

PIERRE ROSANVALLÓN

# La legitimidad democrática

Imparcialidad, reflexividad,  
proximidad

MANANTIAL  
Buenos Aires

Título original: *La légitimité démocratique.*  
*Impartialité, réflexivité, proximité*  
Éditions du Seuil, París  
©Éditions du Seuil, 2008

TRADUCCIÓN: HEBER CARDOSO

Diseño de tapa: Eduardo Ruiz

Cet ouvrage a bénéficié du soutien de Culturesfrance, opérateur du Ministère Français des Affaires Étrangères et Européennes et du Ministère Français de la Culture et de la Communication.

Esta obra se ha beneficiado con el apoyo de Culturesfrance, operador del Ministerio Francés de Asuntos Extranjeros y Europeos y del Ministerio Francés de la Cultura y de la Comunicación.

Rosanvallon, Pierre

La legitimidad democrática : imparcialidad, reflexividad, proximidad.  
- 1a ed. - Buenos Aires : Manantial, 2009.  
336 p. ; 22x14 cm.

Traducido por: Heber Cardoso  
ISBN 978-987-500-134-3

1. Democracia. I. Heber Cardoso, trad. II. Título  
CDD 323

Hecho el depósito que marca la ley 11.723  
Impreso en la Argentina

© 2009, de esta edición Ediciones Manantial SRL  
Avda. de Mayo 1365, 6° piso  
(1085) Buenos Aires, Argentina  
Tel: (54-11) 4383-7350 / 4383-6059  
info@emanantial.com.ar  
www.emanantial.com.ar

Prohibida su venta en Europa

Derechos reservados

Prohibida la reproducción parcial o total, el almacenamiento, el alquiler, la transmisión o la transformación de este libro, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico o mecánico, mediante fotocopias, digitalización u otros métodos, sin el permiso previo y escrito del editor. Su infracción está penada por las leyes 11.723 y 25.446.

# Índice

EL DESCENTRAMIENTO DE LAS DEMOCRACIAS (INTRODUCCIÓN)...	19
<i>Las ficciones fundadoras</i> .....	22
La elección mezcla un principio de justificación con una técnica de decisión. Los dos supuestos: el horizonte de la unanimidad; la identificación de la naturaleza de un régimen con sus condiciones de establecimiento.	
<i>La doble legitimidad: formación y declinación de un sistema</i> .....	24
La formación de un poder administrativo, compensador del debilitamiento de la legitimidad de los poderes electos. La perspectiva de una identificación con la generalidad social. El giro de la década de 1980.	
<i>La nueva era de la legitimidad</i> .....	26
La reformulación de las condiciones de expresión de la generalidad social. Los tres modelos: la generalidad negativa, la generalidad de multiplicación, la generalidad de atención a la particularidad. Las figuras de legitimidad asociadas: imparcialidad, reflexividad, proximidad. Su carácter híbrido.	
<i>Una revolución aún indeterminada</i> .....	32
Las autoridades independientes y las cortes constitucionales. Aún no han encontrado su lugar en el orden democrático. El	

continente de la democracia indirecta. La cuestión de un arte democrático de gobierno.

*El nuevo dualismo democrático*..... 36

La democracia se vuelve más compleja. Conciliar el hecho mayoritario y el ideal de unanimidad. Distinguir las instituciones del conflicto y las del consenso. Explicitar la ficción democrática. La tensión entre democracia de las decisiones y democracia de las conductas.

## I

### EL SISTEMA DE LA DOBLE LEGITIMIDAD

1. LOS SUPUESTOS DE LA LEGITIMIDAD DE ESTABLECIMIENTO..... 43

*El antiguo horizonte de la unanimidad*..... 44

*Homonoia y concordia* en Grecia y Roma. Los mundos germano y galo. El universo cristiano. Las primeras elecciones como rituales de comunión. La unanimidad como cualidad social.

