

PIERRE ROSANVALLON

El buen gobierno

MANANTIAL
Buenos Aires

Índice

DE UNA DEMOCRACIA A OTRA (INTRODUCCIÓN)	13
<i>La presidencialización de las democracias</i>	16
<i>El hecho generador: el predominio del Ejecutivo</i>	20
<i>El modelo parlamentario representativo</i>	21
<i>La relación gobernados-gobernantes</i>	24
<i>Declive y redefinición de los partidos</i>	27
<i>Hacia nuevas organizaciones democráticas</i>	31
<i>Otro universalismo democrático</i>	33
<i>Las cuatro democracias</i>	34

I

EL PODER EJECUTIVO: UNA HISTORIA PROBLEMÁTICA

1. LA CONSAGRACIÓN DE LA LEY Y LA DESJERARQUIZACIÓN DEL EJECUTIVO.....	39
<i>La idea de un reino de la ley</i>	39
<i>Una utopía política</i>	44
<i>La desjerarquización revolucionaria del Poder Judicial</i>	45
<i>La descalificación del Ejecutivo</i>	46

2. EL CULTO DE LA IMPERSONALIDAD Y SUS METAMORFOSIS	53
<i>La idea de un poder sin cabeza</i>	54
<i>Un poder colegiado, no electivo</i>	56
<i>Bonaparte: retorno de un nombre propio y nuevo régimen de la voluntad.....</i>	59
<i>La nueva era de la impersonalidad</i>	62
<i>¿Excepción francesa o modernidad democrática?</i>	65
3. LA ERA DE LA REHABILITACIÓN.....	69
<i>Surgimiento de las masas y fortalecimiento del Ejecutivo..</i>	70
<i>La conmoción de la Gran Guerra y el culto de los jefes....</i>	75
<i>La extensión del campo de la acción pública y la declinación de la ley</i>	83
4. LAS DOS TENTACIONES.....	87
<i>El ideal tecnocrático</i>	88
<i>El estado de excepción.....</i>	96
<i>Continuidades y rupturas.....</i>	103

II

LA PRESIDENCIALIZACIÓN DE LAS DEMOCRACIAS

1. LAS EXPERIENCIAS PRECURSORAS: 1848 Y WEIMAR.....	107
<i>1848 en Francia, o el triunfo de la irreflexión.....</i>	107
<i>La Constitución de Weimar</i>	114
<i>Max Weber y la democracia plebiscitaria</i>	117
<i>El laboratorio del desastre</i>	122
2. DE LA EXCEPCIÓN GAULLISTA A LA PRESIDENCIALIZACIÓN GENERALIZADA.....	127
<i>Las vacilaciones de la posguerra</i>	127
<i>Una excepción norteamericana</i>	131

<i>El momento gaullista</i>	133
<i>La difusión de la elección presidencial.....</i>	140
<i>La personalización más allá de la presidencialización</i>	141
3. INSOSLAYABLE Y PROBLEMÁTICA	145
<i>Los mecanismos democráticos de la presidencialización ...</i>	145
<i>Los límites específicos de la legitimación por la elección...</i>	147
<i>Presidencialismo y propensión al iliberalismo.....</i>	152
<i>Sobre la idea de la “imposible vuelta atrás”</i>	155
4. LA REGULACIÓN DEL ILIBERALISMO	157
<i>El encuadramiento de la elección</i>	157
<i>¿Reparlamentarizar la democracia?</i>	161
<i>Los nuevos caminos de la impersonalidad</i>	166

