación de las mismas.

En relación a lo primero, podemos observar que la reproducción de las prácticas políticas nacionales al interior de las universidades es producto de los estrechos vínculos entre la política nacional y la universitaria: similar estructura partidaria, líderes comunes, comunidad de intereses y objetivos al interior de esos grupos (Krotsch, 2002). Este panorama se ve completado con un conjunto de ciudadanos que no puede sustraerse de la realidad política nacional al actuar políticamente al interior de la universidad: al fin de cuentas, los integrantes de los claustros universitarios son un pequeño subconjunto de la comunidad de ciudadanos, que si bien presentan en la mayoría de los casos ciertas particularidades educativas y socio económicas como ya hemos observado, no logran un comportamiento novedoso y autónomo. Las murallas de la universidad no son ni tan altas ni tan impermeables como para abstraer a sus integrantes de las condiciones sociales de reproducción de la política imperantes a nivel social.

El segundo elemento significativo es que existen relaciones clientelares que, en contra de lo que se podría pensar, se potencian a medida que se reduce el tamaño de las universidades. En universidades pequeñas, donde todos saben quien es quien, los espacios para tomar distancia crítica con el gobierno de la universidad son reducidos y presentan altos costos o son directamente inexistentes. Allí los gobiernos son fuertemente homogéneos, y los criterios políticos cobran supremacía sobre los académicos a la hora de tomar cualquier decisión. Como bien sostiene Iazetta refiriéndose a la forma de elección de autoridades en éstos casos: “La clave explicativa no reside en la persona elegida, sino en las redes y prácticas que llevan a subalternizar las credenciales académicas en beneficio de otros méritos que aparecen más legítimos para el campo político que para el académico”.

A esto se le agrega que el claustro de profesores, el que como hemos sostenido, reuniría en forma potenciada esas supuestas características fortalecedoras de la democracia, puede encontrarse en ciertas circunstancias sometido por su relación laboral, y por los requerimientos de ascenso en la carrera académica, a una relación de permanente deuda con los tomadores de decisión, que podría contrabalancear los beneficios ya descritos, impidiendo que los mismos se reflejen en un mejor ejercicio de la democracia.

Entonces el problema que se plantea es cómo lograr que las particularidades que presentan los integrantes de la comunidad universitaria, que potencialmente, podría hacerlos capaces de ejercer una mejor calidad de ciudadanía, se reflejen en prácticas políticas nuevas, más comprometidas y democráticas.

El desafío es saber cómo lograr que estos grupos tomen conciencia de su particular condición, de sus fortalezas, y a partir de allí, superen las prácticas políticas que transportan desde el espacio nacional al interior de la universidad, para generar una nueva forma de aproximación a la política más comprometida y activa y que sea ella la que logre contrarrestar las fuerzas no democráticas en juego.

Derecho de Instrucción a los representantes en la Universidad

La introducción del derecho de instrucción a los representantes, particularmente en el claustro de profesores por su relevancia en el gobierno universitario, debería permitir alcanzar los siguientes objetivos:

- aumentar el control de los representados sobre los representantes;
- como consecuencia de ello, reducir la autonomía de los representantes;
- equilibrar la asimetría entre ambos grupos, fortaleciendo a los representados;
- establecer un mecanismo de participación y definición directa para todos los temas que el conjunto del *demos* defina como "prioritarios";
- aumentar la participación de los "ciudadanos" en el proceso político a partir de la conciencia de la importancia de la participación para la definición de temas relevantes;
- relegitimar la forma representativa a partir del acercamiento de los representantes con sus bases.

En relación a este último punto, es importante sostener que la introducción del derecho a darle instrucciones a los representantes no implicaría el abandono

de la forma representativa de gobierno sino su suspensión transitoria en aquellos temas que sean considerados esenciales. Con qué frecuencia se use este derecho dependería en consecuencia, del grado de participación y compromiso que el conjunto de ciudadanos esté dispuesto a desarrollar. La ventaja de no abandonar el sistema representativo es que seguiría existiendo la división de tareas entre gobernantes y no gobernantes, lo que resulta necesario por una cuestión de estricta disponibilidad de tiempo. Así, el derecho de instrucción podría relegitimar la forma representativa a partir de una recuperación de soberanía para los ciudadanos, aunque sin las desventajas de llevar el gobierno a manos de todos permanentemente, lo que requeriría un esfuerzo sostenido difícil de esperar incluso en el caso particular del claustro de profesores (alguna evidencia sobre el poco compromiso de los representados con el gobierno universitario ha podido ser relevado empíricamente en Naishtat et al. 2005).