*La equívoca invención de la mayoría*..... 49

Las elecciones en la Iglesia y la adopción “técnica” del principio mayoritario, Sieyès y la mayoría como equivalente de la unanimidad. La historia de la palabra mayoría.

*La persistencia de la unanimidad*..... 55

Francia y Estados Unidos de las revoluciones. 1848 y la celebración de la concordia social. Los enfrentamientos partidarios bajo sospecha. Un fenómeno universal.

*Lo impensado del hecho mayoritario y crisis estructural de las democracias* ..... 60

Sufragio universal y lucha de clases. El mantenimiento del ideal de unanimidad. El sentido de la crítica de los partidos.

*La elección sustancial*..... 62

La reforma electoral, medio para satisfacer las necesidades populares. La ideología cartista: el sufragio universal como panacea. Los republicanos franceses de las décadas de 1830 y 1840.

*El sentido de un desencanto* ..... 63

La ceguera fundadora. La larga historia de los desencantos. Las reacciones ante el sentimiento de “crisis de la democracia”.

2. LA LEGITIMIDAD DE IDENTIFICACIÓN CON LA GENERALIDAD ... 65

*Administración y política: breve historia* ..... 65

Política y administración: la relación original de subordinación. La justificación norteamericana del sistema del botín [*spoil system*]. Las resistencias a los concursos para la selección de los empleados en Francia. El giro de fines del siglo XIX. Las dos vías.

*El corporativismo de lo universal* ..... 72

Duguit y la crítica de la doctrina francesa de la potencia pública como derecho subjetivo. El servicio público como función. La sustitución de la voluntad general por el interés general. La redefinición del Estado. La identificación de los funcionarios con la realización del bien común. La cuestión del estatuto.

*La administración racional*..... 79

La generalidad, producto de una política científica y de una administración racional: el laboratorio norteamericano. El *Progressive Movement* y el culto de la eficacia. El *Government by commission*, los *City managers*. La administración en Alemania y en Francia después de 1918.

*Los jacobinos de excelencia*..... 89

El Estado como figura constitutiva de la democracia en el siglo XX. Los “jacobinos de excelencia” y la consagración del alto funcionario. Desinterés y racionalidad. La creación de la Escuela Nacional de Administración.

*El concurso y la elección* ..... 93

Las dos pruebas de selección de los agentes de la generalidad. Criterios de validación y finalidades. El concurso como equivalente de una “pura elección”. Cumple la concepción original del voto-función. El tipo correspondiente de representación. Los conflictos de legitimidad derivados de la competencia entre los dos procedimientos. La perspectiva china.

3. LA GRAN TRANSFORMACIÓN.....	101
<i>La economía y la sociedad de la generalidad</i> .....	102
El capitalismo vuelve abstracto al mundo. Las nociones de valor de cambio y de fuerza de trabajo. Marx y la emancipación como retorno a la particularidad. La constitución de las clases.	
<i>El nuevo mundo de la particularidad</i> .....	104
La economía de la particularidad. Sus diferentes dimensiones: consumo, producción, organización del trabajo. Los nuevos modos de composición de lo social. Las consecuencias en materia de relaciones de los individuos con las instituciones.	
<i>De la administración a la gobernanza</i> .....	109
Las condiciones de deslegitimación del poder administrativo. La declinación del “Estado jacobino benévolo”. La desacralización de la alta función pública. El papel del gaullismo en Francia.	
<i>La desacralización de la elección</i> .....	114
La reducción de la elección a un mecanismo de designación competitiva. La pérdida de consistencia de la noción de mayoría. El pueblo invisible.	

## II

### LA LEGITIMIDAD DE IMPARCIALIDAD

1. LAS AUTORIDADES INDEPENDIENTES: HISTORIA Y PROBLEMAS..	119
<i>El ejemplo norteamericano</i> .....	119

La situación en la década de 1880. Las razones de la creación, en 1887, de la *Interstate Commerce Commission*. La cuestión de la independencia.