III

LA DEMOCRACIA DE APROPIACIÓN

1. LA RELACIÓN GOBERNADOS-GOBERNANTES	173
<i>La razón de los amos</i>	174
<i>La era de la seducción y la manipulación</i>	179
<i>Pensar la relación gobernados-gobernantes</i>	182
<i>Autogestión, autogobierno, autoinstitución.....</i>	184
<i>La imposible abolición de la exterioridad.....</i>	187
<i>Dominación y asimetría</i>	192
<i>La democracia como calidad.....</i>	195
2. LEGIBILIDAD.....	197
<i>El ojo del Parlamento puesto sobre el gobierno</i>	198
<i>Los ojos del pueblo puestos sobre sus representantes.....</i>	202
<i>Bentham y los ojos de la democracia.....</i>	209
<i>Imperio de la visibilidad y miseria de la legibilidad</i>	211
<i>Los demonios de la opacidad</i>	216
<i>El derecho a saber y las instituciones de la legibilidad</i>	221
<i>¿Cierta preferencia social por la opacidad?.....</i>	228

3. RESPONSABILIDAD	231
<i>Una invención inglesa</i>	232
<i>De la banalización al disfuncionamiento</i>	238
<i>Refundar la responsabilidad política</i>	243
<i>La responsabilidad-rendición de cuentas</i>	245
<i>La responsabilidad del compromiso frente al futuro</i>	249
4. RESPONSABILIDAD	255
<i>Escuchar y gobernar: lección de historia regresiva</i>	255
<i>Polarización y empequeñecimiento de la expresión ciudadana</i>	262
<i>La democracia atrofiada</i>	269
<i>Las figuras de una democracia interactiva</i>	271

IV

LA DEMOCRACIA DE CONFIANZA

1. LAS FIGURAS DEL BUEN GOBERNANTE	277
<i>El príncipe virtuoso</i>	278
<i>El puro elegido</i>	282
<i>El hombre-pueblo</i>	286
<i>El hombre político por vocación</i>	291
<i>El hombre de confianza</i>	294
2. HABLAR VERAZ.....	297
<i>Algunos elementos de historia</i>	298
<i>Utopías y traiciones</i>	305
<i>Los mecanismos del hablar veraz</i>	306
<i>Las batallas del hablar veraz</i>	313
3. INTEGRIDAD	321
<i>Las tres transparencias</i>	323
<i>Intentos de dilucidación</i>	331

<i>Las instituciones de la integridad</i>	334
<i>Los regímenes de sanción</i>	337
LA SEGUNDA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA (CONCLUSIÓN)	345
<i>Instituciones y actores de la democracia de ejercicio</i>	348
<i>Democracia funcional y democracia competitiva</i>	352
<i>Recuperar una relación positiva con el futuro</i>	354
ÍNDICE DE NOMBRES	357

DE UNA DEMOCRACIA A OTRA

(INTRODUCCIÓN)

Puede decirse que, si bien nuestros regímenes son democráticos, no se nos gobierna democráticamente. Ese es el gran hiato que nutre el desencanto y el desasosiego contemporáneos. Seamos más precisos. Se considera que nuestros regímenes son democráticos en el sentido de que el poder sale de las urnas como consecuencia de una competencia abierta, y de que vivimos en un Estado de derecho que reconoce y protege las libertades individuales. Democracias, por cierto, sumamente incompletas. Así, los representados se sienten con frecuencia abandonados por sus representantes estatutarios y el pueblo, pasado el momento electoral, se ve muy poco soberano. Pero esta realidad no debe disimular otro hecho, todavía insuficientemente identificado en su especificidad: el de un mal gobierno que también corroe a fondo nuestras sociedades. Si la vida política se organiza en torno de instituciones que definen un tipo de régimen, es, en efecto, acción gubernamental, es decir gestión cotidiana de la cosa pública, instancia de decisión y de mando. Es el lugar de un ejercicio del poder, el que en términos constitucionales se denomina Poder Ejecutivo. La relación inmediata y cotidiana de los ciudadanos se da con él. Al mismo tiempo, el centro de gravedad de la exigencia democrática se ha desplazado de manera imperceptible. Así como durante mucho tiempo esa exigencia había estado ligada sobre todo a la determinación de un vínculo positivo entre los representantes y los representados, ahora es la relación de los gobernantes con los gobernados la que ha pasado al primer plano. Ese desplazamiento no significa una ruptura, ya que la cuestión de la representación sigue imponiéndose con toda evidencia; se habla sin cesar, además, de “crisis de la representación” (volveremos a esto). Pero ahora está

