

La representación parlamentaria



El descrédito y la polémica en torno a los poderes legislativos y su función representativa han dado lugar a una serie de discusiones que llevan a considerar a las legislaturas o parlamentos como instituciones “obsoletas” frente a los cambios producidos en los últimos tiempos. Sin embargo, hoy no podemos negar que, después de los diversos colapsos autoritarios que han llevado a un número creciente de países a transitar a la democracia, las instituciones legislativas, en la actualidad, se presentan como uno de los caminos para llegar a la meta de la consolidación democrática a través del fortalecimiento y autonomía de las mismas. Las propuestas varían de país a país pero el balance se da en cuatro sentidos principalmente: el problema de la representatividad, su funcionamiento interno, su relación con el Ejecutivo y la soberanía detentada por el parlamento en cuestión.

Desde esta óptica, la obra que el lector tiene en sus manos recopila un conjunto de ideas con las que se hace un recorrido histórico desde el siglo XVII hasta nuestros días. En ella se analizan diversas posturas en torno al concepto de representación parlamentaria como un término en constante discusión por autores cuyos puntos de vista se han visto impregnados por el espíritu de la época y por las realidades históricas que enmarcaron su contexto.

De igual forma, y sin dejar de discutir la actualidad, en el libro se reflexiona sobre el estado del término con relación a la práctica parlamentaria como una síntesis de aquellos años de polémica conceptual que continúa, aunque en un ámbito de practicidad recurrente, con los cambios ofrecidos por la nueva era democrática en el ámbito mundial.

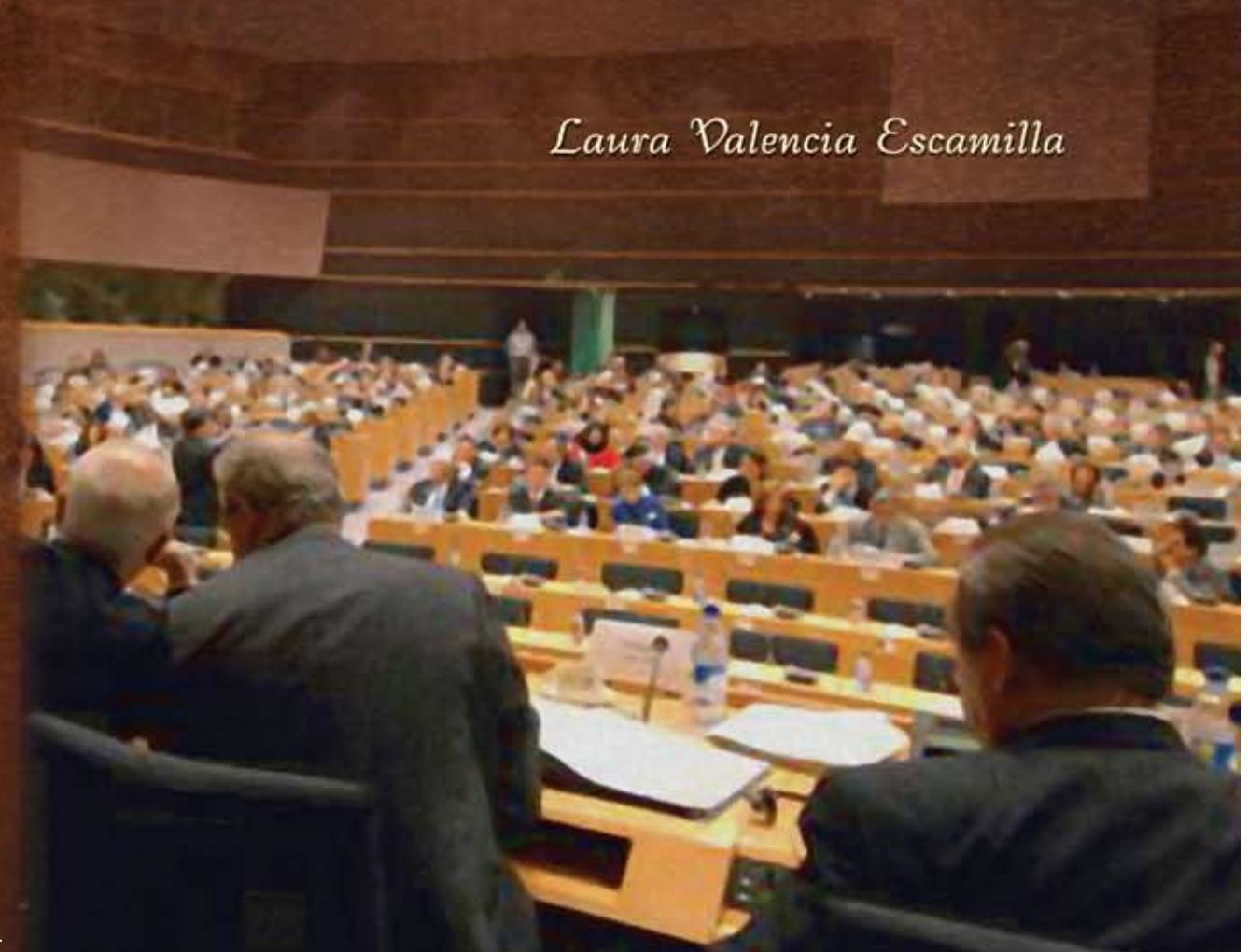


Laura Valencia Escamilla • La representación parlamentaria

La representación parlamentaria

Un recorrido histórico por la teoría política

Laura Valencia Escamilla



H. CÁMARA DE DIPUTADOS
LX LEGISLATURA



CONOCER PARA DECIDIR se denomina la serie que en apoyo a la investigación académica en ciencias sociales, la Cámara de Diputados, LX Legislatura, ha acordado participar en coedición refrendando el histórico y constante interés del H. Congreso de la Unión por publicar obras trascendentes que impulsen y contribuyan a la adopción de las mejores decisiones en políticas públicas e institucionales para México, en su contexto internacional, a efecto de atender oportunamente las diversas materias sobre las que versa el quehacer legislativo.

La H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, establece el acuerdo de coeditar con diferentes instituciones académicas, organismos federales y estatales, así como con autores y asociaciones independientes, investigaciones académicas y expresiones culturales de interés nacional, que coadyuven a las tareas propias del legislador mexicano.



INSTITUCIONES COEDITORAS

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior	Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C.	Secretaría de la Reforma Agraria	Universidad Juárez Autónoma de Tabasco
Cámara de Diputados	Gobierno del Estado de Chiapas	Simon Fraser University	Universidad Nacional Autónoma de México
<i>LIX Legislatura</i>	Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa	Sociedad Mexicana de Medicina Conductual	<i>Centro de Estudios sobre la Universidad</i>
<i>LX Legislatura</i>	Ibero-Amerikanisches Institut	Universidad Anáhuac del Sur	<i>Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades</i>
Centro de Estudios de México	Instituto Federal Electoral	Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca	<i>Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias</i>
Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.	Instituto Iberoamericano para el Fortalecimiento del Poder Legislativo, A.C.	<i>Instituto de Investigaciones Sociológicas</i>	<i>Dirección General de Publicaciones y Formato Editorial</i>
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social	Instituto Tecnológico Autónomo de México	Universidad Autónoma de Aguascalientes	<i>Facultad de Contaduría y Administración</i>
Centro de Investigación y Docencia Económicas	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Universidad Autónoma de Baja California	<i>Facultad de Economía</i>
Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua	<i>Campus Ciudad de México</i>	Universidad Autónoma del Estado de México	<i>Facultad de Estudios Superiores Acatlán</i>
Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales	<i>Campus Estado de México</i>	Universidad Autónoma del Estado de Querétaro	<i>Facultad de Estudios Superiores Aragón</i>
Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	<i>Campus Monterrey</i>	Universidad Autónoma de Yucatán	<i>Instituto de Geografía</i>
<i>Instituto Nacional de Antropología e Historia</i>	<i>Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública</i>	Universidad Autónoma de Zacatecas	<i>Instituto de Investigaciones Económicas</i>
El Colegio de la Frontera Norte, A.C.	Integración para la Democracia Social, APN	<i>Doctorado en Estudios del Desarrollo</i>	<i>Instituto de Investigaciones Sociales</i>
El Colegio de San Luis	Internacional Socialista	Universidad Autónoma Metropolitana	<i>Programa Universitario de Estudios de Género</i>
El Colegio de Sonora	Libertad de Información-México, A.C.	<i>Unidad Azcapotzalco</i>	<i>Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad</i>
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México	Poder Legislativo del Estado de México, LVI Legislatura	<i>Unidad Iztapalapa</i>	<i>Seminario de Educación Superior</i>
Fundación Colosio, A.C.	Secretaría de Gobernación	<i>Unidad Xochimilco</i>	Universidad Pedagógica Nacional
Fundación Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset	<i>Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración</i>	<i>Programa Universitario Integración en las Américas</i>	Universidad Veracruzana
Fundación Konrad Adenauer, A.C.		Universidad de California Santa Cruz	Universitat Autònoma de Barcelona
		Universidad de Colima	
		Universidad de Guadalajara	
		Universidad de Occidente	

La representación
parlamentaria

Un recorrido histórico por la teoría política



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Rector general

DR. JOSÉ LEMA LABADIE

Secretario general

MTRO. JAVIER MELGOZA VALDIVIA

Coordinador general de difusión

MTRO. DANIEL TOLEDO BELTRÁN

La representación parlamentaria

Un recorrido histórico por la teoría política

Laura Valencia Escamilla



**CONOCER
PARA DECIDIR**
EN APOYO A LA
INVESTIGACIÓN
ACADÉMICA



Miguel Ángel
Porrua

MÉXICO • 2007

Esta investigación, arbitrada por pares académicos, se privilegia con el aval de las instituciones coeditoras.

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA,
participa en la coedición de esta obra al
incorporarla a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Coeditores de la presente edición

H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, julio del año 2007

Para la consecución de esta obra, la autora agradece los apoyos otorgados por el Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, LVI Legislatura y por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología a través del proyecto Conacyt J44855-5.

© 2007

Laura Valencia Escamilla

© 2007

Por características tipográficas y de diseño editorial
Miguel Ángel Porrúa, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 978-970-701-901-0

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor, y en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

www.maporrúa.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

Presentación

LA OBRA QUE EL LECTOR tiene en sus manos recoge un conjunto de autores que en su momento reflexionaron sobre el papel que los parlamentos desempeñan en la sociedad contemporánea, su emergencia, crisis y consolidación.

La ausencia de un texto exhaustivo sobre las distintas concepciones de la representación parlamentaria me animaron a poner en marcha la edición de esta obra que tiene por objeto proporcionar instrumentos de análisis teóricos e históricos que sirven para despejar algunos de los dilemas a los que se enfrentan los estudiosos de las asambleas representativas.

El análisis de la representación parlamentaria se estructura en las páginas siguientes en las que se recogen argumentos teóricos e históricos de diversos autores clásicos y contemporáneos, a fin de entender la naturaleza actual de la representación parlamentaria, adecuando las nuevas modalidades del término en un contexto global a favor de la democracia. El texto es relevante ya que se coloca a las legislaturas como instituciones necesarias para la consolidación democrática, por lo que la instauración y reforma de las mismas hacen del debate una discusión por lo demás relevante.

En este sentido, la obra representa un balance desde una perspectiva histórica de las ideas sobre la representación parlamentaria desde el umbral del siglo XVII hasta nuestros días. El recorrido se observa amplio, sin embargo, la posibilidad de integrar a un conjunto de pensadores en un mismo volumen es el resultado de una sola idea: la representación parlamentaria. Una obra de estas características no habría sido posible sin el apoyo de la doctora Gina Zabludovsky, cuyos comentarios enriquecieron el contenido de la misma, mi más profundo agradecimiento al doctor Luis Méndez por todo su apoyo y amistad.