*El movimiento de la década de 1880* ..... 125

Motivos técnicos y políticos de un desarrollo acelerado. El carácter emblemático del caso francés. La sospecha de parcialidad como denegatoria de legitimidad. La falta de modelo.

*La crítica impotente* ..... 129

La crítica a esas instituciones no impidió su multiplicación. La naturaleza de los debates en Estados Unidos y en Francia. La falta de teoría.

*La demanda social de imparcialidad* ..... 133

Numerosos trabajos destacan la importancia de la demanda social de imparcialidad.

2. La DEMOCRACIA DE IMPARCIALIDAD ..... 135

*La representación por imparcialidad* ..... 136

Más allá de la representación-delegación y de la representación-figuración. El criterio de la accesibilidad. La presencia activa en el mundo. La representación en el sentido del *órgano*. La realización de la pura teoría del gobierno representativo.

*Los efectos de la colegialidad* ..... 142

Una obligación dirigida a las condiciones de funcionamiento. La ilustración de los antiguos ideales de la deliberación parlamentaria. La inamovilidad y la no renovación de las funciones.

*La prueba de validación* ..... 145

La independencia como estatuto y la imparcialidad como cualidad. Pruebas procedimentales, pruebas de eficacia y pruebas de control. Una legitimidad precaria, del orden de una reputación.

*La generalidad negativa* ..... 149

La sustitución de una forma de generalidad procedimental-negativa al proyecto anterior de una generalidad de identificación positivo-agregativa. La idea de un poder como designación de un “lugar vacío”.

*Una forma para conceptualizar* ..... 152

Tipo ideal y realidad. Las grandes líneas de un trabajo necesario. La distinción entre *potestas* y *auctoritas*. La responsabilidad horizontal. Las diferentes concepciones de la composición de las autoridades. Las condiciones de una apropiación social.

3. ¿LA IMPARCIALIDAD CONSTITUYE UNA POLÍTICA?..... 159

*Imparcialidad activa y pasiva* ..... 159

La democracia de imparcialidad no es un simple componente del Estado de derecho. Venda de la justicia y velo de ignorancia. La sociedad de imparcialidad.

*Crítica de la imparcialidad utópica* ..... 163

Las tres figuras de una imparcialidad no democrática: el juez-dios, el príncipe-extranjero, la mano invisible. Historia y características.

*La imparcialidad constituyente*..... 172

Instituciones consideradas como infraestructuras de la vida social. El ejemplo de las autoridades monetarias vistas por Condorcet. El apego alemán a la independencia del Banco Central es indisociable de los recuerdos de la hiper inflación de la década de 1920.

*Los registros de la vida democrática* ..... 179

Política mayoritaria y política de imparcialidad. El debate sobre la línea divisoria adecuada entre las dos esferas.



## III

## LA LEGITIMIDAD DE REFLEXIVIDAD

1. LA DEMOCRACIA REFLEXIVA .....	183
<i>El poder constituyente, horizonte de la democracia inmediata</i> .....	184
El poder constituyente, expresión inmediata y absoluta del pueblo vivo. Sus expresiones radicales. Las visiones de una cierta unidimensionalidad de lo político.	
<i>Condorcet y la generalidad de multiplicación</i> .....	190
Soberanía compleja y democracia representativa. Pluralizar los mecanismos y las figuras del poder social.	
<i>Los tres cuerpos del pueblo</i> .....	192
La necesidad de una expresión funcional y materialmente multiplicada del pueblo. Pueblo electoral, pueblo social y pueblo-principio. Sus características, su complementariedad.	
<i>Las temporalidades plurales de lo político</i> .....	195
El pueblo como figura del tiempo. La voluntad general como construcción de una historia. Querer no es lo mismo que decidir.	
<i>Los registros de la deliberación</i> .....	197
La heterogeneidad de las formas de la confrontación pública. El sufragio universal como lengua común. Tiene una función de agregación de los registros y de las arenas de la deliberación. Hacer vivir la diversidad.	
<i>La imposible autofundación</i> .....	198
Los aspectos formales de la cuestión. La elección no puede tener su fundamento en sí misma. Si la democracia no puede autoengendrarse, tampoco puede autocontrolarse.	