Conclusión

Resulta evidente que la crisis de gobierno que sufren las grandes universidades públicas nacionales es producto de un prolongado proceso de deterioro institucional, en el que las profundas carencias presupuestarias no han sido un dato menor, aunque no el único responsable.

La gran pregunta que se abre entonces es si la universidad tendrá la capacidad, pocas veces demostrada a lo largo de su centenaria historia, de producir las innovaciones internas adecuadas para revertir la declinante tendencia, o si sólo es esperable que los cambios provengan del exterior.

En momentos en que los reclamos por reformas políticas que permitan la regeneración de prácticas democráticas y participativas de acción política se expresan y conviven con un sostenido desprestigio de los representantes, el proponer el debate sobre el derecho de instrucción a los representantes sólo puede ser una tenue esperanza en medio de procesos de reforma de estatutos puestos en marcha en muchas de nuestras universidades, y avanzando a paso incierto, entre el compromiso con el descrédito y las fuerzas de la restauración.

Creemos, que ese derecho puede permitir una dimensión participativa y relegitimante del lugar de los ciudadanos y de los representantes, que en la universidad debería llevar a un profundo proceso de revisión de sus prácticas de gobierno.

Por otra parte, vistas las particularidades de la experiencia democrática al interior de la universidad, y considerando que las diferencias señaladas deberían

ser el origen de mejores condiciones para el desarrollo de un juego democrático, vemos que es allí donde se podría ensayar con mecanismos innovadores.

Si la universidad moderna es un lugar de creación de saberes críticos, y si las ciencias sociales que en buena medida se desarrollan en su interior son las portadoras de ese espíritu de autorreflexión o de auto-interpelación, creemos que en ese espacio de la universidad es factible la puesta en marcha de una experiencia innovadora construida sobre la inclusión del derecho de instrucción a los representantes, con el fin de evaluar en su propio funcionamiento sus capacidades transformadoras y las ventajas de una futura ampliación a organizaciones más amplias y complejas.

De esta forma la universidad es pensada como una fuente de innovaciones en un terreno en el que hasta el momento no se ha mostrado muy activa, como es el de la política. Un enorme desafío, para una universidad en crisis.

Bibliografía citada

Bourdieu, P. (1984). *Le sens commun, Homo Academicus*, Paris, Les Éditions de Minuit.

Emiliozzi, S., Pecheny, M., y Unzué, M. (2007) (comp.), *La dinámica de la democracia*. Buenos Aires: Prometeo.

Gargarella, R. (1995). *Nos los representantes*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Iazzetta, O. (2001). "La recreación de la dimensión pública de la universidad", en *Pensamiento Universitario* n° 9, Buenos Aires.

Krotsch, P. (comp.) (2002). *La universidad cautiva. Legados, marcas y horizontes*. La Plata: Al Margen.

Madison, H. y Jay (1961). *The Federalist Papers* New York: Nal Penguin.

Manin, B. (1995). "Los principios del gobierno representativo" en *Sociedad* n° 6, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.

Manin, B. (1995 A), *Principes du gouvernement représentatif*. Paris : Flammarion.

Marx, K. y Engels, F. (1982). *La Ideología Alemana*, La Habana: PyE.

Naishtat, F., Toer, M. (comps.) (2005). *Democracia y Representación en la Universidad*. Buenos Aires: Biblos.

Novaro, M. (1995). "Crisis de representación, neopopulismo y consolidación democrática" *Sociedad* n° 6, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Nun, J. (2000). *Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

O'Donnell, G. (1993). "Estado, democratización y ciudadanía", en Nueva Sociedad n° 128, Caracas.

Pitkin, H. (1967). *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press.

Sartori, G. (2002). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.

Schumpeter, J. A. (1984). *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Barcelona: Folio.

Wright Mills, C. (1957). *La elite de poder México*. Fondo de Cultura Económica.