La edición del presente texto ha sido posible gracias al apoyo material y financiero de diversas instituciones: el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) prestó su ayuda financiera para la realización del proyecto

de investigación “La relación Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas: marco jurídico y criterios de evaluación”; la Contraloría del Poder Legislativo del estado de México cuyo aporte financiero a la presente edición se llevó a cabo gracias a la intervención del maestro Victorino Barrios Dávalos, quien creyó en el proyecto; y a la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

La publicación de la obra ha sido posible gracias al interés que en ello expresó Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, a quien agradezco el excelente trabajo que ha desempeñado en todo el proceso de edición.

Estoy convencida de que este libro resultará del interés de los estudiosos del Congreso y para aquellos profesores y estudiantes interesados en la representación parlamentaria. Finalmente, quiero agradecer el interés de todas aquellas personas que decidan adentrarse en la lectura de esta obra.

[México, D.F., octubre de 2006]

Introducción

EL CONCEPTO DEMOCRACIA designa principalmente la forma de gobierno representativo como la forma de gobierno adoptada por las democracias contemporáneas. Está estrechamente ligada con la idea del estado de derecho. En la estructura de las instituciones políticas del estado de derecho el papel determinante lo desempeña el sistema de división de poderes y con ello el funcionamiento del sistema representativo a través de la institución parlamentaria. En este sentido, la formación de voluntades en la política se realiza en el marco de un sistema representativo, mediante la elección de diputados por parte de la población adulta sobre la base del derecho al sufragio universal y secreto. La elección de los diputados es la elección de representantes de los partidos políticos los cuales compiten entre sí en las elecciones que tienen lugar en intervalos de cuatro a seis años por mayoría de votos. La competencia de partidos es, por consiguiente, una característica determinante más de la democracia representativa. Se la resuelve mediante el procedimiento de mayoría, a través del cual es posible la alternancia pacífica del ejercicio del poder sobre la base del consentimiento de los ciudadanos, a condición de que el marco para el debate político sobre el ejercicio del poder estatal sea conveniente para el provecho comunitario.

El proceso de esta concepción está contenido de diversas interpretaciones históricas, mismas que han venido a desplazar el principio básico del liberalismo clásico por el principio democrático. De esta manera, principios tales como el de mandato imperativo, por ejemplo, han sido sustituidos por el de representación parlamentaria a través de un amplio proceso en el que a lo largo de los siglos XVIII y XIX, la representación se caracterizó porque los diputados representaban intereses específicos y contribuyeron a lo que Tocqueville definió como “despotismo legislativo”.

Al tiempo que nacen los parlamentos, la idea de representación tiene sus orígenes en la base de sujetos individuales dotados de especiales condicio-

nes personales (como la propiedad) e independientes de sus electores a los que representaban, política y no jurídicamente, confrontando libremente sus razones. Ahora bien, la progresiva emancipación de las clases bajas a lo largo de los últimos 100 años ha tenido como consecuencia un vigoroso crecimiento de los partidos políticos, por ello no es casual el protagónico papel que éstos desempeñan en las democracias de masas de nuestros días.

Con el surgimiento de los partidos políticos, el modelo de relaciones entre representante y representado se modifica. Así la tensión entre la responsabilidad individual del diputado aislado y las consideraciones que tiene que tomar respecto a los intereses sociales de grupo representados por su partido caracteriza hoy en día el papel del diputado.

El argumento histórico menciona que tras la desaparición de la monarquía clásica y después de la Primera Guerra Mundial, se funda indisolublemente el principio de representación individual con el principio de la representación política de intereses sociales de grupo. Se trata de una evolución que tiene lugar en todos los estados europeos y americanos, en la medida en que eran o se convirtieron en estados con democracia parlamentaria. Esta evolución presupone el moderno pluralismo de grupos sociales que intentan imponer sus intereses en la actividad legislativa de los parlamentos.

De ahí el surgimiento de una nueva etapa de la representación parlamentaria en la que frente al crecimiento de los regímenes autoritarios,¹ donde el predominio de los líderes y de los poderes ejecutivos, en algunos casos, en la conducción de los asuntos públicos lleva a la consecuente postergación del Legislativo y por lo tanto de la representación parlamentaria durante el periodo de entreguerras y después de la segunda posguerra hasta prolongarse hacia finales de la década de los setenta. Pero el desplazamiento no se da únicamente en ese sentido, en el ascenso de los ejecutivos, sino que la representación parlamentaria ya no constituye el único mecanismo de representación que los ciudadanos tienen para la canalización de sus demandas y proteger así sus intereses. Se cuenta con procesos alternos para ejercer la representación, como es el caso de la representación funcional denominada corporativismo, la representación a través de los movimientos sociales y hasta la participación directa de los ciudadanos.

¹Bajo este nuevo concepto, el principio electivo del caudillo le concedía a éste las facultades que en sus inicios contenían los diputados individuales, pues ellos debían gobernar porque se les consideraba los mejores y los más capaces para la conducción de sus intereses.

La representación funcional o corporativa surge cuando las organizaciones del capital y del trabajo asumen el carácter de “gobiernos privados”, contribuyendo a crear nuevos modos de orden entre el Estado, el mercado y la comunidad. A pesar de que admiten la permanencia de las instituciones representativas tradicionales, las tareas más importantes de dirección política y económica las llevan a cabo representantes funcionales como los delegados de las corporaciones, los sindicatos y ramas del Estado, como “nuevas vías” de participación en donde los marginados podrían objetar, a través de movimientos de protesta, reclamando para sí mayor participación en la agenda política. La representación a través de los movimientos sociales se da a partir de la idea de que la determinación de las decisiones políticas en el ámbito nacional no reflejan los diferentes intereses que surgen desde la estructura de determinadas divisiones económicas, culturales, de religión o de raza. Además de caracterizarse por ser grupos que luchan por demandas de carácter social que se identifican como una alternativa autogestoria, que reaccionan ante la incapacidad de las instituciones estatales para responder de manera eficaz ante las demandas básicas, estas organizaciones, a diferencia de las corporativistas, no se plantean generalmente la cuestión de poder; por el contrario, buscan influir en la agenda política para de esta forma ejercer presión sobre sus gobernantes.

La participación directa cuenta con mecanismos como el plebiscito, el referéndum o la iniciativa popular, como procesos que a través del sufragio universal aseguran el reconocimiento de la participación ciudadana en el apoyo o reprobación de las autoridades estatales así como en su acción. Estos son mecanismos que detectan actos de voluntad popular mediante los que un pueblo opina acerca de un hecho determinado de su vida política. En general, estos mecanismos funcionan prácticamente para reafirmar la legitimidad de un gobierno y muchas veces exigen la acción de los partidos políticos más que de la burocracia y de las instituciones parlamentarias.

A pesar de que en la actualidad prevalecen tales mecanismos alternos y paralelos a la representación parlamentaria, a partir del colapso sufrido por los regímenes comunistas autoritarios en Europa central y del este y la restauración democrática en algunos países de Asia y América Latina, tales regímenes han visto en la democracia representativa y con ellos el resurgimiento de los parlamentos como una oferta atractiva para sus expectativas

democráticas.² Asimismo, países con tradición parlamentaria como Estados Unidos o Gran Bretaña han dado muestras tanto de fortaleza como de evolución y cambios en sus instituciones legislativas.

En este sentido cabe aclarar que las referencias que en el presente trabajo se hacen a los parlamentos o a los congresos, no necesariamente se les identifica con regímenes de corte parlamentario o presidencial, ya que el primero se entiende como un gobierno derivado de la autoridad, de la confianza y aprobación del parlamento, existiendo entre esta institución y el gobierno una división de funciones mas no de poderes, mutuamente dependientes, por el hecho de que el parlamento tiene la facultad de sustituir al gobierno en cualquier momento, y el gobierno en contrapartida, puede disolver al parlamento y convocar a elecciones. O por el contrario, un sistema presidencial se distingue del primero en que es a través de una elección directa o semidirecta como se elige al jefe de Estado, de ahí que en los sistemas presidenciales el gobierno no es designado ni destituido mediante el voto parlamentario; por el contrario, en este tipo de sistemas generalmente el jefe de Estado es a la vez jefe de gobierno y designa a su gabinete sin la intervención del parlamento.³

Aclarada la diferencia, no obstante, no es en ese sentido que se pretende dar uso al término. Los parlamentos como instituciones representativas son estructuras que han recibido diversas denominaciones, y no necesariamente deben identificarse con un régimen en especial. Es cierto que los parlamentos, congresos, legislaturas, cámaras de diputados, asambleas representativas, entre otros, poseen rasgos característicos que los distinguen unos de otros. No obstante, podemos identificar teóricamente a los parlamentos, en general, por dos aspectos comunes: “1. todos derivan de un ancestro afín: una institución creada en la Europa medieval, y 2. la autoridad de sus miembros depende de las demandas que les encomiendan sus representados”,⁴ además de estar fundados sobre la base del ideal liberal-burgués, que configura al parlamento como un órgano representativo y a la vez deliberante.

²Algunos autores creen que la fortaleza del órgano legislativo es uno de los principales ejes de la transformación democrática, ya que consideran que dicha institución debería ser “el centro del poder democrático” o “el primer poder del Estado”, donde lo único que hace falta es “educar al soberano”.

³Jaime E. Cárdenas Gracia, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM/IIJ, 1994, p. 98.

⁴Gerhard Loewenberg (ed.), *Modern Parliaments: Change or Decline*, Nueva York, Aldine-Atherton, 1971.

De ahí la idea de que la representación parlamentaria haya sido producto de la transformación de las ideas políticas y de las circunstancias históricas. La investigación que se pretende abordar mantiene el interés en estos dos aspectos, pero sobre todo, se intenta abordar esta problemática a partir del antecedente que nos proporciona la cronología evolutiva de las ideas políticas expresadas en la tradición liberal, para posteriormente reflexionar sobre la idea de la representación parlamentaria desde una perspectiva histórica que, lejos de contener consideraciones sobre la forma más deseable de organización política característica de los teóricos políticos liberales, trata de explorar los razonamientos de los pensadores contemporáneos, que se guían por argumentos sobre relatos explicativos, descriptivos de fenómenos reales y que los lleva a concluir una serie de valoraciones factibles en sus propuestas teóricas sobre el término.

La idea es tratar de entender el recorrido histórico del concepto de representación parlamentaria a través de la exposición teórica de los autores clásicos y contemporáneos, con el afán de entender la naturaleza actual del término adecuado a las nuevas modalidades de representación, producto de las circunstancias históricas y de pensamiento que han llevado a considerar a las legislaturas o parlamentos como instituciones “obsoletas” del siglo pasado frente a los cambios producidos en los últimos tiempos. Para ello se dará mayor énfasis en el uso del término en autores que en algún momento histórico coincidieron en el debate relacionado con las posibilidades teóricas y prácticas de las instituciones parlamentarias, desde aquellos que defendieron a la institución como la única forma viable de gobierno, hasta quienes de manera radical propusieron la desaparición de la misma, pasando por aquellos críticos moderados y reformadores cuyas ideas prevalecen hasta nuestros días. Porque no hay que olvidar que la actual defensa global que se hace de la democracia, coloca a las legislaturas como instituciones necesarias para la consolidación democrática, por lo que la instauración y reforma de las mismas hacen del debate una discusión por demás relevante.

