

## **Participación y control ciudadano en la actualidad: ¿qué tipo de representación y de mandato para qué clase de democracia?\***

**Maria Laura Eberhardt\*\***

### **Resumen**

Este artículo pretende enmarcar, en términos históricos y teóricos, el análisis de los nuevos movimientos sociales, junto con el de otras formas de participación y control ciudadano emergidas desde finales del siglo XX, tanto informales (las diversas modalidades de protesta social) como formales (canalizadas a través de mecanismos institucionales semidirectos). Se trabajará sobre tres ejes. Primero, un análisis de qué se entiende por representación y qué significado e implicancia tiene hoy su “metamorfosis” o “crisis”. Segundo, una revisión de la modalidad y el sentido que adoptó el vínculo jurídico-político entre representantes y representados en el Medioevo y la Modernidad: el mandato imperativo y el mandato representativo respectivamente. Se propone que, en la actualidad, esta relación tomó la forma de un mandato “híbrido”. Finalmente, se hará un estudio sobre los modelos históricos de democracia y el lugar que ocupa la representación o la participación en cada de ellas hasta nuestros tiempos.

**Palabras clave:** Representación, mandato, participación, control, democracia.

### **Abstract**

This article aims to frame, in historical and theoretical terms, the analysis of the new social movements together with that of other forms of citizen participation and control that have emerged since the end of the 20th century: informal (such as the various forms of social protest) and formal (channeled through semi-direct institutional mechanisms).

---

\* Enviado: 4/06/2020. Aceptado: 23/07/2020

\*\* Doctora por la Facultad de Derecho (Universidad de Buenos Aires) con especialidad en Derecho Político, Doctora en Ciencia Política (Universidad Nacional de San Martín), Magíster en Ciencia Política y Sociología (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) y Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Investigadora Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina. Profesora Universidad de Buenos Aires y Universidad Nacional Arturo Jauretche. Correo electrónico: laura\_rafaela@yahoo.com.ar.

It will work on three axes. First, an analysis of what is meant by representation and representative regime and what is the meaning and implication of its "metamorphosis" or "crisis" today. Second, a review of the form and the meaning of the legal-political link between representatives and represented people in the Middle Ages and Modernity: the imperative mandate and the representative mandate. Furthermore, it is suggested that this relationship currently took the form of a "hybrid" mandate. Finally, a study on the historical modalities of democracy and the place of representation or participation in each of them up to our times.

**Keywords:** Representation, mandate, participation, control, democracy.

### **Resumo**

Este artigo tenta enquadrar, em termos históricos e teóricos, a análise dos novos movimentos sociais, juntamente com outras formas de participação e controle do cidadão que surgiram desde o final do século XX: informal (como as várias formas de protesto social) e formal (canalizada) através de mecanismos institucionais semi-diretos). Ele funcionará em três eixos. Primeiro, uma análise do que se entende por representação e regime representativo e qual é o significado e as implicações de sua "metamorfose" ou "crise" hoje. Segundo, uma revisão da forma e do significado do vínculo jurídico-político entre os representantes e os representados na Idade Média e na Modernidade: o mandato imperativo e o mandato representativo. Além disso, sugere-se que essa relação atualmente tenha a forma de um mandato "híbrido". Finalmente, um estudo sobre as modalidades históricas da democracia e o local de representação ou participação em cada uma delas até os nossos dias.

**Palavras-chave:** Representação, mandato, participação, controle, democracia.

## 1. El contexto de crisis de la representación política

El análisis de los nuevos movimientos sociales, junto con el de otras formas de participación informales (las diversas modalidades de protesta social) y formales (como las canalizadas por mecanismos institucionales semidirectos, a saber: la iniciativa popular, la consulta popular, la revocatoria de mandato,<sup>1</sup> etc.), se enmarca en el contexto de la crisis de los Estados de bienestar keynesianos y el declive de su correspondiente modelo de representación de masas, aproximadamente, desde mediados de los años 70. En esos tiempos, la crisis económica mundial y las reformas de libre mercado socavaron la lógica organizacional de los partidos obreros y la estratificación social de clases sobre la que aquéllos se constituyeron. La precariedad, fragmentación y flexibilización de los mercados diversificó los intereses e identidades de los trabajadores y desincentivó las organizaciones colectivas (como los sindicatos), ya profundamente debilitadas por la represión (Roberts, 2002: 70).

A partir de tales cambios y del concomitante declive de los partidos de masas, emergieron y se afianzaron los llamados nuevos movimientos sociales (De Sousa Santos, 2001: 177), en pos de reclamos específicos y heterogéneos (feministas, de derechos humanos, ecologistas, de pueblos originarios, antiglobalización), varios de ellos de raigambre local y otros de proyección internacional que, en pos de su autonomía, no pretendieron ni permitieron ser articulados por los partidos tradicionales (Eberhardt, 2013: 39).

Su fortalecimiento, junto el de las organizaciones no gubernamentales, fue impulsado por un entorno dominado por tres tendencias: la desinstitucionalización de la representación política, en tanto los votantes se volvían cada vez más independientes de las organizaciones; la desmasificación de la política, consistente en el declive de los partidos de gran escala y de sus estructuras organizacionales de base; y la

---

1 Es un mecanismo institucional incluido en algunas constituciones y normativas nacionales o subnacionales, que habilita a los ciudadanos, tras la recolección de un número determinado de firmas, a solicitar la convocatoria a un referéndum vinculante en el que se decida por mayoría de votos la destitución de un funcionario electo. La misma suele ser aplicable cumplido el primer año de gobierno y antes de entrar en el último. Algunas normativas estipulan como causal el incumplimiento del programa de gobierno o la insatisfacción generalizada de la población. Otras legislaciones no explicitan causales para su promoción.

verticalización de los lazos entre el partido y la sociedad, donde las antiguas formas horizontales de organización de intereses de clase y solidarias dejaron paso a redes verticales policlasistas que dependían de intercambios de favores materiales y políticos individualizados (Roberts, 2002: 71). Se inicia entonces el paso al llamado “Estado de la era global” (Abal Medina, 2014) consolidado en los 90, con su nuevo modo de concebir y ejercer la representación política, a la que Bernard Manin (1997) denominó “democracia de audiencia” y Giovanni Sartori (1998), “videopolítica”. Se trata de una forma de organización y de ejercicio de la representación política marcada por la creciente diferenciación interna de las sociedades posindustriales, la fractura del orden social y de su estructuración de clases, el debilitamiento de las identidades colectivas, la preponderancia de los intereses individuales, el impacto político de los medios de comunicación de masas, el auge de los mecanismos de representación “permanente” (como los sondeos de opinión) y la emergencia de los partidos *catch all* o profesional electorales. Todo lo anterior, unido a un electorado complejo, cambiante, independiente, desestructurado, estratégico y fluctuante.

La representación; entendida en una primera aproximación como la dinámica relacional entre gobernantes y gobernados, donde los primeros adquieren su derecho a tomar decisiones por concesión de los segundos y solo bajo la condición de mantener su aprobación (Shugart, Moreno y Crisp, 2002: 83), pierde frente a las puertas del nuevo milenio gran parte de sus características de antaño.

De ser ejercida, durante la mayor parte del siglo XX, por partidos ideológicos de clase, de firme organización burocrática, con amplios programas de gobierno y hondo arraigo en la vida de sus afiliados, recae ahora en organizaciones partidarias abocadas profesionalmente a la captura indiscriminada de votos, con preponderancia del líder por sobre sus bases, vaciadas de contenido ideológico, que eluden dar definiciones claras y lineamientos precisos de política, alineadas tras las agendas mediáticas coyunturales y las encuestas de opinión, que incorporan técnicas de marketing y asesoramiento especializado en medios audiovisuales y redes sociales para el armado de sus campañas electorales, en las que la imagen del candidato ocupa un lugar central (personalización de la política) y donde los mensajes al ciudadano se vuelven ambiguos y generales.

Es en esta transición o paso donde vuelve a cuestionarse fuertemente el sentido y alcances de la representación, frente a partidos que ya no expresan una opción

ideológica o de clase, ni se diferencian en plataformas claras de gobierno, donde el lazo entre gobernantes y gobernados se ha debilitado y crece la brecha entre ambos, donde los segundos no se sienten cabalmente representados por los primeros y se alejan o descreen de la política y de sus instituciones, y donde los primeros deben hacer constantes esfuerzos por seducir y mantener de su lado a un público volátil y escéptico. Algunos autores hablan de una “metamorfosis” de la representación política (Manín, 1997: 196-197) entendida como el quiebre de una forma particular de representación que, al igual que ocurriera hacia fines del siglo XIX y principios del XX con el modelo anterior (el “parlamentarismo”), implica el paso hacia una nueva forma de relación representante-representado: la transformación de la “democracia de partidos” en la “democracia de audiencia”, pero conservando los cuatro principios básicos de todo gobierno representativo (la elección de los representantes, la autonomía parcial de los mismos, la libertad de la opinión pública y la toma de decisiones a partir de la discusión). Otros aluden a una “crisis” de la representación, en tanto descreimiento, desafección y apatía de la ciudadanía respecto de las instituciones básicas de la democracia representativa: los gobernantes, los partidos políticos, las elecciones y los órganos gubernamentales. Un clima general de descontento popular acerca del desempeño de las instituciones de gobierno, con parlamentos desprestigiados como “lugares donde reina la politiquería y la verbosidad, con *lobbistas* operando detrás de la escena y con un funcionamiento permanentemente ineficiente y lento” (Nino, 2003: 237), y donde los partidos son percibidos como “grupos corporativos que defienden sus propios intereses” (*Id.*: 238).