2. LAS INSTITUCIONES DE LA REFLEXIVIDAD .....	201
<i>Los tres modelos del control de constitucionalidad</i> .....	202
El enfoque liberal (Constant y Sieyès). La jerarquía normativa (Kelsen). La concepción democrática-reflexiva. Situación de los trabajos contemporáneos sobre el tema.	
<i>Constitucionalismo y reflexividad</i> .....	206
La función de representación de las cortes constitucionales en sus diferentes dimensiones. Los testigos de la ficción democrática. La cuestión de la obligación previa. El enriquecimiento de la deliberación política. Foro político y “foro de los principios”. La organización de un escenario deliberativo.	
<i>La reflexividad generalizada</i> .....	216
La reflexividad democrática no se limita a la intervención de las cortes constitucionales. El papel de la sociedad civil. Ejemplos de otras instituciones.	
<i>El espejismo de la constitución absoluta</i> .....	219
El constitucionalismo económico. Los enfoques de Buchanan y Hayek. La perspectiva de una disolución de la democracia.	
3. SOBRE LA IMPORTANCIA DE NO SER ELEGIDO.....	225
<i>La dificultad contramayoritaria</i> .....	225
Crítica de la razón constitucional. Historiadores y teóricos del problema.	
<i>La elección de los jueces: algunos elementos de historia</i> ....	227
La experiencia revolucionaria francesa de la elección. Un credo republicano que nunca se puso en práctica. El caso norteamericano: los diferentes procedimientos existentes.	
<i>Sobre la destrucción partidaria de las instituciones</i> .....	232
La difícil distinción entre una “pura elección” y una “elección	

partidaria”. Los peligros de una confusión. La disolución del Consejo de Censores introducida en 1776 en Pennsylvania. El fracaso del Tribunalado francés del año VIII. La situación actual de la Corte Suprema norteamericana.

*Las dos exigencias* ..... 238

La democracia como régimen y como forma de sociedad. Las confusiones a evitar.

*¿Quién vigilará a los guardianes?* ..... 239

¿Guardianes o amos? El debate en torno a los proyectos de Sieyès en el año III. La imposible garantía en términos jerárquicos. El camino de la reflexividad.

*La legitimidad variable* ..... 240

Funciones y poderes. La legitimidad de competencia. Situación comparada de la Corte Suprema y del Congreso en Estados Unidos.

IV

LA LEGITIMIDAD DE PROXIMIDAD

1. LA ATENCIÓN A LA PARTICULARIDAD ..... 247

*Los registros de la proximidad* ..... 247

Los tres elementos de la proximidad: variable de posición, variable de interacción y variable de intervención. Presencia, interacción y atención a la particularidad.

*La idea de justicia procedimental* ..... 249

Los trabajos de Tom Tyler: la legitimidad de los agentes públicos es función de las calidades de “justicia procedimental” vinculadas a su comportamiento. El entrelazamiento de la imparcialidad y de la proximidad.

*Atención a la particularidad y autoestima* ..... 253

La psicología relacional. El juego de suma positiva entre el individuo y la institución. Legitimidad-flujo y legitimidad-capital.