Para llevar a cabo tal estudio se sigue la recomendación de Anthony Birch, quien argumenta que el término de representación contiene el carácter de los usos establecidos del término, sin asumir que pueden ser reducidos a una sola definición, aunque tampoco considera que irse hacia el otro extremo de adoptar todas las variedades que existen en el lenguaje común sea lo más conveniente. Por ello propone entender la naturaleza de los principales

argumentos sobre los diversos tipos de representación que han sido adoptados por teóricos políticos en diferentes periodos históricos, además de distinguir entre las distintas formas en que estos argumentos han influido y están referidos en los comportamientos políticos contemporáneos. Finalmente, considera que se debe estimar el valor de los diferentes conceptos de representación en estudios empíricos sobre política.⁵

De acuerdo con esta argumentación se tendrá en los siguientes apartados la definición del término de los principales pensadores políticos anteriores y durante el siglo xx así como la influencia que ellos ejercieron en la naciente aparición de nuevos sistemas políticos y la importancia que guarda el término en relación con las instituciones legislativas.

En el primer capítulo se analiza el nacimiento del gobierno representativo a partir del pensamiento clásico de autores como Hobbes, Locke, Montesquieu y Rousseau en primera instancia, como fundadores de las concepciones teóricas y prácticas que llevaron a autores como Kant, Burke, a los redactores de *El Federalista* y Sieyès a concebir sus modelos de representación en la construcción de sus propios estados. Concepciones que enfatizan las posibilidades de representación mediante la creación de cuerpos parlamentarios deliberativos encargados de aglutinar el interés nacional.

El segundo capítulo se compone de los principales exponentes de la idea de gobierno representativo, quienes pese a sus diferencias, discuten ya no la posibilidad de la existencia de la mejor forma de gobierno en su calidad representativa, sino la función real y racional que los parlamentos mantienen como contrapesos del poder absoluto, el tipo de mandato que conviene a la formación del gobierno y la consecuente participación de quienes detentan la soberanía pero no cuentan con las posibilidades reales de gobierno. En este apartado se estudian los enfoques del pensamiento moderno en autores como Bentham, John Stuart Mill, Tocqueville, Hegel y Weber.

El capítulo tercero habla del destino de la representación parlamentaria durante la primera mitad del siglo xx frente a las pocas y casi nulas posibilidades de existencia de los parlamentos, ante los cambios engendrados por la introducción de ideas relacionadas con la acción directa de la población en la conformación del gobierno y el corporativismo como la posibilidad más viable de representación de intereses organizados a partir del surgimiento

⁵Anthony Harold Birch, *Representation*, Londres, Pall Mall, 1971, p. 14.

de los partidos de masas y la militarización en gran parte de los recién formados estados-nación. En este apartado se mencionan, desde puntos de vista opuestos, las concepciones antiparlamentarias encabezadas por Lenin y Lukács, así como de la respuesta que da la derecha extrema protagonizada por Carl Schmitt a la decadencia de la democracia parlamentaria, pasando por los críticos de las versiones sobre la teoría elitista del Estado como Mosca, Pareto y Michels.

En el cuarto capítulo se contempla la visión de aquellos que siendo críticos de las concepciones clásicas de la representación, presentan modelos alternativos que mantienen a la representación parlamentaria como fundamento de las posibilidades democráticas de la segunda mitad del siglo xx. Se trata de que mediante la búsqueda del mejoramiento de las instituciones representativas, y de nuevas posibilidades de participación ciudadana se logre vincular la expresión representativa de los clásicos liberales con la idea moderna de la democracia popular, haciendo de la idea de democracia la forma más legítima de gobierno en la actualidad.

Por último, el quinto capítulo desarrolla el debate actual sobre la función real de las instituciones representativas en el marco gubernamental, es decir, se analiza el papel que los parlamentos cumplen con relación al contrapeso que éstos suponen respecto al Poder Ejecutivo; a la forma en que se lleva a cabo la representación; a la elaboración de leyes, y en relación con la función de vigilancia y control de los excesos cometidos por los gobernantes. A su vez, se analizan los cambios producidos en conceptos clásicos como representación, soberanía, mandato, inmunidad, voluntad general, división de poderes, etcétera.

Capítulo 1

Teoría de la representación y el nacimiento del gobierno representativo

El CONCEPTO DE REPRESENTACIÓN, especialmente en lo que se refiere a seres humanos que representan a otros seres humanos, es esencialmente un concepto moderno. Los antiguos griegos carecían de una palabra similar, a pesar de que elegían a algunos servidores públicos. Los romanos disponían de la palabra *representare* que para ellos significaba traer a presencia literal algo que estaba ausente o la encarnación de una abstracción en un objeto. No la aplicaban a los seres humanos que actúan por otros, o a sus instituciones políticas. Los usos que se le dan a la palabra en ese sentido empiezan en el latín de los siglos XIII y XIV, y más tarde en inglés, a medida que las personas enviadas a participar en los concilios de la Iglesia o en el Parlamento inglés empezaron a ser vistas como representantes.⁶

Inicialmente, ni el concepto ni las instituciones a las cuales era aplicada tenían que ver con elecciones o democracia, ni tampoco se consideraba a la representación como tema de derecho. Representación no significaba gobierno representativo, un rey representa a una nación y también puede hacerlo un embajador, por ejemplo. No es sino en el transcurso de su historia tanto en el concepto como en la práctica que la representación ha sido vinculada con las ideas de libertad, democracia y justicia.

Inglaterra es la cuna de la representación parlamentaria que si bien en sus inicios obedecía más a una convocatoria de caballeros y burgueses para reunirse en el Consejo del Rey, como una necesidad y conveniencia real más que como un privilegio o derecho, con el paso del tiempo la representación parlamentaria comienza a ser titulada como un mecanismo de promoción de los intereses locales y como control sobre el poder del rey. Ya en el siglo XVII, el derecho de elegir a un miembro del parla-

⁶Hanna F. Pitkin hace un estudio detallado del concepto de representación desde sus orígenes hasta la época moderna. En su estudio desarrolla todo un análisis sistémico de la noción de representación. Hanna F. Pitkin, *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 3.

mento podía ser reclamado incluso por el “más pobre” que hubiese en Inglaterra.

... realmente creo que el ser más pobre en Inglaterra tiene una vida que vivir como la tiene el ser más grande y verdaderamente creo que está claro que todo hombre que tenga que vivir bajo un gobierno debe dar su consentimiento antes que nada para situarse él mismo bajo ese gobierno y creo que el hombre más pobre en Inglaterra no está vinculado en el sentido estricto a ese gobierno hasta que no haya tenido una voz que lo sitúe bajo él...⁷

La representación parlamentaria había llegado a ser uno de los derechos sagrados tradicionales de los ingleses por lo que valía la pena luchar. Con las revoluciones francesa y americana, el concepto se transforma y se convierte en uno de los derechos del hombre. Así, representación parlamentaria vino a significar representación popular, guardando una estrecha relación con la idea de autogobierno, con el derecho que cada hombre tiene a decir lo que piensa.

A pesar de la importancia del concepto y la frecuencia con que es utilizado por los pensadores de la política, se puede decir que su complejidad ha llevado a una infinidad de desacuerdos que llegan a contradecirse. La tendencia generalizada en la actualidad ha sido desacreditar la representatividad de las llamadas democracias indirectas como algo mítico o ilusorio, pues los gobiernos representativos utilizan esta propaganda para mantener o manipular a sus ciudadanos, porque hasta los dictadores totalitarios cuentan con un apoyo popular. Incluso la relación entre representantes y electores es controvertida por la forma en que estos dos actores deben actuar: algunos piensan que el representante debe hacer en su mandato lo que es mejor para sus votantes, haciendo lo que piensa que es mejor, según su propio juicio y sabiduría, ya que es elegido para tomar decisiones por sus electores; hay quienes consideran que el deber del representante estriba en reflejar con exactitud los deseos y opiniones de aquellos a quienes representan, otra divergencia surge cuando se habla de los intereses que representan los elegidos, bajo esta idea los representantes electos serían similares a sus electores, así que la asamblea sería un microcosmos social de la nación. Sin

⁷Intervención del coronel Rainborow en los debates Putney del 29 de octubre de 1647, citado por Charles Firth, *The Clarke Papers*, 1891 y retomado por George Macaulay Trevelyan, *Historia política de Inglaterra*, México, FCE, 1984, p. 249.

embargo, quienes defienden esta visión han sugerido que una asamblea no puede ser exactamente representativa de la nación si su composición social es diferente, es decir, si su electorado está dividido en clases sociales, religiosas, étnicas, etcétera, las cuales muchas veces cuentan con representantes de cada una de estas divisiones, por lo que la representación pasa de ser nacional a local y hasta de intereses específicos o al revés, puede llegar a ser supranacional.

En cualquier caso, a pesar de lo controvertido del término el concepto no ha modificado su significado básico desde el siglo XVII; sin embargo, la aplicación del mismo sí se ha modificado, sobre todo a partir de la introducción de nuevos elementos como son el sufragio universal, los partidos políticos, los movimientos sociales, los diversos mecanismos de representación electoral, etcétera, de los cuales se reflejan diversas formas de ver a la representación parlamentaria a partir de ese momento hasta nuestros días.

EL CONCEPTO DE REPRESENTACIÓN EN LOS PENSADORES DE LOS SIGLOS XVII Y XVIII

En la Edad Media varios países contaban ya con instituciones representativas, sin embargo, no podría decirse que cualquiera de ellos contara con un sistema de gobierno representativo. Este término puede entenderse como un sistema de gobierno nacional en donde las instituciones representativas juegan un papel crucial en el proceso de toma de decisiones que no pueden llevarse a cabo sin la autorización de una asamblea legislativa central.

No obstante, esto no sucedió como resultado de un lento proceso de desarrollo de los tiempos medievales donde el poder parlamentario fuera incrementándose gradualmente; por el contrario, el declive del feudalismo en Europa fue seguido por una era comúnmente conocida como absolutismo, en donde resalta el relativo declive del poder de los nobles y el reforzamiento de la maquinaria de gobierno frente a la autoridad de la Iglesia católica romana. En la era medieval la autoridad secular operaba dentro de una estructura de leyes naturales y discusiones teóricas que relacionaban la autoridad secular con la espiritual. A principios de la era moderna, la autoridad secular fue suprema. En ésta, muchos parlamentos europeos fueron impotentes o disueltos como es el caso de los estados generales franceses

que no fueron solicitados por 175 años (de 1614 a 1789) y sólo en Inglaterra el parlamento tuvo una existencia continua aunque sin una fuerza real. Esta fase de poder real dio inicio a la era del gobierno representativo como resultado de un movimiento revolucionario y de ideas. En Inglaterra la revolución del siglo xvii fue un paso importante para lo que después vendría a ser el florecimiento de las ideas políticas. Por ello el siglo xvii y sobre todo el xviii fueron distinguidos por la gran producción de ideas políticas, aunque se debe mencionar que no todos los escritores de la época incluyeron a la representación dentro de su producción ideológica. A continuación se hará un recorrido por los pensadores más significativos de esa época y sobre todo de aquellos que se ocuparon de la representación como discusión de las ideas políticas de ese momento.

HOBBS Y SU PERSPECTIVA DE LA AUTORIZACIÓN

El núcleo de la posición hobbesiana se localiza en el *Leviatán*, en su teoría sobre la sociedad civil. Hobbes piensa que ésta es creada por un contrato social entre las personas quienes, descontentas con el estado primitivo de anarquía en el que vivían, se someten a la fuerza de una autoridad soberana a la que designan como su representante político. Esta autoridad consiste para Hobbes, en un hombre o una asamblea, que tendrá el deber de mantener la paz o aprobar cualquier ley que sea apropiadamente pensada para este fin. Todos los ciudadanos de esta sociedad están obligados a obedecer estas leyes y donde la obediencia al gobierno es justificada en términos de la seguridad personal y el mantenimiento del orden entre los ciudadanos.