claro que el sentimiento de déficit democrático también se nutre de otra cosa. Para los ciudadanos la falta de democracia significa no ser escuchados, ver que se toman decisiones sin consulta alguna, que los ministros no asumen sus responsabilidades, que los dirigentes mienten con impunidad, que el mundo político vive encerrado en sí mismo y no rinde cuentas suficientes, que el funcionamiento administrativo sigue siendo opaco.

El problema es que esta dimensión de la política jamás se pensó como tal. La democracia siempre se aprehendió como régimen y distó mucho de considerársela como un modo de gobierno específico. Lo testimonia por añadidura el hecho de que las palabras “régimen” y “gobierno” se hayan confundido históricamente.¹ La cuestión, en efecto, podía parecer secundaria en la primera forma histórica del régimen democrático, la del modelo *parlamentario representativo* en el cual el Poder Legislativo dominaba a todos los otros. Pero ahora el eje es el Poder Ejecutivo, lo cual entraña un vuelco hacia un modelo *presidencial gobernante* de las democracias. Así como antes era el sentimiento de mala representación el que concentraba todas las críticas, en lo sucesivo también hay que tomar en cuenta, por tanto, el de mal gobierno. Este libro propone una historia de ese vuelco y de la tendencia precedente al ocultamiento del Poder Ejecutivo. Y sienta a continuación las bases de una teoría democrática del gobierno.

LA PRESIDENCIALIZACIÓN DE LAS DEMOCRACIAS

Partamos de este hecho para explorar nuestro problema: el movimiento de presidencialización marca desde hace unos treinta años una gran ruptura en la naturaleza y la forma de las democracias. Es inmediatamente perceptible, porque la elección mediante el sufragio popular de la cabeza del Ejecutivo es lo que lo define de la manera más simple y obvia. La actualidad política recuerda perma-

1. Así sucedía sin duda en los siglos XVIII y XIX, cuando el término “gobierno” se tomaba como sinónimo de régimen y la noción correspondiente, en consecuencia, englobaba tanto el legislativo como el Ejecutivo. La expresión común “gobierno representativo” designaba de tal modo lo que a continuación yo llamo forma parlamentaria representativa del régimen democrático.

nentemente, en los cuatro puntos cardinales del planeta, su centralidad en la organización de la vida política de los pueblos. Pero al mismo tiempo, la ruptura que esto representa no ha sido aprehendida hasta ahora en toda su amplitud. Diferentes razones lo explican. En las nuevas democracias, las más numerosas –en Asia, en África, en América Latina, en los países antes pertenecientes a la Unión Soviética o en el mundo árabe–, el procedimiento se impuso sin reflexión, como una consecuencia considerada lógica de la salida de regímenes despóticos y del reconocimiento de la soberanía popular; un procedimiento cuya legitimidad no hacía falta argumentar. En los lugares mismos donde se manifiestan las más fuertes adhesiones no liberales –mencionemos Rusia o Turquía a modo de ilustración–, nadie piensa en ponerlo en entredicho. En esas nuevas democracias la elección presidencial se identifica con la existencia misma del sufragio universal.

En las tierras donde rige una democracia más antigua la ruptura tampoco se ha considerado, por otras razones. En los Estados Unidos, porque la presidencia se instauró con la Constitución de 1787 y, si bien siempre comporta formalmente dos niveles, la elección del jefe del Ejecutivo equivale desde hace cerca de un siglo a una elección popular con el establecimiento de sistemas de primarias en los distintos estados. Sin dejar de tener en cuenta el hecho de que el principio de separación de los poderes que caracteriza el sistema norteamericano, y le da su especificidad, limita empero la preponderancia de la institución. Los norteamericanos tienen al mismo tiempo no tanto el sentimiento de una mutación² como el de una evolución progresiva en la cual los acontecimientos, como la crisis de la década de 1930 o el 11 de septiembre de 2001, han tenido un papel rector en la ampliación de la esfera de la acción presidencial. Los imperativos de la lucha antiterrorista han llegado recientemente al extremo de hacer aceptar al país el deslizamiento hacia formas de Estado de excepción que dejan traslucir una tendencia a la falta de limitación del Ejecutivo en determinados ámbitos.