<i>Sociología del reconocimiento</i> .....	256
De Charles Taylor a Axel Honneth: la creciente importancia de la noción de reconocimiento. Una ampliación y una reinterpretación del sentimiento de explotación.	
<i>Ética y política de la atención</i> .....	258
La noción de <i>care</i> . Sus orígenes en la literatura feminista. Su extensión. Las dos dimensiones de la ética: reglas justas y comportamientos de atención. ¿Hacia una política del <i>care</i> ?	
<i>La cuestión del gobierno democrático</i> .....	260
El acento aplicado a la cuestión del poder legislativo en la teoría política clásica. La cuestión de la “governabilidad” sólo es considerada desde el punto de vista del poder. La democracia fue pensada como régimen pero no como gobierno.	
<i>La generalidad de atención a la particularidad</i> .....	267
La generalidad como inmersión radical en lo concreto del mundo. Un método político que caracteriza el arte de gobernar. Generalidad fría y generalidad viva.	
2. LA POLÍTICA DE PRESENCIA.....	269
<i>Presencia y representación</i> .....	269
La presencia más allá de la delegación y la figuración. Estar presente ha reemplazado al proyecto de hacer presente. El <i>socius</i> y el prójimo. Una representación-empatía vuelve a dar legibilidad y visibilidad a la política. La importancia de la gestualidad. El descenso en generalidad. Una representación-narración.	
<i>Elementos para una historia de la distancia y de la proximidad</i> .....	277
Potencia y compasión en la política clásica. Los regímenes de carácter democrático equívoco deben dar pruebas no institucionales de su representatividad. El ejemplo de Napoleón III. Los viajes oficiales como “pruebas de proximidad”. La voluntad republicana inversa de descorporizar la política.	

<i>El giro</i> .....	282
La familiaridad en política: una historia antigua. La era de la compasión. El sentido del <i>compassionate conservatism</i> en Estados Unidos. Nicolas Sarkozy y la omnipresencia.	
<i>Política e impolítica de la presencia</i> .....	286
La sensibilidad de los ciudadanos ante las manifestaciones de empatía. La presencia como verdadera forma política. La relación con el mundo mediático. Los efectos perversos.	
3. LA DEMOCRACIA DE INTERACCIÓN .....	291
<i>Lo viejo y lo nuevo de la participación</i> .....	292
La expresión <i>participatory democracy</i> en Estados Unidos en la década de 1960. Surgimiento mundial de ese imperativo. El nuevo sentido de la palabra <i>participation</i> en la década de 1990. Gobernanza y democracia funcional.	
<i>La nueva actividad democrática</i> .....	297
La implicación ciudadana difusa. La proximidad como cualidad de interacción. Las funciones en acción: trabajo de justificación e intercambio de informaciones.	
<i>Lo viejo y lo nuevo de la democracia de interacción</i> .....	301
El análisis del papel de la opinión en el siglo XVIII. La idea de una economía general de la interacción política. Los liberales del siglo XIX y la prensa como medio de gobierno. La intuición de Durkheim: la democracia como cualidad de la comunicación entre el poder y la sociedad.	
<i>La representación permanente</i> .....	306
Un trabajo reflexivo-representativo. Un incesante trabajo de inclusión, reacción e interpretación.	
<i>Las instituciones de la interacción</i> .....	307
La necesidad de nuevos órganos de mediación entre el poder y la	

sociedad (equivalente a lo que los partidos habían introducido en el siglo XIX entre la sociedad y el sistema electoral). La noción de comisión pública. El papel de la prensa.

*El repertorio de las tentaciones*..... 311

Ideología de la proximidad y visión encantada de lo local. Retorno sobre la necesaria deconstrucción de la noción de proximidad.

LA DEMOCRACIA DE APROPIACIÓN (CONCLUSIÓN)..... 313

*Las dos democracias*..... 316

El ideal histórico de identificación entre gobernados y gobernantes. Dar, al contrario, forma democrática a una distancia reconocida en su necesidad funcional. Las tres modalidades de ejercicio de una tal democracia de apropiación. Una teoría realista-positiva.

*La tentación de la impolítica* ..... 320

Las vías de la impolítica. La noción de democracia furtiva y el rechazo del mundo partidario. La perspectiva equívoca de una “despolitización” de la democracia. Regulación y construcción democráticas.