Esta coyuntura crítica abrió las puertas al surgimiento y consolidación de otras formas de participación ciudadana, que exceden lo puramente electoral o partidario y habilitan novedosas vías de expresión popular. Tales modalidades de intervención y control ciudadano pueden ser: institucionalizadas, como los mecanismos semidirectos incorporados en las constituciones y leyes nacionales o subnacionales (iniciativa popular, presupuesto participativo, referéndum, audiencia pública, revocatoria de mandato, etc.) o no institucionalizadas, como los nuevos movimientos sociales y las diversas manifestaciones de protesta en las calles (piquetes, cacerolazos, marchas).

## **2. Teoría y doctrina de la representación política y de los regímenes representativos**

Hasta el momento hemos hablado de su metamorfosis y de su crisis, conviene ahora retrotraernos al principio y revisar el concepto y los alcances de la representación. En consideración de las doctrinas de la representación política y los regímenes representativos Mario Justo López (1971) se pregunta: “¿quién y cómo ha de ejercer el poder que, como nudo propietario, corresponde al pueblo, nación o comunidad?” (365-366). Si bien existe consenso acerca de que el pueblo, la nación o la comunidad son los dueños del poder, subsiste la controversia en cuanto al ejercicio de ese dominio perteneciente al pueblo que, en los hechos, no pasa de ser nuda propiedad o presunto poder. Por “representación”, en sentido genérico o neutro, entiende “la acción de representar, que significa la relación de los miembros de un grupo humano jurídicamente organizado (‘representado’) con un órgano (‘representante’), en virtud de la cual la voluntad de este último se considera como expresión de la voluntad de aquéllos” (López, 1971: 366). A su vez, Karl Loewenstein ([1965] 1982: 57-58) define a la representación política como el vínculo en el que “los representantes (cualquiera que sea la manera de su investidura) reciben por adelantado el encargo y la autorización de actuar conjuntamente en nombre de sus representados, y de ligarles por sus decisiones colectivas”.

Este término (y su forma adjetivada “representativo”) corresponde a la doctrina y al régimen surgido con las revoluciones americana y francesa del siglo XVIII (López, 1971: 365-366). Efectivamente, la “técnica de la representación política”, “fue completamente desconocida en la Antigüedad y en la Edad Media” (Loewenstein, [1855] 1982: 57-58). Sus orígenes se remontan al final del período feudal:

Cuando la corona estaba necesitada de dinero, los delegados de las capas sociales poderosas financieramente que estaban convocados por el rey, se emanciparon [...] de las instrucciones y mandatos imperativos que habían recibido, y tomaron allí mismo sus decisiones bajo su propia responsabilidad. De esta manera obligaron y “representaron” a los grupos o asociaciones de personas, de los que eran portavoces y mandatarios. (Loewenstein, 1982 [1965]: 59)

Por su parte, la doctrina de la representación y del régimen representativo tiene sus raíces en notables pensadores europeos. Los primeros en abordar estas cuestiones

pertenecieron a la corriente contractualista. Entre ellos, Thomas Hobbes ([1651] 1998), considerado un pensador absolutista, afirma que, a través de la firma de un contrato mutuo, los individuos deciden conferir todo su poder y fortaleza a un hombre o asamblea de hombres, de modo que éste

represente su personalidad; y que cada uno considere como propio y se reconozca a sí mismo como autor de cualquier cosa que haga o promueva quien representa su persona, en aquellas cosas que conciernen a la paz y a la seguridad comunes; que, además, sometan sus voluntades cada uno a la voluntad de aquél, y sus juicios a su juicio. (140-141)

Desde la vereda opuesta, el ala liberal del contractualismo, John Locke ([1689] 1998) sostiene que habrá sociedad política o civil sólo cuando cada uno de los hombres unidos en sociedad haya renunciado a su poder ejecutivo de ley natural y lo haya cedido al poder público, “pues, mediante ese acto, autoriza a la sociedad, o, lo que es lo mismo, a la legislatura de la misma, a hacer leyes para él según el bien público de la sociedad lo requiera, comprometiéndose, en el grado que le sea posible, a prestar su asistencia en la ejecución de las mismas” (104). También contractualista pero demócrata radical, Jean-Jacques Rousseau ([1762] 1998) se opone a la representación del pueblo en la función suprema de hacer la ley. Ello debido a que entiende por libertad la autonomía de la voluntad: cada uno es libre solo en la medida en que se obedece a sí mismo, o lo que es igual, a las leyes emanadas de un cuerpo colectivo soberano del cual él, junto a todos los demás ciudadanos, forma parte. Entonces, a su juicio, “la soberanía no puede ser representada, por la misma razón que no puede ser enajenada; consiste esencialmente en la voluntad general, y la voluntad no se representa; o es ella misma, o es otra: no hay término medio” (*Id.*: 120).

Edmund Burke ([1774] 1984) es uno de los pensadores clásicos del régimen representativo moderno. Considera que el parlamento es la asamblea deliberadora de una nación, con un solo interés: el de todos. No existen proyectos locales ni prejuicios locales, ha de actuar para el bienestar general que resulte de la razón general del conjunto. El legislador ya no es un miembro de un distrito local sino un miembro del Parlamento. También Emmanuel-Joseph Sieyès ([1789] 2003) habla de nación, a la que entiende como el cuerpo de asociados que vive bajo una ley común y es representado por la misma legislatura. Quien detente privilegios a los que considere sus derechos, separados de los del gran cuerpo de los ciudadanos, se sustrae al orden y ley comunes,

tendría representantes particulares y su representación sería distinta y separada: “esta última es, pues, ajena a la nación, ante todo por su principio, puesto que su misión no procede del pueblo; y asimismo en atención a su objeto, toda vez que éste consiste en la defensa no del interés general, sino del interés particular” (8).

Respecto de la representación del interés general, en una crítica directa a la defensa que el británico Burke, adverso a la Revolución Francesa, hace de la Cámara de los Pares como la gran base y pilar de seguridad de la propiedad territorial, Thomas Paine ([1791] 2017), revolucionario estadounidense de origen inglés, retóricamente se pregunta: ¿qué pilar de seguridad requieren los terratenientes, más que cualquier otra clase en el Estado, o qué derecho tiene a una representación distinta y separada del interés general de la nación? Desde los Estados Unidos, la carta XVII de Alexander Hamilton en “El federalista” ([1788] 2000: 243) afirma que los electores de los representantes federales serán la “gran masa del pueblo americano”. Podrá ser objeto de elección popular “cualquier ciudadano cuyo mérito lo señale a la estimación y la confianza de su país” (*Ibid.*). Frente al peligro del abuso de poder por parte de los elegidos, dice que la situación de los hombres a los que el libre sufragio de sus conciudadanos puede conferir un mandato representativo ofrece todas las seguridades necesarias para garantizar que sean “fieles a sus electores” (*Ibid.*): poseer las cualidades que justifican la elección de sus conciudadanos, tener afecto y reciprocidad con sus electores, y detentar móviles egoístas como el orgullo y la vanidad que los hará sentir apego por una forma de gobierno que los honra y distingue. No obstante, añade, “todas estas seguridades resultarían muy incompletas sin la restricción de las elecciones frecuentes” (*Ibid.*):

Antes de que los sentimientos grabados en su mente por el origen de su elevación sean borrados por el ejercicio del poder, tendrán que prever el momento en que desaparecerán esos poderes, en que el ejercicio que hayan hecho de ellos será revisado y en que deberán descender al mismo nivel del cual fueron elevados y permanecer en él para siempre a menos que el fiel cumplimiento de su misión les haya dado derecho a que sea renovada. (*Id.*: 243-244)

Teorizando sobre el Estado, Georg Jellinek ([1900] 1980: 429) define a la representación como “la relación de una persona con otra o varias, en virtud de la cual la voluntad de la primera se considera como expresión inmediata de la voluntad de la última, de suerte que jurídicamente aparecen como una sola persona”. En sentido estricto se trata de la relación de un órgano con los miembros de una corporación, a consecuencia de la cual representa, dentro de la corporación, la voluntad de sus



miembros. Los órganos representativos son órganos secundarios, o sea, órganos de otro que es órgano primario. De lo anterior, López (1980: 434) concluye: en el Estado representativo moderno los miembros del Parlamento representan al conjunto del pueblo. El total de Lores y Comunes constituye el *regnum* y, por ello, todo miembro particular de dichas Cámaras forma parte de la representación del reino. Su voluntad no es la de la asociación que le enviara, sino un elemento de la voluntad del reino.