En Europa el sufragio universal se conquistó por doquier hace más de un siglo. Había estado ligado entonces al establecimiento de asambleas representativas y, salvo en la República de 1848 en Fran-

2. Y eso, tanto más cuanto que la Constitución tiene ahora una situación estable, ya que las condiciones para modificarla son casi imposibles de alcanzar (véase su artículo V).

cia y la de Weimar en la Alemania de 1919, no se utilizó en los primeros tiempos de su vigencia para elegir a la cabeza del Ejecutivo. Lo característico de la gran mayoría de los países europeos es haber permanecido a continuación, en el aspecto constitucional, en esa primera época de la vida democrática. Por diferentes razones. Ante todo porque las monarquías constitucionales acompañaron en la continuidad el auge de la democracia en muchos países. Sucedió así en el Reino Unido, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Dinamarca, Suecia y Noruega. En este aspecto, Europa hace las veces de un verdadero conservatorio de las instituciones de la democracia liberal tal como aparecieron en el siglo XIX. En esas monarquías nunca se trató, y nunca podría tratarse, de elegir por sufragio universal al primer ministro, cabeza del Ejecutivo. Hacerlo significaría, en efecto, desbaratar en su principio mismo la preeminencia reconocida a la Corona. En consecuencia, el primer ministro siempre es designado en ese cargo en cuanto líder del partido o la coalición que ha ganado las elecciones y, por tanto, conquistado la mayoría parlamentaria. Están a continuación los casos de los países sobrevivientes del nazismo y el fascismo, Alemania e Italia. Ambos tienen un presidente de la República, pero este es elegido por el Parlamento y solo tiene una función representativa, en tanto que el primer ministro es nombrado por ese presidente conforme a la mayoría resultante de la elección de los representantes. Alemania hizo luego de 1919 la experiencia de una elección popular del presidente del Reich, saldada con el ascenso de Hitler al poder, y Mussolini instauró en 1925 una dictadura en Italia. El recuerdo de esta historia trágica del período de entreguerras llevó a esos dos países a la adopción, después de 1945, de las instituciones actuales. En el caso de los países del Sur de Europa, España, Grecia y Portugal, tardíamente salidos de la dictadura en la década de 1970, también se adoptó una visión del retorno a la democracia que podríamos calificar de “prudencial”. España mediante la restauración de la monarquía, Grecia con la adopción de un régimen parlamentario tradicional en el que el Parlamento elige al presidente, que no es la cabeza activa del Ejecutivo. Portugal constituyó la excepción al instalar un presidente elegido por sufragio universal, pero que ocupa una posición original, modelada por la importancia atribuida a la antigua concepción liberal del poder moderador (¡no hay ningún país del siglo XX donde se haya comentado tanto a Benjamin Constant como recurso para el presente!). Si los textos se inspiran en esa visión, fue sin embargo la práctica la que dio a este presidente una posición particular desde 1976, a

la vez relativamente apagada en los períodos normales y más activa en caso de crisis, con una relación con el gobierno regulada por un uso circunstanciado de su legitimidad tanto moral como electoral. Los países del Este europeo hicieron más adelante el mismo tipo de elección que esos países del Sur, inclinándose en general por regímenes de primer ministro³ tras el estallido del bloque comunista en 1989 (a diferencia de los países salidos del dismantelamiento de la Unión Soviética propiamente dicha).