La misión del soberano (sea un monarca o una asamblea) consiste en el fin para el cual fue investido con el soberano poder, que no es otro sino el de procurar la seguridad del pueblo, a ello está obligado por la ley de naturaleza, así como a rendir cuenta a Dios. Pero por seguridad no se entiende aquí una simple conservación de la vida, sino también de todas las excelencias que el hombre puede adquirir para sí mismo por medio de una actividad legal, sin peligro ni daño para el Estado.⁸

⁸Thomas Hobbes, *Leviatán, o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, 4a. reimp., México, FCE, 1990, p. 275.

Un rasgo distintivo que define a Hobbes como teórico de la autorización es la definición que da del representante, el cual es considerado como alguien que ha sido autorizado para actuar. Esto significa que le ha sido otorgado un derecho de actuación que no tenía anteriormente, mientras el representado se hace responsable de las consecuencias de esa acción como si la hubiera realizado él mismo.⁹

Se trata de un agente que tiene el derecho de comprometer sus principios a cualquier acción política que el agente considere apropiado, y con base en esto los ciudadanos de una sociedad están moralmente obligados a aceptar y a obedecer cualquier regla hecha por la autoridad gubernamental.

Dícese que un Estado ha sido instituido cuando una multitud de hombres convienen y pactan, cada uno con cada uno, que a un cierto hombre o asamblea de hombres se le otorgará por mayoría, el derecho de representar a la persona de todos, es decir, de ser su representante. Cada uno de ellos, tanto los que han votado en pro como los que han votado en contra, debe autorizar todas las acciones y juicios de ese hombre o asamblea de hombres, lo mismo que si fueran suyos propios, al objeto de vivir apaciblemente entre sí y ser protegidos contra otros hombres. Si la mayoría ha proclamado un soberano mediante votos concordados, quien disiente debe ahora consentir con el resto, es decir, avenirse a reconocer todos los actos que realice, o bien exponerse a ser eliminado por el resto, porque como cada súbdito es autor de todos los actos que el soberano haga no puede constituir injuria para ninguno de ellos, ni debe ser acusado de injusticia por ninguno de ellos, porque en un Estado cada particular es autor de todo cuanto hace el soberano, por ello ningún hombre que tenga poder soberano puede ser muerto o castigado por sus súbditos.¹⁰

La autorización otorgada al soberano es ilimitada, cualquier cosa que realice ha de ser considerada como hecha por sus súbditos, y cualquier decisión que adopte los vincula, porque “todo hombre que establece el contrato autoriza todas las acciones y juicios del representante como si fueran suyas”.¹¹

En un determinado momento, Hobbes parece suponer que la autorización concedida al soberano representante no es limitada, ya que afirma que

⁹Hanna F. Pitkin, *op. cit.*, p. 41.

¹⁰*Ibidem*, p. 45.

¹¹*Ibidem*, p. 60.

los súbditos admiten ser los autores de aquello que el representante dice y hace respecto a la seguridad y a la paz común, pues los súbditos autorizan todas las acciones del soberano y su autoridad no tiene límites.

Pero, aunque los súbditos no tienen ningún derecho a pedirle algo a su representante, a pesar de que se han entregado a él totalmente de antemano, el soberano no obstante tiene deberes que debe interpretar a la luz de su propia conciencia y de los cuales es responsable ante Dios. En primer lugar, debe obedecer a la ley de la naturaleza como cualquier hombre en ese Estado, además de que algunos de los deberes del soberano derivan de los propósitos para los que sus súbditos formaron una sociedad civil y lo autorizaron: procurar la seguridad del pueblo.¹²

Por otra parte, la autorización ilimitada no significa que el soberano no sea responsable ante sus súbditos porque la autorización es al mismo tiempo, una fuente de obligación para el soberano, pues a través de ella el soberano adquiere poder para comprometer a sus súbditos como si su voluntad fuera la de ellos. Pero aun cuando el soberano mantiene una autoridad ilimitada en este sentido, nunca podría cometer una infracción, ya que los súbditos han autorizado por adelantado todo lo que hará. Han acordado que sus acciones serán consideradas como si fuesen de ellos, como si ellos mismos las hubieran hecho. Así, si posteriormente fueran a quejarse de algo que el soberano hizo, o se negaran a obedecer una de sus órdenes, estarían quejándose de sí mismos o rehusándose también a sí mismos.¹³

Finalmente, como el soberano representa a sus súbditos, el mismo concepto mantiene la idea de que éste tiene deberes para con los otros que para el caso de la conservación de la República serían la unidad y la paz.¹⁴

Algunos lectores de Hobbes han criticado en gran medida la defensa que éste hace al soberano absoluto a través de la definición que da del representante mediante la autoridad que le es conferida. Incluso hay quienes consideran que a través de esta definición sólo trata de justificar lo absolutista de su propuesta, pues al proponer la idea del soberano absoluto la representación desaparece en el acto. Sin embargo, de acuerdo con Held, Hobbes desarrolla únicamente una perspectiva en la que los individuos deben transferir voluntariamente su derecho de autogobernarse a una auto-

¹²*Ibidem*, p. 66.

¹³*Ibidem*, p. 77.

¹⁴*Ibidem*, p. 93.

ridad única que creará las condiciones de gobierno político efectivo y de la seguridad y la paz a largo plazo, donde el poder soberano, esto es la persona o la asamblea legítimas “se funda en el otorgamiento del derecho de representación y logra la unidad de todos”.¹⁵ Es decir, se trata de una perspectiva sesgada a favor del representante pues todo lo que haga el soberano lo hace representando.

JOHN LOCKE Y EL GOBIERNO POR CONSENTIMIENTO

John Locke fue un filósofo cuyos escritos influyeron en Jefferson y otros norteamericanos, quienes propagaron los principios republicanos después de 1776. Además es considerado como uno de los defensores del gobierno representativo, sobre todo por sus ideas acerca del derecho a la revolución, el gobierno por consentimiento, las reglas de la mayoría y el alcance del Poder Legislativo.¹⁶

De las principales ideas de Locke sobresalen dos fundamentalmente: 1. Creía en un gobierno por consentimiento, en clara oposición al poder absoluto del rey Carlos II, que se daría a través de un proceso de dos pasos: por un lado, los hombres estarían de acuerdo en formar una sociedad y aceptarían las decisiones de la mayoría; y por el otro, la mayoría establecería un gobierno que hiciera leyes y los administrara. Este gobierno será una monarquía, una aristocracia o una democracia, dependiendo de dónde se coloque el poder supremo, que es el Legislativo, en una u otras manos, así la forma de gobierno del Estado dependerá de la manera como se otorgue el poder de hacer las leyes y cuyo interés estaría destinado a proteger la vida, la libertad y la propiedad de sus ciudadanos. 2. Otro argumento es lo que él llama gobierno legítimo, basado en el consentimiento de sus gobernados, que podría dejar de serlo si un número apreciable de ciudadanos considera que han sido traicionados en su confianza, además de que cualquier gobierno permanecerá legítimo hasta que sus ciudadanos resuelvan sublevarse en contra de éste; es decir, los gobiernos, a diferencia de Hobbes, no contienen poderes ilimitados sino que se encuentran limitados por su actuación frente a sus gobernados. Porque de acuerdo con la argumentación

¹⁵David Held, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997, pp. 63-64.

¹⁶Anthony Harold Birch, *op. cit.*, p. 33.

de Locke dos son las leyes principales que debe cumplir cualquier gobierno: una es la salvaguardia de la sociedad y cada uno de sus miembros y otra es el establecimiento del Poder Legislativo, ya sea que se encuentre en una persona o en una asamblea debe ser nombrado por el pueblo y lo considera como el máximo poder que respalda los actos del gobierno. Si no se cumplen con ambos aspectos se tiene el derecho a la sublevación.¹⁷

La justificación que da al respecto es que cuando los miembros de una comunidad acuerdan reunirse en un Estado y someterse a un gobierno ellos determinan en primer lugar, entregarse a la reglamentación de las leyes que dicta la sociedad en la medida en que su propia salvaguarda y la de los demás miembros de la sociedad lo requiere, restringiendo así la libertad que le ha sido otorgada por la ley de la naturaleza. En segundo lugar, renuncian de una manera total al poder que tenían de castigar y comprometen su fuerza natural al ponerla al servicio del Poder Ejecutivo de la sociedad cuando sus leyes lo exijan. Y finalmente como el poder de la comunidad para Locke radica en la mayoría de los hombres, ésta puede emplear ese poder para dictar leyes a favor de la comunidad y ejecutarlas por medio de funcionarios nombrados por ella.

Así el poder soberano debe gobernar por medio de leyes promulgadas o aceptadas, porque de lo contrario “el género humano se encontraría en condiciones infinitamente peores que cuando vivía en el estado natural”.¹⁸ Para Locke la única razón por la que un grupo de hombres se reúne es la de disponer de un gobierno al que se le confiere el bien de la sociedad y cuyos actos serán ejercidos por medio de leyes establecidas y promulgadas. De esta forma los miembros de la comunidad política estarían en condiciones de conocer sus deberes y “vivirían seguros y a salvo dentro de los límites de la ley”, mientras que los gobernantes se mantendrían dentro de las demarcaciones establecidas por el Poder Legislativo.

La autoridad suprema o Poder Legislativo no puede atribuirse la facultad de gobernar por decretos improvisados y arbitrarios, está por el contrario, obligada a dispensar la justicia y a señalar los derechos de los súbditos mediante leyes fijas y promulgadas, aplicadas por jueces señalados y conocidos. De ese modo, disponen de la fuerza reunida de toda la sociedad y pueden

¹⁷*Ibidem*, p. 54.

¹⁸John Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil*, México, Nuevomar, 1989.

emplearla en salvaguardar y defender sus propiedades, y así es como pueden establecer normas fijas que las delimiten y que permitan a todos saber cuál es la suya. Por ese motivo renuncian los hombres a su propio poder natural en favor de la sociedad en que entran, y por eso la comunidad pone el Poder Legislativo en las manos que cree más apropiadas, encargándole que gobierne mediante leyes declaradas.¹⁹

Como al poder supremo se le confiere la salvaguardia de la comunidad éste está investido de una serie de restricciones y compromisos para con sus gobernados, aspectos que Locke considera fundamentales para el buen funcionamiento de la comunidad política. Uno de los fundamentos en la teoría de Locke es el referente a la propiedad, aspecto nodal que hace que los hombres lleguen a constituirse en una sociedad, por lo cual una de las principales restricciones que él pone al poder supremo es el de “no ejercer un poder arbitrario sobre las vida y los bienes de las personas”.²⁰ Es decir, no puede arrebatar ninguna parte de sus propiedades a un hombre sin el consentimiento de éste, ya que la salvaguardia de la propiedad es la finalidad del gobierno además de que ésa fue la razón que llevó a los hombres a entrar en sociedad. Por eso, a diferencia de Hobbes, Locke considera un error pensar que “el poder supremo o legislativo de una comunidad política puede hacer lo que se le antoje, disponer arbitrariamente de los bienes de sus súbditos o puede arrebatarles una parte de los mismos si le place”.²¹ Por esa razón, el poder conferido de hacer leyes estará únicamente encaminado a la reglamentación de la propiedad de los súbditos, pero jamás el soberano estará autorizado a legislar para apoderarse de la totalidad o de una parte cualquiera de la propiedad de sus súbditos, sin el consentimiento de éstos.