### **3. La representación como vínculo jurídico-político entre electores y elegidos: mandato imperativo, mandato representativo y mandato híbrido**

#### *El mandato político*

Como el régimen representativo se materializa a través del procedimiento electoral (Hauriou, Gicquel y Gélard, 1980: 280), desde el Derecho constitucional y el Derecho público la representación ha sido tratada y entendida como un vínculo jurídico-político entre electores y elegidos. Tal vínculo se definió en términos de mandato:

La nación es una persona titular de la soberanía: ella da a otra, el Parlamento, un mandato para que la ejerza en su nombre. Hay un verdadero mandato; los dos sujetos del mandato son: la nación, de una parte, que es el mandante, y el Parlamento, de otra, que es el mandatario. El efecto de este mandato será producir una representación, de tal suerte que la manifestación de la voluntad emanada del Parlamento será como si emanase de la nación misma y tendrá los mismos efectos. (Duguit citado en López, 1971: 371)

Tras distinguir los conceptos de *Estado* y *gobierno*, Dalla Vía (2004: 113) plantea la cuestión en los siguientes términos: “si consideramos que el gobierno es quien actúa en nombre de la comunidad estatal, nos podemos preguntar en qué concepto realiza tal actuación y cuál es la relación que existe entre ambos”. Carré de Malberg ([1922] 2013) también se pregunta cuál es, en el derecho público vigente, la naturaleza jurídica de la relación que se establece, mediante la elección, entre electores y elegidos: “¿el elegido es jurídicamente comisario o representante de sus electores?” (922). Según la opinión más extendida, dice el autor, la relación entre electores y elegidos es de naturaleza contractual, análoga a la que resulta del contrato civil de mandato: “así pues, la elección del representante se trata como una operación de mandato; se considera al elector como mandante y al elegido como mandatario” (*Id.*: 923). La idea esencial es que la elección

constituye una transmisión de poderes de los electores a sus elegidos: “la misma palabra ‘mandato’ implica que el representante ejerce su función como encargado de representar, es decir, en virtud de una delegación o comisión que le ha sido dada por los electores-mandantes” (*Ibid.*).

La doctrina del mandato electivo admite que la soberanía reside en el pueblo. En el momento de la elección, éste es encarnado en el cuerpo de los electores. Por la elección, cada elector confiere al elegido la fracción individual de soberanía de la que es titular. Después de la elección la soberanía se encuentra trasladada a la asamblea. Estos diputados se convirtieron, entre todos, en el soberano a título de delegados, investidos por el mandato de los poderes de sus mandantes, al igual que en el contrato civil de mandato los actos realizados por el mandatario se reputan hechos por el mandante (Carré de Malberg, [1922] 2013: 923).

#### *El mandato imperativo*

La Teoría del Mandato (junto con otras, como la Teoría del Órgano) asumió la tarea de responder a las preguntas emergentes sobre la naturaleza de la relación entre el ente representado y el ente representativo y sobre las facultades acordadas al segundo. Según esta teoría la concepción jurídica de la representación “es el resultado de una lenta elaboración en el ámbito del derecho privado, a través de la cual se ha trasladado la idea de representación propia de aquél a las relaciones de carácter político, con el propósito de suministrar a éstas una figura jurídica” (López, 1971: 375). Dicha teoría empieza por definir “mandato político” y continúa distinguiendo dos clases del mismo, el mandato imperativo y el mandato representativo:

El mandato político para el Derecho Constitucional es la misión que los ciudadanos (mandantes) encomiendan a algunos de ellos (mandatarios) de que ejerzan el poder en su nombre y por su cuenta. En un régimen democrático, el mandato político procede de la elección. Este mandato político puede ser de dos tipos. El primero es el mandato imperativo: concepción del mandato político según la cual los elegidos, recibiendo su mandato de los electores de su circunscripción (soberanía popular), tienen que ajustarse a sus instrucciones y pueden ser revocados por ellos. El segundo es el mandato representativo: concepción del mandato político según la cual los elegidos, recibiendo su mandato de la Nación misma (soberanía nacional), la ejercen con toda independencia respecto

de sus electores, de los que no tienen que recibir órdenes o instrucciones y que no pueden revocarlos.<sup>2</sup>

Respecto de la primera modalidad, el mandato imperativo es propio de los estamentos medievales, donde se permitían los *cahiers d'instructions* [libros de instrucciones] y las revocatorias de mandato (Ramírez Cleves, 2000: 160). Efectivamente, “la teoría del mandato imperativo se concibe antes de la Revolución Francesa, ante los estados generales como vínculo jurídico entre los representantes de la nobleza, el clero y el Estado llano. Así, los representantes llegaban a los estados generales con las instrucciones recibidas de sus electores”.<sup>3</sup> Esa modalidad representativa propia del Derecho privado que regía en las Asambleas medievales (por ejemplo en la antigua Francia y la España de las Cortes estamentales), se apoyaba en el concepto de mandato imperativo o vínculo en función del cual los electores otorgaban a sus elegidos instrucciones concretas a las que éstos habían de sujetarse necesariamente (Alzaga, Gutiérrez y Rodríguez, 1998: 289). Tales diputados no eran propiamente los representantes del pueblo sino solo sus comisarios, puros mandatarios “colocados bajo la dependencia de sus comitentes, que son los ciudadanos, y subordinados a la voluntad popular, única que puede hacer acto de soberanía” (Carré de Malberg, [1922] 2013: 919). El diputado nada podía emprender por su propia iniciativa sino que, como simple mandatario, había de actuar y votar en la asamblea según las instrucciones imperativas que le habían sido dadas por sus electores.

Pedro De Vega García (1985: 26) señala que la técnica de representación de los Parlamentos medievales, concebida como mandato imperativo y construida sobre las bases del Derecho privado, estaba montada en un acto jurídico en el que quedaban perfectamente definidos, por una parte, los sujetos de la representación y, por la otra, la extensión y contenido de la misma. En cuanto a los sujetos, el representante operaba en nombre de los grupos, distritos, estamentos o corporaciones que lo designaban (cuya voluntad era siempre superior al individuo representante y le preexistía) y no como

---

2 “Mandato político”. *Enciclopedia jurídica*, 2014. Disponible en: <http://www.encyclopedi juridica.biz14.com/d/mandato-pol%C3%ADtico/mandato-pol%C3%ADtico.htm> [Fecha de consulta: 02/04/20].

3 Proyecto 02376, Congreso de la República del Perú, Lima, marzo de 2002. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/31EEF3ED8730D543052579E400739C59/\\$FILE/2\\_PROYECTO\\_02376.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/31EEF3ED8730D543052579E400739C59/$FILE/2_PROYECTO_02376.pdf) [Fecha de consulta: 02/04/20].

mandatario de la *universitas* del pueblo. En cuanto al contenido y extensión de la representación esta era de “restringidos contornos”, pues el representante únicamente podía operar dentro de los límites del mandato establecidos en los cuadernos de instrucciones, debiendo rendir cuentas a sus mandantes de los actos cometidos. Y ello, “hasta el punto que el representante se obligaba personalmente con sus propios bienes a reparar los perjuicios causados si sobrepasaba los límites del mandato, además de producirse, en ese caso, la revocación del mismo” (De Vega, 1985: 26).

### *El mandato representativo*

Frente a la modalidad del mandato imperativo, existe un segundo modo de concebir la representación de derecho público y de definir sus causas y alcances: el mandato representativo. Este modo está basado no solo en la imposibilidad de reunir al pueblo para su autogobierno en los grandes Estados (como ocurría en la democracia directa ateniense), sino principalmente en la afirmación de que la masa común de los ciudadanos no posee en grado suficiente la capacidad y la prudencia necesarias para discernir las medidas que puede demandar el interés nacional. Ante “estos peligros que presentaría el sistema del gobierno directo, el pueblo será admitido simplemente para elegir sus representantes, es decir, hombres esclarecidos, tomados entre lo mejor de los ciudadanos y que posean aptitudes suficiente para dirigir los asuntos del Estado” (Carré de Malberg, 2013 [1922]: 920-921). La consecuencia de esta perspectiva es que “los representantes, lejos de tener que obedecer las órdenes populares, son llamados, por el contrario, a gobernar al pueblo, tomando a este efecto las medidas que les parecen más convenientes; [...] ejercen su función con plena independencia de los electores” (*Id.*: 922). Aquí, lo propio de la representación es que el representante detente los mismos poderes que si fuera personalmente el soberano. Si bien no posee él mismo la soberanía (que pertenece a la nación y lo prueba el hecho de que sólo puede actuar dentro de las competencias atribuidas por la Constitución), al representar al soberano toma de éste su poder de decisión en dos sentidos: primero, que “el representante, para los asuntos comprendidos dentro de su competencia, tiene un poder de libre iniciativa, de personal apreciación, de decisión propia: no es, pues, comisario del pueblo, y se sustrae, por consiguiente, a todo mandato imperativo” (*Ibid.*); segundo, que “el soberano se supone que habla por la boca de su representante; luego todas las voluntades o decisiones que

enuncie el representante en nombre del soberano adquieren inmediatamente la misma fuerza o perfección que si hubieran sido expresadas por el propio soberano” (*Ibid.*).

La concepción del mandato imperativo pronto “sería sustituida, en los procesos revolucionarios burgueses, por la fórmula del mandato representativo que conferirá un sentido jurídico y político radicalmente diferente al fenómeno de la representación” (De Vega García, 1985: 26-27). Ciertamente,

a partir de él, ni la representación se construye sobre los esquemas jurídicos del Derecho privado, propios de los contratos de comisión o de mandato, ni el representante opera solo en nombre de los grupos o personas que lo eligen, ni el mandato se circunscribe a lo establecido en los cuadernos de instrucciones, ni existe, por último, la figura de la revocación. (*Id.*: 27).