*El sentido de una historia* ..... 322

La complicación de la democracia. Lo viejo y lo nuevo. El propio término *democracia*. Las cuatro dimensiones: actividad cívica, régimen, forma de sociedad y modo de gobierno. La única definición universal es la que desarrolla y radicaliza sus exigencias.

ÍNDICE DE NOMBRES ..... 327

# EL DESCENTRAMIENTO DE LAS DEMOCRACIAS

(INTRODUCCIÓN)

La unción popular de los gobernantes es para nosotros la principal característica de un régimen democrático. La idea de que el pueblo es la única fuente legítima del poder se ha impuesto con la fuerza de la evidencia. Nadie pensaría en cuestionarla, ni siquiera en reflexionar sobre ella. “La soberanía no se puede compartir, resumía en el siglo XIX un gran republicano francés. Es preciso elegir entre el principio electivo y el principio hereditario. Es preciso que la autoridad se legitime mediante la voluntad de todos, libremente expresada, o mediante la supuesta voluntad de Dios. ¡El pueblo o el papa! ¡Elegid!”<sup>1</sup> Responder a semejante disyuntiva dispensaba de cualquier argumentación. Y en esa situación nos hemos mantenido. Ese enunciado, sin embargo, encubre una importante aproximación al tema: la asimilación práctica de la voluntad general con la expresión mayoritaria. Pero no llegó a ser discutida. En efecto, el hecho de que el voto de la mayoría estableciera la legitimidad de un poder también fue universalmente admitido como un procedimiento que se identificaba con la propia esencia del hecho democrático. Una legitimidad definida en esos términos se impuso ante todo, naturalmente, como ruptura con un mundo antiguo donde las minorías dictaban su ley. La evocación de “la gran mayoría”, o de “la inmensa mayoría”, bastaba entonces para darle cuerpo al afianzamiento de los derechos de la mayoría frente a la voluntad claramente particular de los regímenes despóticos o aristocráticos. La apuesta decisiva con-

1. Louis Blanc, “Réforme électorale”, en *Revue du Progrès*, t. II, 15 de octubre de 1839, pág. 308.



sistía en marcar una diferencia en cuanto al origen del poder y los fundamentos de la obligación política. A partir de ahí, el principio de la mayoría se fue haciendo reconocer en su sentido más estrictamente procedimental. “La ley de la mayoría –se ha destacado de manera clásica– es una de esas ideas simples que se hacen aceptar de entrada; se caracteriza por no favorecer a nadie de antemano y pone a todos los votantes en la misma categoría.”<sup>2</sup>

### LAS FICCIONES FUNDADORAS

Sin embargo, el pasaje de la celebración del Pueblo o de la Nación, siempre en singular, a la regla mayoritaria no cae por su propio peso, dada la diferencia de niveles en la que se sitúan los dos elementos. Por un lado, se encuentra la afirmación general, filosófica si se quiere, de un sujeto político y, por el otro, la adopción de un procedimiento práctico de elección. De esta manera, en la elección democrática se mezclan un *principio de justificación* y una *técnica de decisión*. Su rutinaria asimilación terminó por encubrir la contradicción latente que los subtendía. En efecto, ambos elementos no son de la misma naturaleza. En tanto procedimiento, la noción de mayoría se puede imponer fácilmente al pensamiento, pero no ocurre lo mismo si se la entiende de manera sociológica. En este caso, adquiere una dimensión inevitablemente aritmética: designa lo que sigue siendo una fracción, aunque sea predominante, del pueblo. Pues bien, la justificación del poder mediante las urnas siempre ha remitido implícitamente a la idea de una voluntad *general* y, por tanto, de un pueblo figura del conjunto de la sociedad. Esta perspectiva sociológica no ha dejado de fortalecerse mediante el requisito moral de igualdad y por el imperativo jurídico del respeto de los derechos, que llama a considerar el valor propio de cada integrante de la colectividad. De esta manera, el horizonte de la unanimidad ha subtendido la idea democrática desde los orígenes: es democrático, en el sentido más amplio del término, lo que expresa la generalidad social. Tan sólo se procedió *como si* la mayor cantidad valiera por la totalidad, *como si* fuera una manera aceptable de acercarse a una exigencia más fuerte. Primera asimilación desdoblada en