Locke es muy claro al hablar del papel que juega la propiedad y la vida de los miembros de la comunidad, ya que como ellos son quienes por consentimiento decidieron reunirse y nombrar a sus autoridades por mayoría, ellos mismos tienen el derecho de rehusar las arbitrariedades que sus elegidos puedan hacer en contra del bienestar de éstos y convocar a otros a volver al estado de naturaleza en el que se encontraban.

¹⁹*Ibidem*, p. 76.

²⁰*Ibidem*, p. 86.

²¹*Ibidem*, p. 89.

En su afán por delimitar el poder soberano del rey y basado en la experiencia inglesa, Locke propone una forma novedosa de delimitar dicho poder. Para él, el Poder Legislativo como poder supremo emanado del pueblo no puede ser transferido a otras manos distintas de las que el pueblo había entregado, porque como de él emanan todos los demás poderes, confiados a miembros o a partes de la sociedad, éstos deberán derivarse de aquél y estar subordinados, ya que como el poder de hacer leyes lo tiene únicamente aquel que por delegación del pueblo le fue confiado, por tanto es el pueblo el único que puede señalar cuál ha de ser la forma de gobierno de la comunidad política. La misión que se le entrega a quien detente el poder es la de gobernar de acuerdo con leyes establecidas y promulgadas dentro de un marco legal, lo que le da un toque democrático, pues ninguna ley será modificada para el servicio particular de una o un grupo de personas, ya que es muy claro al referirse a la igualdad que el individuo tiene en cuanto a la aplicación de la ley. Porque para Locke las leyes “tendrán que ser idénticas para el rico y para el pobre, para el favorito que está en la corte y para el labrador que empuña el arado, tales leyes no tendrán otra finalidad que el bien del pueblo”.²²

Aunque para Locke el acto primero y primordial de una sociedad es la constitución del Poder Legislativo, que le da a la comunidad permanencia y unidad bajo la dirección de leyes hechas por las personas encargadas de esa tarea por mandato expreso del pueblo, él considera necesaria la distinción de los poderes, de acuerdo con su experiencia en las luchas entre el rey y el parlamento. Locke concibe un Poder Ejecutivo que funcione de manera permanente y asegure el cumplimiento de las leyes establecidas –porque para el autor no es necesario ni siquiera conveniente que el Legislativo permanezca en constante ejercicio, éste deberá ser convocado por el Ejecutivo o en caso extremo por el pueblo. Locke otorga al Ejecutivo dos funciones, aparte de la de ejecutar las leyes: una es la de ordenar que los legisladores se reúnan y actúen en periodos fijos. Aquí el Poder Ejecutivo no hace otra cosa sino dar las directrices necesarias para que sean elegidos y convocados o bien convocarlos mediante nuevas elecciones cuando las circunstancias o los requerimientos del bien público exijan una modificación de antiguas leyes o la redacción de otras nuevas. La segunda función del Ejecutivo es otorgar al Legislativo la tarea de hacer leyes, acción en la que a su juicio el Ejecutivo no participa

²² *Ibidem*, p. 96.

porque de ser así, el Ejecutivo detentaría la soberanía convirtiéndolo en juez y parte de la elaboración y aplicación de las leyes. De ahí que considere que lo más sano es que el Ejecutivo quede al margen de la elaboración de leyes, aunque le da el poder de convocar y disolver al Legislativo, situación que no necesariamente promueve la superioridad de éste sobre aquél, ya que sólo “se trata de una misión que se le ha confiado (al Ejecutivo) en favor de la salvaguardia del pueblo, siempre que la incertidumbre y la inconsistencia de los asuntos humanos no admitan una regla fija y terminante”.²³

No obstante, prevé la arbitrariedad en la que puede caer todo aquel que detente el Poder Ejecutivo, es decir, cuando el Poder Legislativo ha sufrido una alteración a manos de éste y en su caso esperar la disolución del gobierno. De las razones por las que se llegaría a tal grado éstas se dan cuando el Poder Legislativo es derribado mediante una guerra; cuando se intenta implantar nuevas leyes o subvertir las antiguas sin el consentimiento de aquellos que fueron elegidos por el pueblo; cuando se les coarta la libertad de discusión y la facultad de llevar a cabo aquello que el bien de la sociedad exige; cuando se le impide funcionar en los periodos señalados por la ley; cuando el príncipe transforma de manera arbitraria la composición o el funcionamiento del cuerpo electoral, sin el consentimiento del pueblo; cuando votan como electores personas no autorizadas por la sociedad; o cuando se entrega a la comunidad al dominio de una potencia extranjera sea el monarca o el Poder Legislativo.²⁴

Bajo estas consideraciones, la concesión hecha por la comunidad priva al pueblo mientras que el gobierno sea fiel a sus deberes, es decir, el pueblo entrega voluntariamente la soberanía al Poder Legislativo y por tanto, renuncia al poder político en favor de éste. La comunidad mantiene su capacidad de conservar para sí misma el Poder Legislativo o bien entregarlo a otras manos que considere conveniente para sus intereses. De esta forma la comunidad vincula la función de sus gobernantes con los intereses que a ésta convienen. No se trata de una representación en la que la actuación de los legisladores es prácticamente independiente de sus votantes, ya que éstos ejercen el poder a partir de lo que ellos consideren mejor para sus gobernados.²⁵ Aquí todavía los intereses planteados por Locke son un

²³ *Ibidem*, p. 94.

²⁴ *Idem*.

²⁵ *Ibidem*, p. 90.

tanto homogéneos porque como de lo que se trata es principalmente de salvaguardar la propiedad y la vida misma, no es una actuación de grupos o comunidades geográficas específicas, sino de una sociedad conjunta que por mayoría decide quién la gobernará y cuáles son los intereses que ésta demanda para su propia seguridad, pero sin apearse a ningún particularismo que la conducirían a la disolución del gobierno mismo.

A pesar de que la teoría de Locke es considerada limitativa de la democracia, su pensamiento se convierte en el punto de partida de estudios progresistas como *El Federalista*, donde el gobierno es legítimo y es limitado por su propia actuación. “Las instituciones de gobierno se desempeñan adecuadamente si logran proteger a los ciudadanos; esto es, si garantizan los derechos de los individuos a promover sus propios objetivos, disponer de su propio trabajo y poseer su propia propiedad.”²⁶

Al mismo tiempo es considerado el inspirador de teorías conservadoras tales como la expuesta por Edmund Burke durante el siglo XVIII y su representación de intereses desvinculados, cuya idea se relaciona con la salvaguarda de la propiedad y de los miembros de la comunidad por representantes expresamente autorizados para dirigir la vida de la comunidad en general, aun de aquellos sin derecho a votar y ser votados ya que el representante es de la nación y no del grupo que lo eligió.

MONTESQUIEU Y EL ESPÍRITU DEL LEGISLADOR

Montesquieu al igual que Locke ejerció una fuerte influencia en las instituciones políticas de la naciente América, pues con su teoría liberal sobre la división de poderes cautivó el ánimo de los escritores de *El Federalista*, quienes consideraban que “la acumulación de todos los poderes: legislativos, ejecutivos, judiciales en las mismas manos, sean éstas de uno, de pocos o de muchos, hereditarias, autonombradas o electivas, puede decirse con exactitud que constituye la definición misma de la tiranía”.²⁷ Por lo que para ellos era conveniente que los tres grandes poderes fueran separados y distintos entre sí ya que la conservación de la libertad es fundamental y exigía tal separación.

²⁶ David Held, *op. cit.*, p. 66.

²⁷ Hamilton, Madison y Jay, “Prólogo”, *El Federalista*, México, FCE, 1957.

Sin embargo, dentro de su teoría sobre la división de poderes, Montesquieu desarrolla una novedosa tesis sobre la forma de gobierno democrática en la que si bien para él “un Estado libre significa que todo hombre debería estar gobernado por sí mismo y por tanto el pueblo en masa estaría encargado del Poder Legislativo”,²⁸ tal aseveración es casi imposible en la práctica, sobre todo en los estados con mayores concentraciones de hombres, de ahí la necesidad de establecer un gobierno por representación. Así, el pueblo es soberano a través de sus votos.

El pueblo en la democracia es en ciertos conceptos el monarca, en otros conceptos es el súbdito. (El pueblo) no puede ser monarca más que por sus votos, los sufragios que emite expresan lo que quiere. Las leyes que establece el derecho de sufragio son pues fundamentales en esta forma de gobierno. Porque, en efecto, es tan importante determinar cómo, por quién y a quién se han de dar los votos, como lo es en una monarquía saber quién es el monarca y de qué manera debe gobernar.²⁹

Exponiendo un poco más la idea de representación, a diferencia de Hobbes y Locke, Montesquieu desarrolla lo que para él serían los fundamentos de la democracia: igualdad y libertad, donde la primera se consigue a través de la elaboración de leyes justas. Por ejemplo, él considera que los impuestos deben ser cobrados de tal manera que los ricos paguen más que los pobres para que de esta forma las diferencias disminuyan. En cuanto a la libertad la define “como el poder hacer lo que se debe querer y en no ser obligado a hacer lo que no debe querer”,³⁰ siempre y cuando den al ciudadano seguridad. Así la libertad es el derecho de hacer lo que las leyes permitan.

Dentro de las leyes fundamentales que regirían la democracia se encuentran: el derecho de sufragio a través de la división por clases; el sufragio por sorteo; el voto público –donde el pueblo ve cómo votan los personajes ilustrados y se inspira en su ejemplo–; y el derecho del pueblo a dictar leyes, es decir, toda ley debe ponerse a prueba ante el pueblo antes de establecerla en forma definitiva.³¹

²⁸ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, México, Porrúa, colección Sepan cuantos..., núm. 191, 1990, p. 23.

²⁹ *Ibidem*, p. 8.

³⁰ *Ibidem*, p. 104.

³¹ *Ibidem*, p. 106.

Para Montesquieu es natural que los gobernados elijan a quienes serán sus gobernantes ya que sólo ellos saben a quién confiar la autoridad que los regirá. Montesquieu admite que:

el pueblo es admirable para escoger los hombres a quien debe confiar una parte de su autoridad, le bastan para escogerlos cosas que no puede ignorar, hechos que se ven y que se tocan, sabe muy bien que un hombre se ha distinguido en la guerra, los éxitos que ha logrado, los reveses que ha tenido, es por consiguiente muy capaz de elegir un caudillo.³²

No obstante, Montesquieu no admite, de ninguna manera, que el pueblo tenga mayores atribuciones que la de escoger a sus representantes, –elegidos entre los mismos ciudadanos pertenecientes a la misma comunidad de quien los eligió–, porque serán ellos (los elegidos) quienes tengan (de acuerdo con sus electores) la capacidad física, moral, intelectual o material que los haga acreedores a dicha confianza, no siendo así para el monarca, quien estaría a cargo de dirigir las cuestiones de gestión, de gobierno y negociación y en quien descansaría el Poder Ejecutivo.

Sin embargo, aunque sólo concede al pueblo esta capacidad de elección, él le atribuye mayores ventajas a las representaciones electivas porque como los representantes son capaces de discutir las cuestiones y el pueblo no lo es, no es necesario que los representantes reciban instrucciones particulares de los votantes sobre cada materia sino que las instrucciones serán de carácter general, ya que de esta forma los diputados serían la “voz exacta” de la nación y no la de intereses particulares. No obstante, Montesquieu está consciente de que aunque los diputados que representan a la masa del pueblo tienen que dar cuenta de sus actos y sus votos a sus representados, más aún cuando sus votos provienen de las localidades, porque todos los ciudadanos de los diversos distritos tienen derecho a la emisión de voto para elegir a su diputado, el cuerpo de representantes no se eligió para que tome alguna resolución activa, cosa que no haría bien, según Montesquieu, sino para hacer leyes y fiscalizar la fiel ejecución de las que existan.³³ Bajo este criterio delimita la función del Poder Legislativo a la elaboración de leyes y la fiscalización, dejando al Ejecutivo la gestión de los

³² *Ibidem*, p. 109.