De esas diferentes maneras, Europa parece haber quedado al margen del movimiento de presidencialización que marcó el mundo. Con la excepción indudablemente grande de Francia,⁴ en cuyo caso puede considerarse, a la inversa, que dio impulso a la historia del presidencialismo moderno con la adopción a través de un referendo, en 1962, de la elección del presidente por sufragio universal directo. Esa medida, en efecto, proporcionó una forma universalizable a una presidencialización de la que los Estados Unidos habían encarnado una modalidad constitucional heredada del pasado e imposible de reproducir en el siglo xx.⁵ Por entonces ampliamente preferida por los electores, pero sospechosa durante mucho tiempo a los ojos de la clase política, la presidencialización de la democracia quedó marcada en Francia por una conformación de potencialidades que se juzgaba amenazantes; alimentaba esa sospecha la memoria de un cesarismo que había sido rechazado por su falta de liberalismo, sin que se pensarán las razones que lo habían ligado, a juicio de una gran parte del pueblo, a un cumplimiento del ideal democrático. Al mismo tiempo, esa presidencialización se identificó a menudo en el Hexágono como una figura “insoslayable pero problemática”, considerada como una enfermedad nacional de

3. Si bien, con la excepción de Hungría, en ellos se elige al presidente de la República por sufragio universal directo.

4. Y menor de Finlandia (1988), Irlanda (1938) y Austria (1951), porque en estos casos el presidente no es verdaderamente la cabeza del Ejecutivo.

5. La especificidad americana se basa en la designación de grandes electores en el nivel estadual, con reglas específicas en cada caso. Esos grandes electores así nombrados constituyen el colegio electoral que designa al presidente. Como resultado de este procedimiento de dos niveles, el elegido puede no ser el que ha obtenido la mayoría de los votos en el país.

la que había que aprender a curarse, y no como el primer esbozo de una nueva forma democrática.

EL HECHO GENERADOR: EL PREDOMINIO DEL EJECUTIVO

Más allá de esas diferencias, heredadas en lo esencial de la historia, hay que apreciar el hecho de que el fenómeno de presidencialización de las democracias no es más que la consecuencia de una evolución política más profunda: el enorme crecimiento del Poder Ejecutivo. Allí está el hecho generador de la presidencialización: *el poder*, si se habla en singular, es ahora el Poder Ejecutivo. Directa y continuamente activo, definido en su integridad por las decisiones que toma a diario, expresándose sin pausa, de ese poder esperan los ciudadanos que gestione positivamente las condiciones de sus actividades y de su vida personal. Exigen pues simultáneamente que dé pruebas de una voluntad eficaz y responda de sus actos.⁶ De ahí la tendencia a la polarización y la personalización del Poder Ejecutivo. Si la presidencialización que podríamos calificar de formal –la que se traduce por la elección popular del jefe del Ejecutivo– no se adoptó en todos lados, el fenómeno de polarización y personalización ligado a la dominación de aquel poder es, por su parte, universal. Y la ciencia política ha podido hablar en consecuencia de “elecciones enmascaradas” para calificar el modo de designación de los primeros ministros en la vieja Europa.⁷ Sin duda se ha producido por tanto una mutación global de las democracias, cualesquiera que hayan sido sus traducciones constitucionales.

Para expresarlo en forma adecuada, es necesario considerar los *órganos gubernativos* más allá de la mera institución presidencial, aun cuando esta constituya su eje en la gran mayoría de los países. Esos órganos son el corazón activo de la nueva forma presidencial gobernante de la democracia. La expresión “poder ejecutivo”, si bien sigue utilizándose, ya no corresponde en verdad al nuevo estatus de esos órganos, con la connotación de pasividad mecánica que desde un punto de vista histórico tuvo durante largo tiempo. El propio Poder Legislativo –vamos a destacarlo en algunas páginas– ter-

6. Las condiciones de aparición de la centralidad de ese Poder Ejecutivo se exponen en el capítulo 3 de la parte I.

7. Véase el capítulo 2 de la parte II.