2. Adhémar Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 8<sup>a</sup> ed., París, 1927, t. I, pág. 330.

una segunda: la identificación de la naturaleza de un régimen con sus condiciones de establecimiento. La parte valía por el todo y el momento electoral valía por la duración del mandato: tales fueron los dos supuestos sobre los que se asentó la legitimidad de un régimen democrático.

El problema es que esta doble ficción fundadora progresivamente se fue mostrando como la expresión de una insoportable *contraverdad*. Por eso, desde fines del siglo XIX, mientras el sufragio universal (masculino) comenzaba precisamente a generalizarse en Europa, en todas partes se multiplicaban los signos de un precoz desencanto. El espectro del reino de las masas, al principio tan temido por los liberales, pronto fue reemplazado por la comprobación del advenimiento de regímenes envarados en la estrechez de sus preocupaciones. Las palabras “pueblo” y “nación”, que no habían dejado de alimentar expectativas e imaginaciones, entonces se vieron como empequeñecidas al encontrarse ahogadas en los meandros de la agitación partidaria y en el clientelismo. El sistema de partidos, cuya existencia y función no habían sido consideradas por ninguno de los primeros teóricos de la democracia, se impuso a partir de este período como el efectivo corazón de la vida política, dando lugar al reino de las rivalidades personales y las camarillas. A la inversa, el Parlamento, que, por su parte, había sido considerado desde los orígenes como la institución que resumía el espíritu y la forma del gobierno representativo, perdía su centralidad y asistía al cambio de naturaleza de su funcionamiento. La idea inicial de un recinto de la razón pública donde se debatiera en voz alta la definición del interés general, de hecho se había degradado en un sistema de negociaciones sometidas a intereses particulares. Por su parte, el momento electoral continuó movilizandando las energías y expresando verdaderas cuestiones por resolver. Pero ya no volvió a ser aquella fiesta calurosa de la ciudadanía que había trazado el primer horizonte del sufragio universal. Durante todo ese período que transcurre entre 1890 y 1920, en el que se amontonan las obras que auscultan la “crisis de la democracia”, la idea de que el funcionamiento del sistema electoral mayoritario lleva a expresar el interés social fue perdiendo toda credibilidad. El mundo electoral-parlamentario se mostraba gobernado por lógicas de la particularidad más que por una exigencia de generalidad. El principio de la elección de los gobernantes por cierto que siempre delineó un horizonte procedimental insuperable, pero se dejó de creer en la automaticidad de sus virtudes.

LA DOBLE LEGITIMIDAD:  
FORMACIÓN Y DECLINACIÓN DE UN SISTEMA

Frente a lo que se experimentaba como una profunda conmoción, ese período 1890-1920, que enmarcó la Gran Guerra, procurará determinar los medios que le permitieran al ideal democrático recuperar su primitiva dimensión sustancial. Como se sabe, se explorarán los caminos más extremos, llegando en algún momento incluso a erigir el proyecto totalitario como figura deseable del bien público. Pero en medio de esa efervescencia también surgirá de manera más discreta lo que modificará en profundidad los regímenes democráticos: la formación de un verdadero poder administrativo. En efecto, durante ese período se edifica en todas partes un Estado más fuerte y mejor organizado. El hecho importante consiste en que su desarrollo era indisociable de una empresa de refundación de sus principios. Se quería que la “maquinaria burocrática” constituyera *en sí misma* una fuerza identificada con la realización del interés general. Los modelos del servicio público en Francia y de la administración racional en Estados Unidos ilustraban entonces las dos grandes maneras de pensar el cumplimiento de ese objetivo. Por un lado, la visión de una especie de corporativismo de lo universal, que llamaba estructuralmente a los funcionarios a identificarse con su misión, a volverse “interesados en el desinterés”. Por el otro, la búsqueda del acceso a la generalidad mediante las virtudes de una gestión científica. De esa manera, se encontraban reactualizados y reinsertados en el universo democrático los antiguos ideales del gobierno racional y de la política positiva, que desde la Ilustración hasta Auguste Comte habían invitado a realizar el bien público al margen de las pasiones partidarias.