³³ *Ibidem*, p. 122.

asuntos particulares de cada localidad. Desde esta perspectiva, aunque los diputados representan a la nación, sus actos estarán registrados por sus votantes y en las elecciones siguientes ellos decidirán la permanencia o el cambio del representante.

Ahora, a pesar de que uno de los fundamentos de la democracia para Montesquieu es la igualdad, éste toma en cuenta las diferencias que distinguen a unos hombres de otros sea por su cuna, por sus riquezas o por sus funciones. Si no existieran tales diferencias aquellos que son distintos se confundirían entre el pueblo y no tendrían más que un voto como todos los demás. Así, según Montesquieu, su libertad pasaría a ser común y por tanto se convertiría en un esclavo de esa igualdad, porque debe recordarse que la igualdad sólo existe en las leyes del mismo modo que la libertad. Las consecuencias de esa igualdad es que si se toman tales medidas “esas gentes no tendrían ningún interés en defender la libertad porque la mayor parte de las resoluciones les parecerían perjudiciales”.³⁴ La solución propuesta es que deben existir dos cámaras: una correspondiente al pueblo y la otra a un cuerpo de nobles, en donde ambos cuerpos celebren sus asambleas y tengan sus debates separadamente ya que sus perspectivas son diferentes y sus intereses también. Así, la función legislativa que corresponde a la “aristocracia” sería la de moderar entre el pueblo a través de sus representantes y el Ejecutivo. Sin embargo, advierte que como ese cuerpo por su misma naturaleza puede estar inducido por intereses particulares y olvidar los del pueblo, las leyes concernientes a la tributación, o sea los impuestos, quedarían a cargo de la cámara popular. Por lo que sólo a la cámara hereditaria o de los nobles le confiere las facultades de impedir pero no de estatuir.³⁵

Montesquieu al igual que Locke no cree conveniente que el cuerpo legislativo sea permanente, es decir, propone que existan periodos de renovación a través de la convocatoria a nuevas elecciones, además de que éste podrá reunirse sólo cuando sea convocado o en su caso suspender las deliberaciones de la asamblea por el Ejecutivo. Estas medidas las propone ante los múltiples escándalos de corrupción e inestabilidad que sufrieron muchos de los parlamentos europeos, pues de alguna forma no tenían delimitadas

³⁴ *Ibidem*, p. 104.

³⁵ *Ibidem*, p. 105.

sus funciones y al revés; tampoco los monarcas contaban con leyes que les impidieran ejercer la arbitrariedad en la que caían al gobernar sin límites, o incluso a través de demarcar las acciones por medio de leyes se podría impedir la indolencia del pueblo en contra de sus gobernantes por la misma actitud absolutista y corrupta de quienes detentan el poder. Ante tal situación, Montesquieu propone, a través de la división de poderes y sobre todo a través de las leyes, delimitar el ámbito de acción de los mismos, aunque cree conveniente conservar el derecho del Legislativo, sin llegar al extremo de paralizar las funciones del Ejecutivo, de examinar de “qué manera las leyes que él ha hecho han sido ejecutadas”.³⁶

Tratando siempre de caminar entre los dos fundamentos: la igualdad y la libertad, Montesquieu lleva a cabo un análisis en el que por un lado la división de poderes lleva a la armonización y el equilibrio de éstos a un punto tal que el riesgo de que las autoridades caigan en el abuso sería menor; y por otro, el marco legal propuesto para el Estado moderno dota al pueblo de una estructura, a cargo de los representantes de la población, para que de esta forma los únicos encargados del buen funcionamiento del Estado fueran los diputados investidos con la voluntad del pueblo a través de su voto soberano. Hasta este momento la argumentación en favor de un mandato representativo más que de uno imperativo es mayor en la teoría de la representación. Se propone la representación de la nación por medio de elecciones, aunque un tanto restringida por los lineamientos propuestos por los autores a la capacidad de aquellos que tendrían derecho al voto. De lo que se trata más bien es delimitar el poder del monarca y de la nobleza, sin quitarles sus atribuciones gubernamentales. Las ideas en este sentido fueron un tanto “tibias” para quienes más adelante propondrían una democracia si no directa, que diera mayores oportunidades a la población para autogobernarse sin la intervención de aquellos que “representan” los intereses de la nación.

³⁶A pesar de que Montesquieu considera que el Legislativo no debe juzgar a nadie, incluyendo al Ejecutivo, que sólo vigila, existen para él tres razones que obligan al primero a actuar como juez: como todos deben ser juzgados por sus iguales, es preciso que los nobles comparezcan no ante los tribunales ordinarios, sino ante la parte del cuerpo Legislativo formada por los nobles; cuando un ciudadano viola los derechos del pueblo o comete delitos que los cuerpos magistrados no puedan castigar, en este caso la parte popular del cuerpo Legislativo acusa ante la parte del mismo cuerpo que representa a los nobles; y el Poder Legislativo tiene el derecho de disolver al ejército cuando lo crea necesario, sin embargo, una vez constituido el ejército éste quedará en manos del Ejecutivo. *Ibidem*, p. 105.

ROUSSEAU Y SU CRÍTICA A LA REPRESENTACIÓN

Rousseau, frecuentemente llamado el padre de las ideas democráticas modernas, por ser el primero de los teóricos políticos que creía que las decisiones gubernamentales deberían reflejar la voluntad de las personas, estaba en favor de las virtudes de la democracia directa y criticaba tenazmente la representación política. Una de sus obras más conocidas aparte de su tratado educativo *Emilio*, fue sin duda *El contrato social*, escrito que si bien en un principio fue calificado de dogmático, no debemos olvidar que se trató de un trabajo cuya singular influencia en el mundo moderno continúa vivo en cierto sentido, por sus conceptos del pacto social, los derechos del hombre, la voluntad general, entre otros. Expresiones que al mismo tiempo que enmarcan a la mayoría también toman en cuenta las opiniones de las minorías, las cuales debían ser escuchadas y no rechazadas ni obligadas a pensar como los demás, de ahí lo novedoso de sus tajantes ideas igualitarias, lo que le provocó gran reconocimiento a la vez que desprestigio, porque es bien sabido que aunque sus libros fueron publicados en general, éstos eran prohibidos y su autor perseguido por la autoridad francesa.

Uno de los fundamentos de la teoría del ginebrino y que lo distingue de los autores anteriores, es su concepto de soberanía, en el que resalta la idea de que cada hombre pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro, por tanto, es considerado parte indivisible del todo. De este acto se construye un cuerpo colectivo, que recibe “su unidad, su yo común, su vida y su voluntad”.³⁷ Así, el pueblo en conjunto es partícipe de la voluntad soberana, al mismo tiempo que es súbdito por estar sometido a las leyes del Estado; es decir, el soberano debe su existencia únicamente a la legitimidad con la que se llevó a cabo el contrato, por lo que resulta imposible que el soberano actúe en contra de todos o de uno en particular pues todos conforman el cuerpo político y no es posible dañarse a sí mismos.

Para Rousseau, existe la posibilidad de que alguno de los miembros del cuerpo difiera de la voluntad general. Esto sucedería en el momento en que el individuo actúe como tal y su interés particular lo colocaría en

³⁷ Juan Jacobo Rousseau, *El contrato social o principios de derecho político*, México, Porrúa, colección Sepan cuantos..., núm. 113, 1982, p. 10.

oposición abierta al común, por lo que para él esto constituiría la ruina del cuerpo, porque si no se le obliga a ser libre dentro de la comunidad pues al quedar incluido en el contrato:

...sus facultades se ejercitan y desarrollan, sus ideas se extienden, sus sentimientos se ennoblecen, su alma entera se eleva a tal punto que, si los abusos de esta nueva condición no le degradasen a menudo hasta colocarle en situación inferior a la que estaba, debería bendecir sin cesar el dichoso instante en que de animal estúpido y limitado se convirtió en un ser inteligente, en hombre. Esto es, el hombre pierde su libertad natural y el derecho ilimitado a todo cuanto desea y puede alcanzar, ganando en cambio la libertad civil y la propiedad de lo que posee. Aquí en vez de destruir la igualdad natural, el pacto fundamental sustituye por el contrario una igualdad moral y legítima, a la desigualdad física que la naturaleza había establecido entre los hombres, los cuales pudiendo ser desiguales en fuerza o en talento vienen a ser todos iguales por convención y derecho.³⁸

Como para Rousseau la soberanía es el ejercicio de la voluntad general, considera que ésta jamás deberá ser enajenada y por lo tanto no podrá ser representada sino por ella misma, porque “el poder se transmite pero la voluntad no”. Considera absurdo que el pueblo consienta delegar su voluntad y que otro, sea su representante o no, la tome como dueño de ésta, porque en el momento mismo que se lleve a cabo tal transmisión la soberanía desaparece, por lo tanto, la colectividad también.

Así como la soberanía no puede ser representada, para él los diputados del pueblo no son ni pueden ser sus representantes, son únicamente sus comisarios y no pueden resolver nada definitivamente. Porque en principio, toda ley que el pueblo no ratifica es nula. De ahí su conocida crítica al pueblo inglés cuando afirma que es un engaño que los ingleses piensen que son libres pues sólo lo son durante la elección de los miembros del parlamento, tan pronto como éstos son elegidos, vuelven a ser esclavos.³⁹

Crítica en gran medida la idea de división de poderes de Montesquieu al considerar que como la soberanía es inalienable e indivisible, no puede ser expuesta a divisiones como fines y objetivos, fuerza y voluntad, Poder Legislativo y Ejecutivo, porque más que partes integrantes de un todo,

³⁸ *Ibidem*, p. 9.

³⁹ *Ibidem*, p. 16.

constituyen la emanación de la soberanía.⁴⁰ Para explicarlo Rousseau hace una diferencia entre la voluntad de todos y la voluntad general, donde la primera se refiere al interés privado, mientras que la segunda atiende al interés común. Así la voluntad general no se concibe por el número de votos sino más bien por el interés común que los une y los capacita para hacerse llegar leyes que designen a todos por igual sin distinción, ni aun el príncipe puede estar por encima de las leyes.⁴¹

Así, el Poder Legislativo pertenece al pueblo, ya que éste es autor de sus propias leyes. Sin embargo, Rousseau contempla el peligro que representa la desviación del juicio en busca del bien común y caer en las seducciones de voluntades particulares. Frente a dicho peligro, el autor, pese a que rechaza la idea de representación, permite la existencia de conductores y por tanto, de legisladores a quienes define como “mecánicos que inventan la máquina, obreros que la montan y la ponen en movimiento”.⁴² Para él, el legislador es un hombre extraordinario en el Estado, cuyo cargo no es de magistratura ni de soberanía, sino más bien

es una función particular y superior que nada tiene de común con el imperio humano, porque si el que ordena y manda a los hombres no puede ejercer dominio sobre las leyes, el que lo tiene sobre éstas no debe tenerlo sobre aquéllas. De otro modo esas leyes hijas de sus pasiones, no servirían a menudo sino para perpetuar sus injusticias, sin que pudiera jamás evitar el que miras particulares estorbasen la santidad de su obra.⁴³

Su rechazo a la representación lo lleva a formular una serie de restricciones para aquel que dicta leyes. En primer lugar, éste no debe poseer ningún derecho legislativo, por lo tanto, su autoridad permanece nula; en segundo lugar, tiene prohibido emplear la fuerza; y por último, no puede participar en la redacción de las leyes, sin antes examinar si el pueblo al cual las destina está en condiciones de soportarlas.⁴⁴

⁴⁰Sin embargo, Rousseau considera que indudablemente al pueblo pertenece el Poder Legislativo, mientras que el Ejecutivo debe estar en manos de los más sabios cuando se esté seguro de que éstos gobernarán en provecho de la comunidad, es decir, cuando posean el sentido de la voluntad del pueblo o soberana.