En adelante, los diputados se convierten en representantes de la nación entera y su mandato, por vincularse a la nación y no a las personas o grupos que lo eligen, “no podrá en ningún caso ser revocado por estos” (*Id.*: 30). Ahora bien, dice De Vega García, como la voluntad del representado no existe, sino que se crea y presupone con la aparición de los representantes, la teoría de la representación burguesa termina convirtiéndose en una tautología y en una ficción. La representación, más que para expresar la voluntad nacional, sirve para crearla: “la ficción jurídica se convierte entonces en ficción e ideología política” (*Ibid.*). La gran pregunta a responder en nuestros tiempos es: “¿cómo justificar la figura de mandato representativo, que libera al representante de todo compromiso con los electores, con las exigencias de la democracia?” (*Ibid.*). Así pues, con el cambio revolucionario surgieron inconvenientes respecto de la noción del mandato imperativo. Los cuadernos de instrucciones

fueron –según las más autorizadas opiniones doctrinales– un grave obstáculo para el funcionamiento eficaz de los Estados o asambleas, pues al preestablecer fíjamente las posiciones en juego tornaban inútiles los debates [...] e imposibilitaban la solución de cuestiones no previstas. (Vanossi, 2008: 257-258)

Los primeros en reaccionar contra las limitaciones del mandato imperativo y exigir libertad para sus delegados a los “Estados Generales” fueron los reyes de Francia, que vieron en este mandato un obstáculo antepuesto a la consolidación de sus poderes absolutos. Se fue produciendo así la disolución del mandato imperativo, que cedió paso al mandato representativo o libre (*Id.*: 258). En adelante se impondrá dicha noción del mandato representativo, libre o independencia de la representación. Las concepciones

medievales se dieron por superadas y en el siglo XX las constituciones se inclinarían por prohibir expresamente el mandato imperativo: Italia (1947), Francia (1958) y España (1978) (Ramírez Cleves, 2000: 160). Ello en una especie de protección de los parlamentarios frente a la eventual imposición de órdenes o instrucciones por sus representados, otorgándoles libertad plena en el ejercicio de sus funciones como representantes de la nación.

Tal prohibición del mandato imperativo resulta ser también “la lógica consecuencia del principio de la soberanía nacional y por tal el principio constitucional en virtud del cual el parlamentario no representa a sectores concretos sino a la Nación entera”.<sup>4</sup> Para la Teoría de la soberanía nacional, “el representante, nombrado normalmente por elección, no es un mandatario, o, en todo caso, no es el objeto de un mandato imperativo” (Hauriou, Gicquel y Gélard, 1980: 396). Por el contrario, cuando se le ha elegido para representar a la nación y expresar su soberanía, debe tener la libertad necesaria para interpretar la voluntad de la cual es portavoz y adaptarla a los acontecimientos. Desde este punto de vista, los electores tienen por única misión designar a los representantes. (*Id.*: 396-397)

Por otro lado, el mandato representativo no da lugar al mecanismo revocatorio por incumplimiento de las instrucciones. López (1971: 374-375) habla de independencia, libertad e “irresponsabilidad jurídica” de los mandatarios, los cuales, al no representar fragmentariamente a grupos o distritos aislados sino a la nación entera, no están sujetos a las indicaciones de los grupos o distritos que los designaron. Así presentado, el mandato representativo puro deja poco espacio a las concepciones hoy ampliamente difundidas de *responsiveness* [responsividad] y *accountability* [rendición de cuentas].

En síntesis, las diferencias entre ambos tipos de mandato político son: 1) el mandato imperativo, como todo acuerdo contractual, sólo puede producir efectos entre las partes intervinientes (si el diputado, bajo mandato representativo, representa a todo el país, esto no puede realizarse en calidad de delegado; 2) el mandato imperativo es revocable, mientras que “en el régimen representativo [...] en ningún caso pueden los electores revocar a su diputado antes de la expiración normal de la legislatura” (Carré de

---

4 Proyecto 02376, Congreso de la República del Perú, Lima, marzo de 2002. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/31EEF3ED8730D543052579E400739C59/\\$FILE/2\\_PROYECTO\\_02376.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/31EEF3ED8730D543052579E400739C59/$FILE/2_PROYECTO_02376.pdf) [Fecha de consulta: 05/04/20].

Malberg, [1922] 2013: 926-929); 3) para el mandato imperativo el mandatario es responsable, con relación al mandante, de la manera como lleve a cabo la misión, y por ello debe rendirle cuentas, mientras que el diputado (con mandato representativo) “no es responsable ante sus electores” (*Ibid.*); y 4) en el mandato imperativo el mandante dicta instrucciones a su mandatario y éste se encuentra obligado a seguirlas, cosa que no ocurre en la representación moderna donde el representante es libre e independiente respecto de su representado (*Ibid.*)

### *El mandato híbrido*

La aparición y expansión, en las postrimerías del siglo XX, de otras formas de participación y control ciudadano no electorales ni partidarias, ya sean institucionales (como la iniciativa popular o la revocatoria de mandato) o no institucionales (como las diversas formas de protesta social), estaría incidiendo en la transformación del mandato representativo puro en una especie de mandato híbrido, donde los representantes quedan ligados (bajo amenaza de ser revocados o simplemente forzados a renunciar por insatisfacción generalizada) a las instrucciones que ellos mismos se han dado (el plan de gobierno postulado en campaña) o a las meras expectativas ciudadanas de un “buen gobierno”, y donde, aun así, dichos mandatarios representan a la nación en su conjunto y no a una parte o grupo dentro de ella (Eberhardt, 2020: 184). Carlos María Bidegain (1991) asocia la democracia representativa de nuestros tiempos con la virtud de “hacer responsables” a los elegidos. En la actualidad, dice, “se tiene un dispositivo de seguridad de que los gobernantes ajustarán su conducta a los intereses y deseos del electorado. Ese dispositivo consiste en dar a este la oportunidad de premiar o castigar a sus representantes, según el juicio que le merezca su comportamiento” (125).

No obstante, el procedimiento electoral, aplicable sólo en forma retrospectiva (al finalizar el mandato), resulta hoy insuficiente como instancia de control popular del poder en lo que hace a la sostenibilidad del vínculo entre representantes y representados bajo la democracia de audiencia. Se debe agregar ahora la consideración de otras formas de protesta, participación y movilización social que pueden activarse en cualquier momento del período del mandatario, y que permiten ejercer una intervención y vigilancia cívica continua sobre el accionar de los gobernantes (Alcántara, 2020).

Hanna Pitkin (1985) también se adentra en la controversia “mandato-independencia”. Define a la representación como “hacer presente algo que, sin embargo, no está presente en un sentido literal” (157). Acto seguido, se pregunta: “¿un representante haría (debería hacer) lo que sus electores quieren, y verse vinculado por los mandatos o instrucciones que ellos le dan; o sería (debería ser) libre para actuar como mejor le pareciese en la consecución de un bienestar para ellos?” (158). La autora concluye que esta controversia no puede resolverse cabalmente. Sin embargo, sobre la actividad de representar como un actuar por otros, sostiene:

el representante debe actuar de tal modo que, a pesar de ser independiente y sus votantes tener capacidad de acción y juicio, no se plantee ningún conflicto entre ellos. Debe actuar en interés de ellos, y esto significa que normalmente no debe entrar en conflicto con los deseos de ellos. (*Id.*: 182).

Jorge Vanossi (2008) suma su aporte a este debate. En nuestros tiempos, sostiene el autor, el mandato imperativo desapareció al igual que el tipo de representación a él asociado, pero los términos “representación” y “mandato” se siguen usando, no siempre con el necesario cuidado. Agudamente observa que “la permanencia de las viejas denominaciones cumple la función de recordar la idea u objetivo perseguido por la institución representativa”, esto es, “unir de alguna forma a los gobernantes con los gobernados, tratando que los representantes se comporten de la manera como un mandatario debe comportarse con relación al mandante, es decir, cuidando no de sus propios intereses sino de los ajenos” (259).

En la actualidad, la posibilidad de reformular el vínculo representativo en dirección a una suerte de retorno al mandato imperativo (el que ha sido superado en los tiempos modernos) abre una nueva polémica. De Vega García (1985: 25) reconoce que la prohibición del mandato imperativo, como principio de la democracia representativa, ha sido consagrada expresa o tácitamente en numerosas constituciones nacionales, pero enseguida menciona como excepción aquellas que incluyen la revocatoria de mandato. En América Latina podemos mencionar los ejemplos de Venezuela, Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú y Panamá, sin hablar de los países que adoptan el *recall* exclusivamente en sus normativas subnacionales (Serrafero y Eberhardt, 2017). En efecto, el mecanismo institucional de la revocatoria de mandato, así como otras diversas formas de participación y control ciudadano, formales e informales, como los nuevos movimientos



sociales y las masivas protestas en las calles, adquieren un mayor espacio y protagonismo en nuestras democracias contemporáneas, como vías alternativas para encaminar la resistencia popular ante la opresión de los gobernantes.

El vínculo de representación contemporáneo se ubica, así, en un punto medio entre ambos tipos de mandato, adquiriendo un formato híbrido. En primer lugar, 1) si bien el representante lo sigue siendo de la nación entera y por ello 2) no queda atado a las instrucciones de un grupo particular, 3) el pueblo puede sin embargo exigirle el cumplimiento de su plataforma de campaña (en caso de existir voto programático<sup>5</sup> o de que el gobernante actúe en forma contraria a sus promesas electorales), y hasta su inobservancia puede convertirse en causal de revocatoria de mandato (cuando ello esté previsto en las leyes fundamentales).<sup>6</sup> Por otro lado, 4) en los países que incorporan expresamente en sus constituciones el mecanismo de *recall*, el mandato se vuelve obviamente revocable como en los tiempos medievales. Es decir, en caso de disconformidad manifiesta con el ejercicio del mando, los ciudadanos pueden juntar firmas para solicitar la celebración de un referéndum en el que decidan por mayoría su salida anticipada del cargo (Eberhardt, 2019: 268-269).