El objetivo era corregir el problemático proyecto de una expresión unificada de las voluntades mediante una forma de implementación más realista y objetiva de la generalidad social. En efecto, esa empresa comenzó a tomar cuerpo, por lo menos parcialmente. Sin que las cosas nunca hayan sido plenamente conceptualizadas, los regímenes democráticos fueron apoyándose progresivamente en dos bases: el sufragio universal y la administración pública. Ésta dejó de ser la simple correa de trasmisión del poder político para adquirir un margen de autonomía basado en la competencia. A la igualdad de expresión reconocida por el voto le correspondía, en consecuencia, el principio de la igualdad de admisión en la función pública. Dos tipos de pruebas paralelas fueron consagradas simultáneamen-

te para designar a quienes podrían denominarse representantes, o intérpretes, de la generalidad social: la elección y el concurso (o examen). La elección como opción “subjetiva”, guiada por el sistema de intereses y opiniones, el concurso como selección “objetiva” de los más competentes. En el caso francés, esas dos dimensiones del principio sagrado del sufragio universal y del servicio público superpusieron explícitamente sus respectivos valores en la ideología republicana. Los “jacobinos de excelencia” de la alta administración la encarnaron con los mismos títulos que los elegidos por el pueblo. Junto con la legitimidad del establecimiento —la de la consagración a través de las urnas—, aparecía una segunda percepción de la legitimidad democrática: la de la *identificación con la generalidad social*. En los hechos, ésta desempeñó un papel decisivo en tanto elemento compensador del debilitamiento de la legitimidad electoral. De esta forma, se enlazaban los dos grandes modos de concebir la legitimidad: la legitimidad derivada del reconocimiento social de un poder y la legitimidad como adecuación a una norma o a valores. A partir de comienzos del siglo XX, esas dos formas cruzadas de legitimidad —procedimental y sustancial— le dieron un cierto asentamiento a los regímenes democráticos. La vuelta de página comenzó en la década de 1980.

Primero, la legitimación a través de las urnas retrocedió como consecuencia de la relativización y la desacralización de la función electoral. En la edad “clásica” del sistema representativo, ésta valía como mandato indiscutible para gobernar luego “libremente”. Se presuponía que las futuras políticas estaban incluidas en los términos de la opción electoral por el solo hecho de la inscripción de esta última en un universo previsible, estructurado por organizaciones disciplinadas, con programas bien definidos y discrepancias claramente expresadas. Pero éste ya no era el caso. A partir de entonces, la elección tiene una función más reducida: sólo valida un modo de designación de los gobernantes. Ya no implica una legitimación *a priori* de las políticas que luego se llevarían a cabo. Por otro lado, la noción de mayoría cambiaba de sentido. Si bien continuaba perfectamente definida en términos jurídicos, políticos y parlamentarios, lo es mucho menos en términos sociológicos. En efecto, el interés del mayor número de votantes ya no puede ser tan fácilmente asimilado, como en el pasado, con el de una mayoría. El “pueblo” ya no es percibido como una masa homogénea; se lo entiende más bien como una sucesión de historias singulares, como una suma de situaciones específicas. Por eso, las sociedades contemporáneas se comprenden