⁴¹*Ibidem*, p. 21.

⁴²*Ibidem*, p. 22.

⁴³*Ibidem*, pp. 27-30.

⁴⁴*Ibidem*, p. 22.

Frente a estas restricciones, para el autor, el legislador es un hombre de excepción cuyos objetivos a alcanzar son: la libertad y la igualdad. Donde la primera es una fuerza sustraída del Estado y la segunda es condición de la primera, porque como la fuerza de las cosas tiende siempre a destruir la igualdad, la fuerza de la legislación debe siempre mantenerla. Ambos elementos deben estar contenidos en los cuatro tipos de leyes que los legisladores deben proponer al pueblo. La primera, llamada leyes políticas o fundamentales, tratan de la relación del soberano con el Estado; la segunda, son las denominadas leyes civiles, que tratan de la relación de cada uno de los miembros con el cuerpo entero; la tercera, es la ley penal relacionada con la desobediencia y la obediencia, y que involucra al individuo con la ley; finalmente, se encuentran los usos y costumbres como parte fundamental de la conservación de las leyes anteriores, y donde el legislador debe mantener responsabilidad frente a la opinión del pueblo para la elaboración de los reglamentos.⁴⁵

La búsqueda de la voluntad general traslada a Rousseau a desarrollar una novedosa propuesta en relación con la función de los legisladores que no siendo representantes de esa voluntad, mantienen el espíritu del legislador en favor del bien común, propuesto fundamentalmente por los últimos dos autores. En este sentido, aun y cuando se le considere como uno de los promotores de la democracia directa, Rousseau concibe la necesidad de la existencia de gobernantes que si bien están sujetos a normas que les impiden actuar libremente sin consultar la opinión de la ciudadanía, éstos serán escogidos por los ciudadanos entre los más sabios, preferentemente, que compartan la voluntad del pueblo, es decir, gobernarán para el bien común, lo que de alguna forma los autores anteriores vienen a proponer ante su rechazo a la autoridad absoluta.

EL NACIMIENTO DEL GOBIERNO REPRESENTATIVO

Coincidiendo con la ola revolucionaria de los siglos XVII y XVIII, los llamados contractualistas producen sus ideas en medio de la ejecución y gestación de las ideas revolucionarias de la época: la revolución puritana de Inglaterra a finales del siglo XVII; la revolución de independencia de las

⁴⁵ *Ibidem*, p. 22.

antiguas colonias en Norteamérica y la Revolución francesa, ambas en el siglo XVIII. Estos autores son cruciales para la interpretación del Estado moderno así como sus posteriores contribuciones a autores protagónicos de los sucesos acontecidos en esos países. Por un lado, encontramos las ideas del filósofo Edmund Burke, dirigente del partido Whig, quien, con su propuesta sobre la representación de intereses desvinculados, vino a contribuir aún más en la formación de la idea de representación parlamentaria dentro del Estado moderno. Otra figura sin duda es la representada por el también integrante del Tercer Estado Imanuel Sieyés, quien fuera uno de los principales promotores de las nuevas ideas de la Revolución francesa, así como su consecuente Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que de alguna forma vino a dar lugar a lo que se denominaría la democracia representativa tal y como la conocemos en nuestros días, misma que sería retomada por muchos países de Europa y América, principalmente. Otros pensadores producto de las ideas revolucionarias de los contractualistas fueron los autores de *El Federalista*, Madison, Hamilton y Jay como los principales exponentes de la representación de personas con una visión liberal e individualista del concepto. Todos ellos contribuyeron con sus obras al despertar de una época caracterizada por la revolución social que de ella derivó y que continúa vigente en nuestros días. En este apartado se desarrollarán éstas y otras perspectivas como la de Kant, al mismo tiempo que estarán imbuidas en los acontecimientos históricos que demuestran la fortaleza de las ideas expuestas por los autores de la representación.

KANT Y EL CONCEPTO DE REPRESENTACIÓN SIN DEMOCRACIA

Durante la primera mitad del siglo XVIII y por más de un siglo atrás, incluso antes de la devastación de la Guerra de Treinta Años, Alemania tuvo poca participación en el gran renacimiento de Occidente. Sus logros culturales posteriores a la Reforma no se comparan con los de los italianos de los siglos XV y XVI, o de los españoles o de los ingleses en el siglo XVII y mucho menos de la Francia de los pensadores que dominaron Europa en el siglo XVIII tanto cultural como políticamente. Esta sensación de atraso relativo los llevó en un principio a imitar el modelo francés, para luego volverse en su contra y posteriormente denunciar “la cultura cortesana, y celebrar la

libertad anárquica, poseído por una salvaje y mística exaltación pública de la carne y el espíritu”.⁴⁶

Kant critica este tipo de conducta y a la vez denuncia la “destrucción moral” de los enciclopedistas franceses. El sistema kantiano tiene como punto de partida el pensamiento presentado por Hobbes, Locke y especialmente Rousseau. La enseñanza política de Kant en torno al Estado consiste en una teoría sobre el gobierno republicano. Se trata de una teoría del Estado basada en el derecho y en la paz eterna cuya idea expresada en ambos términos es la de la constitución legal o la de la paz por medio del derecho. Basándose en la moral y en la historia, mostrando que la paz viene del derecho y el derecho depende de la razón.

Kant, a diferencia de sus antecesores clásicos, desplaza la pregunta sobre la mejor forma de gobierno por la de *cómo se gobierna*. De ahí que el análisis sobre el estado se dé a partir de su deducción trascendental en donde la condición formal por la que el orden jurídico se hace posible es un orden objetivo de convivencia, entendiendo al Estado como la condición del derecho, que a su vez es el conjunto de condiciones bajo las cuales el arbitrio de uno puede ser compatible con el arbitrio de los otros, según una ley general de libertad en el sentido de autodeterminación racional del hombre. Para llegar al estado de derecho no es por la experiencia de los estados concretos ni por el análisis de las actividades que podrían o deberían realizar, sino que éste sólo se daría a partir de la razón *a priori*, del ideal de una vinculación jurídica de los hombres bajo leyes de derecho público, es decir, el Estado se mantiene vinculado de forma exclusiva al derecho como única condición de su existencia.⁴⁷

Su filosofía apela al funcionamiento de una buena voluntad (una voluntad moral) que crea al Estado auténticamente civil. Kant reconoce que la naturaleza obliga a que el avance hacia ese Estado dependa de la pasión, la discordia y la guerra. Así la idea de un auténtico gobierno republicano sólo se le puede ocurrir a un político moral, a un hombre que subordina por completo la política a la moral y para quien el logro de la paz eterna no sólo es técnica, sino una tarea auténticamente moral. Al mismo tiempo, no sólo el gobierno republicano no presupone la perfección en sus ciudadanos, sino que “el establecimiento de la sociedad civil en general es posible entre

⁴⁶Isaiah Berlin, *Árbol que crece torcido*, México, Vuelta, 1995, p. 268.

⁴⁷Immanuel Kant, *La paz perpetua*, Madrid, Tecnos, colección Clásicos del Pensamiento, 1989.

demonios con sólo que sean inteligentes⁴⁸. Por tanto, el problema esencial de la política kantiana es la naturaleza y la condición moral y filosófica de los derechos del hombre.

La idea de Kant en favor de los derechos del hombre se expresa en una intención de establecer incondicionalmente un fundamento moral para la libertad política y la igualdad o para liberar a los hombres ilustrándolos acerca de sus derechos, revelando a todos ellos que la libertad de legislar es la única base legítima para la obediencia del súbdito. Para Kant la moral o la buena voluntad consiste en actuar no sólo de acuerdo con la ley sino por respeto a la ley a la que rinde obediencia absoluta. Pero como la ley es una expresión de la autonomía del sujeto, no representa una autoridad externa sino su propia voluntad.⁴⁹

Como para Kant la filosofía política es en esencia una política legal, define al Estado como la unión de los hombres bajo la ley, así el Estado está constituido por leyes que son *a priori* necesarias porque fluyen del concepto mismo de ley. Y a la moralidad deben esos derechos su santidad. Pero el único derecho innato, en torno del cual giran todos los demás, es el de garantizar la libertad de cada quien para realizar cualquier acto externo que le plazca, mientras que no coarte la misma libertad de los demás. Esta libertad externa queda definida sin consideración a ninguna limitación moral interna, e implica el rechazo de toda limitación moral externa, de todo intento moral de educación moral por el Estado. Así el Estado no puede y no debe tratar de obligar a sus ciudadanos a actuar moralmente, pues aunque las acciones pueden ser reguladas, las intenciones indispensables para la moral de esas acciones no pueden ser inducidas desde fuera.⁵⁰

Así la conformidad de las leyes a los derechos del hombre a la voluntad general no es garantía de su moral, sino que dicha conformidad ni siquiera constituye la condición necesaria para el deber moral del sujeto de obedecer a la autoridad. Corresponde al soberano, por tanto, actuar de conformidad con la voluntad general, el súbdito debe obedecer la ley tal como está, porque la constitución de la sociedad civil la concibe a partir de un contrato original por el cual los individuos se unen para establecer una voluntad colectiva en cuyo representante delegan sus poderes sepa-

⁴⁸*Ibidem*, p. 13.

⁴⁹*Idem*.

⁵⁰*Ibidem*, p. 18.

rados de mutua coacción. Como en Hobbes sólo el jefe de Estado puede obligar a otros sin estar él mismo bajo obligación, en Rousseau, cada uno al unírsele todos los demás, sólo se obedece a sí mismo. La voluntad general fuente y producto del contrato original, es única soberana y legisladora, pero en el entendimiento de que el cuerpo ciudadano es ese soberano. Así, para Kant la libertad externa no es la libertad de un hombre para hacer lo que le plazca, aun dentro de los límites de la similar libertad de los demás, sino que antes bien consiste en que es libre de obedecer a toda ley externa que él no hubiese consentido. De ahí se sigue que el gobierno representativo en que la legislación está dominada por la voluntad general, es el único gobierno legítimo.

En sus ensayos *La paz perpetua* y *Teoría del derecho*, Kant niega al Estado de la Ilustración al considerarlo despótico y lo contrapone al republicanismo, por la utilización que el Estado de la Ilustración hace de la voluntad pública como si fuera la voluntad particular del gobernante “gobierno bajo el cual el soberano trata al pueblo como si fuera su propiedad”, pues no existe una separación real del Poder Ejecutivo y del Legislativo. Además de que para él, en el despotismo ilustrado no existe un sistema representativo y por tanto se trata de una “no forma de gobierno”. En cambio, el republicanismo, además de que cuenta con la separación de poderes y la idea de representación, descansa en los principios de libertad e igualdad de los ciudadanos (derechos individuales).⁵¹

Para Kant los derechos individuales aparecen fundados en el propio ser humano, quien va adquiriendo de esta manera una dimensión prepolítica.

La validez de sus derechos innatos, inalienables (la libertad y la igualdad) que pertenecen al ser humano, queda confirmada y elevada por el principio de las relaciones jurídicas del hombre mismo con entidades más altas (cuando se las representa), al representarse a sí mismo, por esos mismos principios, como un ciudadano de un mundo suprasensible.⁵²

De ahí que la persona es entendida como la condición suprema de todas las relaciones jurídicas pues posee derechos, por lo que no puede ser sometida más que a aquellas leyes que se da a sí misma. Entendida así, la

⁵¹*Ibidem*, p. 14.