En igual sentido, los demás instrumentos y modalidades institucionales y no institucionales de participación y control ciudadano (como los mecanismos semidirectos, los movimientos sociales o las diversas modalidades de protesta) permiten al mandante ejercer 5) una vigilancia constante sobre sus mandatarios (no solo al terminar el plazo), al punto de lograr adelantar su salida (*removability*) en caso de hallarse lo suficientemente defraudado. Recordemos que la renuncia forzada por presión popular en las calles es otra forma posible de salida anticipada de un gobernante (Serrafero, 2018). De este modo, los representantes tendrán incentivos formales e informales para mostrarse receptivos a las demandas y reclamos de sus ciudadanos (*responsiveness*), aunque más no sea a los fines egoístas de mantenerse en el cargo,

---

5 “Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático”. Artículo 259 de la Constitución Política de Colombia, con los Actos Legislativos promulgados de 1993 a 2016.

6 Como existió en Colombia entre 1994 y 2002: “En desarrollo de los artículos 40 y 103 de la Constitución Política, la revocatoria del mandato por el incumplimiento del programa de gobierno, es un mecanismo de participación popular, en los términos de esta Ley”. Artículo 2 de la Ley N° 131 “Por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones, Congreso de Colombia”, 31 de mayo de 1994.

debiendo en cualquier momento 6) rendir cuentas y hacerse responsables de sus actos frente al electorado (*accountability* vertical).

#### **4. El mandato y la representación en las democracias contemporáneas: *accountability*, *responsiveness* y *removability*.**

Ciertamente, la representación contemporánea deja atrás la noción de “cheque en blanco” o confianza ciega de la que gozaban los mandatarios en la Modernidad, e incorpora en su lugar diversas vías de rendición de cuentas (*accountability*) de los gobernantes hacia sus gobernados. Simultáneamente, exige algún grado de respuesta (*responsiveness*) de los primeros hacia los segundos, bajo la amenaza latente de ser separados (o forzados a separarse) anticipadamente de sus cargos (*removability*) en caso de insatisfacción general del pueblo.

Ahondemos ahora en el significado de cada uno de estos términos. Por *accountability*, entendemos la responsabilidad política o rendición de cuentas del representante hacia el representado. Esta rendición de cuentas tiene tres aspectos centrales: información, justificación y castigo/recompensa (Schedler, 1999: 17). Según Morlino (2008:23), es la dimensión por la cual los líderes-electos tienen la obligación de responder por sus decisiones frente a los ciudadanos-electores (*accountability* vertical) o ante otros órganos constitucionales encargados de ello (*accountability* horizontal).

La *accountability* vertical puede ser a su vez electoral o social. La “responsabilidad electoral” (Morlino, 2008: 16) permite al ciudadano realizar un control retroactivo sobre su representante, al que puede reelegir o descartar con el voto al finalizar su mandato. La *accountability* social remite en cambio a un conjunto diverso de iniciativas motorizadas por ONGs, movimientos sociales, asociaciones cívicas o medios independientes orientados por una común preocupación por mejorar la transparencia y la rendición de cuentas del accionar gubernamental (Peruzzotti, 2006: 2-3).

Por su parte, *responsiveness* se traduce como reciprocidad o responsividad. Morlino (2008: 15) la presenta como la capacidad de respuesta de los gobernantes a las demandas de los gobernados, que repercute en el grado de satisfacción de los ciudadanos y de la sociedad en general. En el plano analítico se liga a la rendición de

cuentas, ya que los ciudadanos pueden evaluar las respuestas del gobierno y manifestar su acuerdo o desacuerdo con las mismas (Morlino, 2008: 30-31). Para que exista una democracia de calidad los ciudadanos deben poder monitorear la eficacia de la aplicación de las leyes, la eficiencia de las decisiones del gobierno y la responsabilidad política asumida por las decisiones adoptadas en relación con las demandas ciudadanas (Morlino, 2008: 14).

Finalmente la *removability* consiste en la posibilidad (impensable en el mandato representativo puro) de que el mandante pueda remover a un mandatario de su cargo antes de que venza su período constitucional. Se trata de una modalidad de salida anticipada del gobernante, la que, por eso mismo, es también “accidentada o inesperada” (Serrafero, 2018: 411).

Esta cualidad del cargo de ser removible y ya no completamente fijo puede ejecutarse por diversas vías. Nos interesan aquí las verticales (impulsadas por la población). Una de ellas, informal, ocurre a partir de la presión popular masiva y contundente en las calles, que termina por forzar la renuncia del representante. Otra modalidad, institucional, es la revocatoria de mandato, que consiste en la celebración, a solicitud de una cantidad mínima de firmantes, de un referéndum en el que la ciudadanía decide con su voto la destitución de un mandatario.

La revocatoria de mandato, junto con las otras vías no institucionales pero también populares de impulsar la salida anticipada (*removability*) o el control de un representante, da otra vuelta de tuerca a la transformación referida del vínculo actual entre representados y representantes. Ello debido a que, en adelante, los gobernantes no solo estarán sometidos a la vigilancia (*accountability*) electoral a partir de la cual, cumplido el plazo legal, pueden no ser re-elegidos si la población se halla disconforme con sus resultados o si considera que sus demandas no fueron debidamente escuchadas (*responsiveness*). Sino que además podrán ser supervisados y hasta destituidos por la población a través de estas nuevas modalidades, institucionales y no institucionales, de participación y control ciudadano, las que pueden ejecutarse en cualquier momento del mandato.

## 5. Representación, participación y modelos de democracia

Llegados a este punto es preciso enmarcar el análisis histórico conceptual acerca del sentido y los alcances de la representación política y de la participación ciudadana en sus correspondientes modelos de democracia. Dalla Vía (2017) encuentra que, en nuestros días, “la democracia representativa, como base esencial de funcionamiento del sistema democrático no está puesta en cuestión pero muchos la consideran insuficiente, motivo por el cual se propone el aditamento de razonables niveles de participación” (5-6). Ahora bien, ¿qué implica esta participación ciudadana en los entornos democráticos? Sartori (2003: 115) entiende por “participar” el “tomar parte personalmente” de algo, “un tomar parte activo que verdaderamente sea mío, decidido y buscado libremente por mí”. No se trata de un formar parte inerte ni obligatorio: “participación es ponerse en movimiento por sí mismo”. Aunque, aclara, “si participación es tomar parte en persona, entonces la autenticidad y eficacia de mi participar está en relación inversa al número de los participantes” (*Ibid.*). La participación individual tendrá por tanto mayor efecto cuanto menor sea el grupo de los participantes. Visto de este modo, el participar se corresponde con una concepción “elitista” o restringida de la democracia, o con una realidad más propia de la antigua democracia directa ateniense.

López (1971: 367) también define participación como el “tener parte o tomar parte en algo, es decir, actuar o ser partícipe, como integrante de un todo”. Representación y participación se oponen, sostiene este autor, al menos en el sentido de participar por intervención directa, sin intermediarios, en el gobierno o en la adopción de las políticas. La participación, pensada con tal alcance, “sería un modo de acción del ciudadano propio de la democracia directa (o, en todo caso, de las llamadas ‘formas semidirectas’) y, en cambio, la representación lo sería de la democracia indirecta” (*Ibid.*). Esta representación, base de la democracia indirecta, refiere a una dimensión de acción: “representar es actuar según determinados cánones de comportamiento en referencia a cuestiones que conciernen a otra persona” (Cotta, 1997: 1384). La representación, como vimos, puede estar dando cuenta de una relación de delegación (ejecución del mandato imperativo bajo instrucciones del representado) o fiduciaria (autonomía del representante, únicamente guiado por el “interés” de los representados tal y como es percibido por él) (*Id.*: 1385).

Ahora con mayor precisión, nuevamente cabe la pregunta: ¿qué lugar ocupa la participación cívica en el contexto democrático representativo contemporáneo? Numerosos son los autores que delinearon una respuesta.

En forma taxativa, Sartori (2003) define a la democracia representativa como “una democracia indirecta en la que el *demos* no se autogobierna sino que elige representantes que lo gobiernan” (114). Esta modalidad, comprende “necesariamente la democracia electoral, pero la supera con el agregado de elementos propios”, aunque reconoce que, “bien entendido, el edificio de la democracia representativa no excluye la participación ni el referéndum”, aclara que “los incluye pero como elementos subordinados” (*Ibid.*). En tal sentido, habla de “participación, pero no (de) sustitución de las tareas demandadas a la representación” (*Ibid.*). Por lo mismo, critica al “participacionismo” como una mera “exasperación activista por participar”, “una recaída infantil, y también peligrosa, que nos propone a un ciudadano que vive para servir a la democracia” y, sobre todo, que no termina de explicar “cómo la participación debiera desarrollarse bien” (*Id.*: 118).

Desde la vereda opuesta, Carlos Nino (2003) trae a colación la teoría burkeana y sostiene que, “en la medida en que los representantes son, en forma individual, los agentes del electorado, están obligados a defender los principios y valores que los votantes manifestaron aprobar al momento de producirse la elección” (236). A tal fin, “los representantes deben deliberar para acercarse lo máximo posible a la deliberación que los electores mismos hubieran llevado a cabo” (*Ibid.*). Concibe un régimen democrático en el cual la representación se combina con imprescindibles espacios de deliberación política. Esto es, un modelo de democracia deliberativa.

Norberto Bobbio (2005) define a la democracia representativa como un régimen en el cual “las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin” (53). Una democracia representativa se caracteriza por el hecho de que el representante es un fiduciario (no un delegado) y en tanto que el fiduciario representa los intereses generales (no los particulares). Para el autor, en las democracias representativas puras de la modernidad, el representante: a) en cuanto goza de la confianza del cuerpo electoral (fiduciario), una vez elegido deja de ser responsable frente a los propios electores y, por tanto, no es revocable por estos; y b) no es

directamente responsable ante sus votantes, precisamente porque es llamado a tutelar los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses particulares de esta o aquella categoría. Las críticas dirigidas contra la democracia representativa en la actualidad apuntan, dice Bobbio, contra la prohibición del mandato imperativo y contra la representación concebida como relación fiduciaria, en pos de un vínculo más estrecho entre representante y representado. Por otro lado, observa, se cuestiona la representación de los intereses generales en nombre de la representación orgánica o funcional de los intereses particulares de las diversas categorías en las que se reúnen los ciudadanos. Sin embargo, sostiene, “entre la democracia representativa pura y la democracia directa pura no hay, como creen los partidarios de la democracia directa, un salto cualitativo”, sino “un continuum en el que es difícil decir dónde termina la primera y donde comienza la segunda” (Bobbio, 2005: 60). Para el autor, “un sistema democrático caracterizado por representantes revocables es (en cuanto prevé representantes) una forma de democracia representativa, pero por cuanto estos representantes son revocables, se acerca a la democracia directa” (*Ibid.*).

Por su parte, López (1997) diferencia a la democracia directa de la democracia representativa y también lo hace en función del criterio de participación de los ciudadanos en la elaboración y toma de decisiones políticas: si intervienen personalmente por sí mismos (en la primera) o si lo hacen a través de sus representantes (en la segunda). Ahora bien, a esta división bipartita agrega una tercera especie, la “democracia representativa impura”, propia de nuestros tiempos, donde se incorporan las formas semidirectas de participación ciudadana como un paliativo institucional contra las deficiencias demostradas por la forma representativa “pura”.

Daniel Sabsay (2007) analiza el régimen representativo actual retrotrayéndose a las transformaciones sufridas por el sistema democrático. Uno de tales cambios, fue “la superación del esquema representativo rígido propio de la democracia decimonónica, por un nuevo marco dentro del cual la participación de los gobernados vaya cobrando de a poco un papel mayor”:

Desde una intervención que se limitaba, conforme a los moldes del constitucionalismo clásico, a elegir a los gobernantes por medio del sufragio, los espacios de participación han ido aumentando con la incorporación de las formas semi-directas de democracia (referéndums, plebiscitos, revocatorias, etc.), primero; y luego, con la creación de instituciones que como la audiencia pública le reservan a los miembros de una comunidad

políticamente organizada, diferentes posibilidades de intervención en los procesos de toma de decisión. (*Id.*:1)

Así, afirma, “las modalidades de expresión de la voluntad gubernamental sufren grandes transformaciones, con claras consecuencias en el esquema de relaciones entre gobernados y gobernantes” (*Ibid.*). La moderna democracia representativa ha ido en tránsito hacia otra de tipo participativo, siendo “uno de los fenómenos más característicos de la evolución del constitucionalismo en lo que hace a las modalidades de ejercicio del poder” (*Ibid.*). Para el autor, “la intervención directa de los gobernados cumple un importante papel en la gestación, en la toma, en la aplicación y en el control de las decisiones, como así también en la asunción de las responsabilidades que puedan surgir como consecuencia del comportamiento de los gobernantes” (*Id.*: 2).

Sabsay y Di Paola (2003) reconocen que el paso a la democracia participativa “no lleva a la desaparición de las modalidades de representación de tipo clásico, sino a la necesidad de que junto a ellas se den cabida a diferentes institutos encaminados a asegurar la intervención de los gobernados en los procesos de toma de decisión” (29).

En el caso argentino, Sabsay y Onaindia (1995) observan que el artículo 22 de la Constitución ratifica la forma de gobierno representativa y estipula que “la soberanía popular no se ejerce en forma directa sino a través de delegación en los representantes” (74). Si bien los autores asumen que se trata de un sistema de democracia indirecta, lo consideran “hoy morigerado por la incorporación en los artículos 39 y 40 de dos formas de participación popular en el gobierno” (*Ibid.*): la iniciativa popular y la consulta popular.

Desde un punto de vista bastante diferente, pero también en consideración del caso argentino, Germán José Bidart Campos (1996: 429) admite que el régimen representativo presupone “que el gobierno actúa en representación ‘del pueblo’, y que ‘el pueblo se gobierna a sí mismo por medio de sus representantes’”. Sin embargo, dice, esta vieja tesis de la democracia como forma de gobierno, o democracia “popular”, no existe ni puede existir porque el pueblo no gobierna, no es soberano, no es representable ni representado, ni puede serlo. Si bien los diputados se consideran “representantes del pueblo o de la nación”, esta fórmula solo “traduce en el orden normativo la ficción del mandato representativo conferido por todo el pueblo a sus supuestos representantes” (*Ibid.*). Según el autor no hay ni puede haber representación popular: el pueblo no

gobierna, ni directamente, ni por medio de representantes. Por tanto, sentencia, las formas semidirectas de participación (como el referéndum, el plebiscito, la revocatoria, la iniciativa popular, el veto popular, la apelación de sentencias, etc.) “no tienen nada que ver con el gobierno, ni con la deliberación, ni con la representación. Son meramente técnicas del derecho electoral porque no implican gobernar ni deliberar” (Bidart Campos, 1996: 430). Por su real naturaleza jurídico política,

estas formas significan expresar a través del sufragio no electivo una opinión política de quienes forman el cuerpo electoral, y este derecho a expresar opiniones políticas ya podía considerarse implícito en el artículo 33° (de la Ley Fundamental argentina), mucho antes de la incorporación formal de aquéllas en la reforma constitucional de 1994. (*Ibid.*)

Sobre esta incorporación, Dalla Vía (2004: 343) considera, en primer lugar, que el derecho de iniciativa vino “a ensanchar la base de ejercicio de la soberanía popular a partir de la introducción de este importante instrumento de la democracia participativa”. Y agrega: “en igual sentido que la iniciativa, la figura de la consulta popular amplía los márgenes de la participación ciudadana en la toma de decisiones del gobierno, sin alterar los límites del art. 22” (*Ibid.*). El autor reconoce que, a partir de esta incorporación de nuevos derechos y garantías en la reforma constitucional de 1994, comenzó a hablarse en la Argentina “de un ‘transito’ desde la democracia representativa hacia la democracia participativa”:

de manera tal que sin dejar de lado los principios fundamentales del artículo primero de la Constitución cuando dice que “La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana, federal..., una versión actualizada del Estado Democrático de derecho se *aggiorna* con canales de participación ciudadana que oxigenan y legitiman el sistema. (*Id.*: 5).

No obstante, subraya: “si bien el constituyente aumentó los niveles de participación ciudadana, nuestro sistema sigue siendo representativo por la fuerza declarativa de los artículos 1 y 22” (Dalla Vía, 2004: 342).

Por su parte, Enrique Peruzzotti (2006: 246) habla de “una nueva interpretación del contrato representativo”, que “enfatisa el establecimiento de mecanismos y recursos para monitorear y disciplinar a los representantes políticos”. Sostiene que



ya no se trata simplemente de delegar la confianza en las cualidades personales de un líder, sino que existe una preocupación por complementar el acto de autorización política con el fortalecimiento de una red impersonal de dispositivos institucionales de supervisión y control del poder. (*Id.*: 246-247)

El autor describe su “modelo de rendición de cuentas” posdemocracia representativa como aquél en el que “los representantes no reciben un cheque en blanco que los autoriza a actuar en una forma totalmente discrecional hasta la próxima elección” (*Ibid.*). Contrariamente, “el mandato representativo se encuentra ahora bajo la supervisión de una combinación de mecanismos formales e informales orientados a lograr que los representantes actúen responsablemente y teniendo en cuenta los intereses de los representados” (*Id.*: 247). El monitoreo al gobernante puede realizarse a través de dos canales diferentes: institucionales y extra-institucionales (en la esfera pública). La presencia de tales mecanismos de rendición de cuentas resulta fundamental para este nuevo modelo de democracia, sucesor del formato representativo tradicional, en tanto y en cuanto “reducen los riesgos que inevitablemente conlleva todo proceso de delegación del poder” (*Ibid.*). De este modo, “si la confianza ciudadana es traicionada por funcionarios que utilizan el poder delegado para su propio beneficio o para delinquir, el sistema representativo activa un conjunto de dispositivos institucionales orientados a castigar dichos comportamientos” (*Ibid.*). El votante puede permanecer tranquilo aún tras haber realizado una elección desacertada ya que “el sistema le asegura que la red de controles institucionales se activará en el momento en que determinado representante viole los términos del contrato representativo e incurra en acciones indebidas” (*Ibid.*).

Karl Loewenstein ([1965] 1982: 71) ya había advertido esta cuestión cuando reconoció en la responsabilidad política “la técnica más eficaz para controlar al detentador del poder”. En lo que a la ciudadanía respecta, esta responsabilidad se institucionaliza a través de las elecciones, por medio de las cuales el pueblo puede confirmar o apartar a los titulares de los cargos. El autor define a la democracia constitucional como un sistema político bajo el cual la totalidad del “pueblo” (organizado como electorado y movilizado para la acción política por los partidos) participa libremente en el proceso del poder (*Id.*: 326). En ella, el detentador supremo del poder es el electorado. Este electorado participa en el proceso político: bien indirectamente; al elegir personas individuales y partidos para el parlamento y para el gobierno, a los que confía la toma de decisiones políticas; bien directamente o por medio de referéndums y plebiscitos.

Reconoce en el pueblo a un detentador más del poder capaz de ejercer el control sobre los otros detentadores. Asimismo, ve en el referéndum y el plebiscito a dos tipos de control inter-órgano del electorado frente al gobierno y al parlamento, que operan en la democracia constitucional. Ambos mecanismos constituyen “técnicas adicionales de participación de los electores en el proceso político”, que hacen que tal participación no quede “confinada a la simple votación en las elecciones personales” (*Id.*: 328). Específicamente, señala, el referéndum “sirve como instrumento de control político cuando, por medio de él, se ha confirmado o rechazado una anterior decisión política del gobierno o del parlamento” (*Ibid.*). Loewenstein concluye que “el constitucionalismo no es solamente un gobierno con una base de Estado de derecho, sino que significa un gobierno responsable” (*Id.*: 71); y un gobierno puede considerarse responsable “cuando el ejercicio del poder político está distribuido y controlado entre diversos detentadores del poder. Las técnicas del control en su totalidad están ancladas en la constitución. La supremacía de la constitución es el remate de un sistema integral de controles políticos” (*Ibid.*). Por el contrario, un gobierno autocrático se caracteriza por “la ausencia de cualquier tipo de técnicas por las cuales se pudiese hacer real la responsabilidad política del único detentador del poder” (*Id.*: 72). En caso “de que estuviese subordinado a otro detentador del poder que estuviera en situación de controlarle, el sistema habría dejado de ser autocrático” (*Ibid.*).

Finalmente, José Luis Martí (2006: 218) define a la “representación política inicialmente y de forma muy genérica como el reemplazo (que implica intervención o mera existencia) de un sujeto político por otro”. Luego la separa de la democracia, siendo que una no implica necesariamente a la otra: “‘representar’ sólo quiere decir que alguien está tomando decisiones por otro, o participando en algún proceso determinado por otro, o simplemente teniendo una presencia simbólica en lugar de otro” (*Ibid.*). Sin embargo, “en ninguno de estos casos está presupuesto conceptualmente un vínculo democrático entre representante y representado” (*Ibid.*). En cuanto al representante político, sostiene que en la actualidad ya no puede ser entendido sino como “un representante electo que ‘actúa por’ el pueblo, ‘en nombre del pueblo’ y ‘para el pueblo’” (*Ibid.*). Las elecciones periódicas “se convierten en el eje vertebrador de la representación política, y se entiende, de forma general, que el representante debe actuar en favor de los intereses de la ciudadanía” (*Id.*: 218-219).

Recapitulando, muchas y diversas son las visiones que articulan hoy la discusión teórica y doctrinaria sobre las dos principales maneras extremas de concebir a la democracia: la versión radical, directa, rousseauiana (gobernante) y la forma constitucional, representativa, liberal (gobernada). Entre ambas, emergen en la actualidad las variantes democráticas participativa y deliberativa. En nuestros tiempos el dilema central que se plantea es respecto de cómo resolver la contradicción existente entre ambas tradiciones:

Las formas de democracia radical confrontan contra la democracia representativa pero no ofrecen una alternativa mejor ni posible. La respuesta está en complementarla, de manera que un cierto grado de participación, de deliberación y de inclusión abran los cauces cerrados hacia un modelo de convivencia más aceptable para todos. Se trata, en definitiva, de la búsqueda y el reforzamiento de la legitimidad, no solamente la legitimidad de origen que está garantizada cuando los procesos electorales son correctos y transparentes, sino fundamentalmente la legitimidad de ejercicio para que sea hecha cierta la advertencia de Berlioz, en cuanto a que “los representantes del pueblo soberano” no se conviertan en los soberanos representantes del pueblo. (Dalla Vía, 2017: 12)

Desde finales del siglo XX, el surgimiento y consolidación de los nuevos movimientos sociales, junto con la aparición de diversas formas de protesta social novedosas (marchas, cacerolazos, piquetes) y el uso de los mecanismos semidirectos de participación y control ciudadano, suman nuevas vías de expresión popular y monitoreo cívico a los gobernantes que modifican el carácter y los alcances del vínculo jurídico-político entre mandantes y mandatarios, así como el sentido y funcionamiento de las democracias representativas contemporáneas. Dichas modificaciones se plasman en el paso hacia formas institucionales “híbridas” de mandato e “impuras” de democracia representativa, en las que la población adquiere un mayor protagonismo frente a sus representantes.

## **6. Reflexiones finales.**

En lo que al régimen representativo puro respecta, hemos visto que los autores coinciden en considerarlo “un sistema constitucional en el que el pueblo se gobierna por medio de sus elegidos, y ello en oposición, tanto del despotismo, en el que el pueblo no tiene ninguna acción sobre sus gobernantes, como al régimen del gobierno directo, en el que los ciudadanos gobiernan por sí mismos” (Carré de Malberg, [1922] 2013: 916). La

participación y el control ciudadano en este régimen se ejerce bajo la forma exclusiva del electorado.

El voto tiene aquí una función doble: no solo la de elegir a los representantes, sino también la de ejercer un control retroactivo sobre los mismos una vez finalizados sus plazos: “este régimen implica además cierta solidaridad o armonía entre elegidos y electores; a los elegidos se les nombra sólo por un tiempo limitado, y están obligados a volver, en intervalos bastante cortos, ante sus electores para hacerse reelegir, lo que, naturalmente, sólo conseguirán si se han mantenido, durante ese tiempo, de acuerdo con sus electores” (Carré de Malberg ([1922] 2013: 916-917). Ahora bien, ninguna otra forma de participación o control son accesibles a la población durante el ejercicio del mandato libre. Este formato de régimen, característico de las democracias surgidas tras las revoluciones burguesas, se corresponde con la modalidad extrema del mandato representativo. Brevemente, se trata de un vínculo entre representantes y representados propio de la modernidad, donde los primeros son libres e independientes de los segundos en el ejercicio del cargo, el que de ningún modo es revocable. Ello, debido a que representan los intereses generales de la nación y no los de un grupo específico. Por tal motivo, no están sujetos a las instrucciones de sus mandantes y no deben rendirles cuentas de sus actos (son “irresponsables”). Si en el mandato imperativo la totalidad del poder la mantenían los mandantes, en el mandato representativo la adquieren los mandatarios.

Con la llegada de la posmodernidad, desde fines del siglo XX, la activación de nuevas formas de expresión de la población, estables (como en el caso de las ONGs o los movimientos sociales) o coyunturales (cacerolazos, manifestaciones, escraches), en defensa de derechos postergados o atropellados (la despenalización del aborto, el matrimonio igualitario) o en señal de protesta contra ciertas medidas adoptadas u omitidas (el aumento de tarifas, la falta de protección contra la violencia de género), junto con la incorporación constitucional de diversos mecanismos institucionales de participación y control ciudadano (como la iniciativa popular, el referéndum, la audiencia pública, la revocatoria de mandato, entre otros), ponen en cuestión la vigencia tanto del régimen representativo puro como del mandato representativo puro, basado, el primero, en el gobierno exclusivo de los representantes con la sola participación

electoral de los representados y, el segundo, en la libertad completa del mandatario y su “irresponsabilidad jurídica” frente a los mandantes.

En adelante, la ciudadanía puede expresar sus deseos y reclamos en cualquier momento (sin esperar al final del período) y hacerse oír en las más altas esferas del gobierno. Si esto es cierto en lo que al uso de las herramientas institucionales de democracia directa respecta (el empleo de la revocatoria de mandato es un buen ejemplo), más aún lo es para los movimientos sociales y para las diversas formas de protesta social emergentes (la participación no institucionalizada), en tanto actúan de forma autónoma, inmediata y con independencia de procedimientos legales rígidos. Baste recordar que, en nuestra historia latinoamericana reciente, la movilización de sectores o grupos excluidos, o lo mismo de gran parte de la ciudadanía, ha derivado no pocas veces en destituciones de presidentes o de altos funcionarios, así como en la aprobación *express* de leyes hondamente controvertidas y postergadas, o en promesas de reformas constitucionales de emergencia. La salida anticipada del presidente argentino Fernando De La Rúa el 20 de diciembre de 2001, tras un cacerolazo masivo y espontáneo que forzó su renuncia, en medio de una grave crisis y tras haber decretado el estado de sitio, es una buena demostración del poder de la protesta.

Muchos son los autores que reflexionaron sobre modalidades democráticas y representativas alternativas adecuadas a los tiempos que hoy se viven. A modo de síntesis de la dirección adoptada por la mayoría de las reflexiones aquí contempladas, citamos a Martí, quien se propuso hallar un modo de representación política que requiriese una mayor implicación por parte de la ciudadanía y evitara las tentaciones del elitismo. A tal fin, el autor sugiere habilitar espacios institucionales deliberativos en el inevitable marco representativo de gobierno, de modo que haga más abierta y responsable la toma de decisiones por parte de los gobernantes. Al contrario de las concepciones elitistas de la representación, que separan en forma tajante a gobernados de gobernantes, el autor prefiere las nociones republicanas, las que resultan ser más claramente participativas:

---

No se trata de eliminar las estructuras representativas, ni de impedir que dichas estructuras puedan también deliberar, pero sí de abrir nuevos espacios complementarios de participación y, sobre todo, de cambiar la concepción de la representación abandonando la tesis de la independencia casi absoluta hacia un modelo en el que los representantes deben someterse a las

instrucciones y juicios de sus representados, y les deben rendir cuentas y tener responsabilidad por su acción representativa. (Martí, 2006: 242).

En efecto, se trata de una vía intermedia o “híbrida” entre ambos tipos puros de mandato y de un sistema de representación participativo o deliberativo, que vincule más estrechamente a los representantes con sus representados, permitiendo una mayor *accountability* ciudadana y una mejor *responsiveness* de los mandatarios durante todo el ejercicio del cargo, y bajo la posibilidad, de derecho o de hecho, de ser revocados en caso de insatisfacción generalizada (*removability*).

En síntesis, si en la democracia directa antigua todo el poder de gobernar quedaba en manos de los ciudadanos y en las de los mandantes bajo el mandato imperativo vigente en el Medioevo, para pasar en forma completa a las de los mandatarios en virtud del mandato representativo de la era moderna, nos encontramos hoy, en la posmodernidad, frente al ansiado punto medio aristotélico. Nos referimos a una nueva especie de mandato híbrido, inmerso en un entorno democrático representativo “impuro” o participativo/deliberativo, en el cual los representantes lo son de la nación, pero su mandato puede ser monitoreado en forma continua y hasta revocado por los ciudadanos en caso de insatisfacción generalizada, ya sea a través del referéndum revocatorio (en caso de que la Constitución lo contemple) o por fuerza de la presión popular en las calles.

Estas formas institucionales y no institucionales de participación y control cívico pueden ejercerse durante todo o la mayor parte del mandato, permitiendo al pueblo exigir a sus gobernantes rendición de cuentas en cualquier momento del mismo. Esta posibilidad de ser constantemente vigilados (con más razón en tiempos de las telecomunicaciones y de las redes sociales) o anticipadamente desplazados, puede incentivar la escucha atenta en los mandatarios, al menos de tanto en tanto, para permanecer cercanos a las necesidades de sus mandantes. Finalmente, si bien el accionar de los gobernantes sigue siendo en la actualidad libre y su mandato fiduciario, son a su vez responsables de sus actos frente a los gobernados, al tiempo que sus plataformas de campaña pueden volvéseles exigibles, ya sea en caso de existir voto programático (como en Colombia) o por el simple deseo de los ciudadanos de verlas realizadas. La América Latina de los últimos tiempos (Chile, Bolivia, Colombia,

Venezuela, Ecuador), está colmada de ejemplos válidos sobre el ejercicio (formal o informal) y la efectividad del poder ciudadano.<sup>7</sup>

## Bibliografía

- Abal Medina, J. M. (2014). *Manual de Ciencia Política*. Buenos Aires: Eudeba.
- Alcántara, M. (2020). “Y las calles se vaciaron”. *Latinoamérica 21*. Disponible en: <https://latinoamerica21.com/y-las-calles-se-vaciaron/>.
- Alzaga Villamil, O., Gutiérrez, I. y Rodríguez Zapata, J. (1998). *Derecho político español según la Constitución de 1978*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.
- Bidart Campos, J. (1996). *Manual de la Constitución Reformada*. Tomo I. Buenos Aires: Ediar.
- Bidegain, C. M. (1991). *Cuadernos del Curso de Derecho Constitucional II. El estado argentino y la organización del poder*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Bobbio, N. (2005). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Burke, E. (1984). “Discurso a los electores de Bristol. 1774”. En *Textos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Carré de Malberg, R. ([1922] 2013). *Teoría general del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cotta, M. ([1981-1982] 1997). “Representación política”. En Bobbio, N, Matteucci, N. y Pasquino, G. (eds.), *Diccionario de política*. México: Siglo XXI Editores.
- Dalla Vía, A. (2004). *Manual de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Lexis Nexis.
- \_\_\_\_\_ (2017). “Sobre la democracia constitucional, la democracia radical y la ilusión de la democracia directa”. Buenos Aires: Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.
- De Sousa Santos, B. (2001). “Los nuevos movimientos sociales”. *OSAL Observatorio Social de América Latina*, 5, pp. 177-184.
- De Vega García, P. (1985). “Significado constitucional de la representación política”. *Revista de Estudios Políticos*, 44, pp. 25-45.
- Duguit, L. ([1911] 2005). *Manual de Derecho Constitucional*. Granada: Editorial Comades.
- Eberhardt, M. L. (2019). *Efecto helicóptero ¿Cómo reemplazar malos gobernantes sin golpes de Estado?* Buenos Aires: Prometeo.
- \_\_\_\_\_ (2020). “La revocatoria de mandato a nivel subnacional en Argentina: normativa y casos”. *Cuestiones constitucionales Revista mexicana de Derecho Constitucional*, (42), pp. 181-213.
- \_\_\_\_\_ (2013). *Siga participando... dedicado a los ciudadanos de las democracias reales*. Buenos Aires: Prometeo.
- Hamilton, A. ([1788] 2000). “Carta XVII”. En Hamilton, A., Madison, J. y Jay, J. (eds.), *El federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hauriou, A., Gicquel, J. y Gélard, P. (1980). *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Barcelona: Editorial Ariel.

---

<sup>7</sup> Fraschini, M. y De Piero, S. (2019): “Política y Fuerzas Armadas: ¿otra vez?”, El País Digital, de diciembre. Disponible en: <https://www.elpaisdigital.com.ar/contenido/politica-y-fuerzas-armadas-otra-vez/24761> (visitado el 13/04/20).

- Hobbes, T. ([1651] 1998). *Leviatan o la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Jellinek, G. ([1900] 1980). *Teoría general del Estado*. Buenos Aires: Editorial Albatros.
- Locke, J. ([1689] 1998). *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. Madrid: Alianza Editorial.
- Loewenstein, K. ([1965] 1982). *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Emegé.
- López, M. J. (1971). *Introducción a los estudios políticos. Vol. II: Formas y fuerzas políticas*. Buenos Aires: Editorial KAPELUSZ.
- López, M. J. (1997). *Manual de derecho político*. Buenos Aires: Depalma.
- Manín, B. (1997). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- Martí, J. L. (2006). *La República Deliberativa. Una teoría de la democracia*. Madrid: Marcial Pons.
- Morlino, L. (2008). “Calidad democrática entre líderes y partidos”. En *Conferencias magistrales. Partidos políticos y calidad de la democracia. Seminario Internacional*. México: Instituto Federal Electoral.
- Nino, C. (2003). *La constitución de la Democracia Deliberativa*. Barcelona: Gedisa.
- Paine, T. ([1791-1792] 2017). *Los derechos del hombre*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Peruzzotti, E. (2006). “La política de *accountability* social en América Latina”. En Isunza Vera, E. y Olvera, A. J. (eds.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: Universidad Veracruzana.
- Pitkin, H. (1985). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Ramírez Cleves, G. (2000). “Mandato Imperativo y Mandato Representativo: Una Perspectiva Diversa, el Caso Colombiano”. *Revista Derecho del Estado*, 8 (1), pp. 159-169.
- Roberts, K. (2002). “El sistema de partidos y la transformación de la representación política en la era neoliberal latinoamericana” (55-76). En Cavarozzi, M. y Abal Medina, J. (comps.), *El asedio a la política*. Rosario: Homo Sapiens.
- Rousseau, J. J. ([1762] 1998). *Del contrato social*. Madrid: Alianza Editorial.
- Sabsay, D. A. (2007). “La participación ciudadana en la toma de decisiones en el Derecho Público Argentino” (conferencia). Conferencia Internacional Democracia Directa en América Latina. Buenos Aires, Argentina.
- Sabsay, D. A. y Di Paola, M. E. (2003). “La Participación Pública y la Nueva Ley General del Ambiente”. *Anales de Legislación Ambiental. Boletín Informativo*, 14, pp. 29-36.
- Sabsay, D. y Onaindia, J. (1995). *La Constitución de los argentinos. Análisis y comentario de su texto luego de la reforma de 1994*. Buenos Aires: Errepar.
- Sartori, G. (1998). *Homo videns. La sociedad teledirigida*. Madrid: Taurus.
- \_\_\_\_\_ (2003). *¿Qué es la democracia?* Buenos Aires: Taurus
- Schedler, A. (1999). “Conceptualizing accountability”. En Schedler, A, Diamond, L. y Plattner, M. (eds.), *The self-refraining State: power and accountability in new democracies*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Schugart, M., Moreno, E. y Crisp, B. (2002). “The Accountability Deficit in Latin America”. En Mainwaring, S. y Welna, C. (eds.), *Accountability, Governance and Political Institutions in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Serrafero, M. D. (2018). “Siete cuestiones en torno de la teoría de las caídas presidenciales”. *Política y gobierno*, XXV (2), pp. 403-440.
- Serrafero, M. D. y Eberhardt, M. L. (2017). “Presidencialismo y revocatoria de mandato presidencial en América Latina”. *Política y Sociedad*, 54 (2), pp. 509-531.



- Sieyès, E. J. ([1789] 2003). *¿Qué es el tercer estado? Ensayo sobre los privilegios*. Madrid: Alianza Editorial.
- Vanossi, J. R. (2008). *Estado de derecho*. Buenos Aires: Editorial Astrea.