⁵²*Ibidem*, p. 16.

libertad política significa para Kant la capacidad de obedecer sólo a las leyes que ha consentido, es decir, “la facultad de no obedecer ninguna ley exterior sino en tanto en cuanto he podido darle mi consentimiento”.⁵³ En tanto, la igualdad de los súbditos ante la ley consiste “en la relación entre los ciudadanos según la cual nadie puede imponer a otro una obligación jurídica sin someterse él mismo también a la ley y poder ser, de la misma manera obligado a su vez”.⁵⁴ Frente a esta última, para el filósofo la exigencia de la igualdad jurídica es compatible con la desigualdad material, porque al explicar el principio de la igualdad jurídica frente a la desigualdad natural y por tanto, material, está distinguiendo entre los que identifica como ciudadanos activos y ciudadanos pasivos cuya diferencia está determinada por la propiedad. Sin embargo, la propiedad no se limita necesariamente a la propiedad de la tierra sino que comprende todo aquello por lo que el individuo puede ser señor; también comprende el arte, la artesanía y la ciencia, quedando excluida la prestación de servicios, porque para Kant todos aquellos que prestan servicios no gozan de independencia económica, por tanto, están excluidos de la participación política (junto a las mujeres y los niños quienes lo están naturalmente). Los asalariados quedan identificados como prestadores de servicios y calificados como miembros pasivos del Estado.⁵⁵

Entendidos así los derechos individuales, la existencia de un sistema de representación es sustantiva para que una “verdadera república” pueda procurar los derechos en el nombre del pueblo por medio de sus diputados. Aunque en las obras de Kant existen pocas referencias relativas a las atribuciones y al funcionamiento de los cuerpos representativos, considera que esta idea de participar en la legislación es la más sobresaliente. De hecho la división de poderes que se deriva de la necesidad de representar adecuadamente en la realidad político-estatal es la voluntad del auténtico portador de la soberanía, es decir, de los ciudadanos-propietarios, ya que el derecho estará garantizado solamente si existe una separación funcional de los poderes del Estado, porque incluso no importa si los tres poderes están en una sola persona. Para Kant es posible que un principado absoluto gobierne el estado de derecho y realice el ideal republicano. La voluntad general, sobre la base de la división de poderes, se convierte así en una idea regulativa que

⁵³*Ibidem*, p. 16.

⁵⁴*Idem*.

⁵⁵*Ibidem*, p. 17.

ofrece un criterio de valoración. De esta forma, el legislador se obliga a dar leyes que surgen de la voluntad del pueblo y se compromete a considerar a los súbditos, en tanto que quieren ser ciudadanos, como si hubieran prestado consentimiento a esa voluntad. La representación por tanto, tiene que ver para Kant más con el espíritu que con la letra de una Constitución. El espíritu representativo republicano consiste en “tratar al pueblo según principios que se conforman al espíritu de las leyes de libertad, aun cuando no se le pidiera su consentimiento según la letra”.⁵⁶

Así, el espíritu del sistema representativo puede ser mayormente asimilado por la monarquía, con mayores dificultades por la aristocracia y en ningún caso por la democracia, pues esta última es la única de las tres formas de Estado desde la que no es posible construir una Constitución republicana, ya que se trata de un despotismo fundado en “un Poder Ejecutivo donde todos deciden sobre y, en todo caso contra uno (quien no da su consentimiento), con lo que todos, sin ser todos, deciden: esto es una contradicción de la voluntad general consigo misma y con la libertad”.⁵⁷ El principio representativo se convierte así en una idea teórica cuya aplicación puede ser ejecutada gradualmente por la monarquía, convirtiéndose en un criterio para definir el contenido material de la manera de gobernar propuesta a los monarcas en el marco de la tesis de la autolimitación del poder.

En este sentido, los deberes de aquellos que gobiernan estarán dados en el sentido de que si existieran “defectos en la Constitución” o en las relaciones interestatales es deber de los gobernantes corregir dichos errores, sacrificando incluso su propio egoísmo. Aunque en la teoría kantiana la actuación del legislador no está condicionada a los dictados de los ciudadanos a quienes representa, sí considera necesario exigirles reformas que permitan corregir los defectos que puedan contener las normas vigentes y llegar así a la “mejor Constitución” según las leyes jurídicas. Porque como el legislador está contenido de esa moral que le da el derecho, su deber como político es obedecer la voluntad general ya que ésta es la única que determina lo que es derecho entre los hombres.

En última instancia, por tanto, corresponde al gobernante y no al pueblo juzgar si la Constitución está siendo respetada y el pueblo debe obedecer en todas las circunstancias. Esto no se ve seriamente afectado por el hecho

⁵⁶*Ibidem*, p. 18.

⁵⁷*Ibidem*, pp. 18 y 19.

de que concede a los ciudadanos el derecho de libre discusión y crítica. Por lo tanto, la justicia depende de la buena voluntad del jefe de Estado, cuyo poder no será limitado por nadie.

EDMUND BURKE Y LA REPRESENTACIÓN DE INTERESES DESVINCULADOS

Fue la revolución de 1688 la que dio a la Gran Bretaña libertad, porque inclinó de un modo permanente la balanza del poder del lado del parlamento. Dicha revolución estableció la supremacía de la Cámara de los Comunes identificada con la clase de terratenientes en contra de los nacientes y crecientes “burgos”. Aquí el individuo estaba protegido en su libertad individual y de palabra por el parlamento sobre la corona y por los juristas del Common Law. En tanto, el siglo XVIII hizo una gran contribución al desarrollo de la política inglesa. Los aristócratas idearon los mecanismos mediante los cuales la legislatura podría controlar al Ejecutivo sin estorbar su eficacia. Este es el sistema de gabinete y el cargo de primer ministro. Los principales promotores de dicho sistema fueron los miembros del partido Whig, quienes desarrollaron una visión sobre el papel de la representación política que fue un tanto original. La esencia de esta perspectiva es que si el parlamento se perfilaba como el centro del poder político más que un mero vigilante del poder real, los miembros del parlamento tendrían que ser libres de hacer lo que ellos consideraran mejor para los intereses de la nación más que actuar como un agente para sus votantes. En cambio, los miembros Tories, la contraparte política de los Whig, consideraban que una parte de las labores de los miembros del parlamento era representar intereses locales y buscar remediar agravios particulares, asumiendo que el rey y sus ministros tendrían la responsabilidad principal de interpretar los intereses nacionales. En contraste, los Whig insistían en que el parlamento fuera un cuerpo deliberativo, representante de toda la nación, cuyas decisiones serían más que un mero agregado de las demandas seccionales. Se referían al parlamento como una asamblea deliberativa de una sola nación, con un interés, que era el de todos, donde ninguna propuesta local ni prejuicio local podría guiarlo, sino el bien general, resultando de la razón general de la totalidad. La voz y pluma creadora de esta idea corrió a cargo del filósofo político Edmund

Burke cuya penetración en los ideales del partido Whig fue fundamental para acabar con la corrupción parlamentaria y coartar parte de los privilegios de la aristocracia de la época.

Edmund Burke, conocido más por su retórica que por sus escritos, es uno de los principales pensadores que contribuyó a la formulación del concepto de representación parlamentaria, sobre todo por su singular concepto de interés nacional.

Aunque para algunos, Burke ha parecido ser el último y más grande campeón de la oligarquía parlamentaria, por su protesta en contra de la noción de sufragio parlamentario y por su conservadora perspectiva elitista de carácter racional. Burke habla de la representación de toda la nación en el parlamento con carácter derivado de la representación que se lleva a cabo por medio de cada uno de los miembros del parlamento. Estos miembros son un grupo de élite que descubre y decreta lo que es mejor para la nación.

Para justificar su visión elitista Burke sostiene que las desigualdades son naturales e inevitables en cualquier sociedad, donde existe un grupo dominante o una élite “como una parte esencial e integral de cualquier gran cuerpo correctamente constituido”, porque la masa del pueblo es incapaz de gobernarse a sí misma, pues no está hecha para pensar o actuar sin guía ni dirección. Esta labor está encomendada al grupo dominante integrado por una “aristocracia natural”. De no existir ésta, “el poder en manos de la multitud, decía, no acepta ningún control, ninguna regulación, ninguna dirección uniforme en absoluto”.⁵⁸

Por lo tanto, un Estado bien acondicionado es aquel que engendra y educa a una verdadera aristocracia natural y le permite gobernar, reconociendo que puede llevar a cabo mejor esta función. De esta forma, los representantes serían hombres superiores en sabiduría y en capacidad y no hombres medianos o típicos, ni tampoco hombres populares. Porque lo más importante es su “capacidad para el razonamiento práctico”, ya que Burke concibe su función, al igual que Kant, como esencialmente racionalizadora, donde el razonamiento no es un asunto puramente intelectual, sino que está íntimamente ligado con la moralidad y con lo que es justo. Así la superioridad de la élite natural y las cualidades deseables de un representan-

⁵⁸Francis Canavan, *The Political Reason of Edmund Burke*, Durham, Carolina del Norte, 1960, p. 158.

te descansan no tanto en el intelecto o en el conocimiento sino en el juicio, la virtud y la sabiduría que se derivan de la experiencia.

Para Burke el gobierno debería descansar en la sabiduría y no en la voluntad; pensando en la voluntad general de Rousseau, el bien de la nación emerge no de esa voluntad sino de la razón general del todo. Así, un representante no debe consultar los deseos de sus electores, el gobierno no debe conducirse con arreglo a los deseos de nadie porque “el gobierno tiene que ver con el deber y la moralidad y ni los pocos ni los muchos tienen derecho a actuar simplemente por medio de sus voluntades en cualquier materia relacionada con el deber, la confianza, el contrato o la obligación”.⁵⁹ Además, dado que dependen de la razón y no de la voluntad, las decisiones políticas correctas surgen únicamente de la deliberación parlamentaria racional. De este modo el proceso de debate en una asamblea representativa es un elemento esencial en el descubrimiento de respuestas correctas a las cuestiones políticas. En consecuencia, no tendría sentido para un representante consultar a sus electores sobre lo que debe hacer, dado que él está presente en las deliberaciones parlamentarias y ellos no. De esta forma la voluntad del pueblo no puede tener un estatus especial, porque al igual que Hobbes, concede a su representante completa libertad para actuar como crea conveniente haciéndolo como un “acto de homenaje y justa deferencia a la razón, que la necesidad de gobierno ha hecho superior a la suya propia”. El representante le debe al pueblo, el pleno ejercicio de su capacidad superior y no la “obediencia o el servilismo”.⁶⁰ Para Burke la representación no tiene nada que ver con obedecer los deseos populares, sino más bien se trata de la promulgación del bien nacional por parte de una élite selecta, un grupo verdaderamente elitista de representantes que no tiene otro interés que el interés nacional.

El parlamento no es un congreso de embajadores con intereses hostiles y diferentes que cada uno debe sustentar como un agente y abogado frente a otros agentes y abogados, sino que el parlamento es la asamblea deliberadora de una nación, con un interés, el de la totalidad –ahí donde los prejuicios locales no deberían servir de guía, sino el bien general resultante de la razón general de la totalidad. En efecto, vosotros elegís a un miem-

⁵⁹*Ibidem*, p. 163.

⁶⁰*Ibidem*, p. 146.

bro, pero cuando lo habéis elegido, no es un miembro de Bristol sino un miembro del parlamento.⁶¹

Dado que se trata de un miembro de la nación como un todo, no mantiene ninguna relación especial con sus electores, pues representa a la nación y no a aquellos que lo eligieron. Por su practicidad Burke piensa que las elecciones son simplemente un medio para encontrar a los miembros de una aristocracia natural y por tanto, cualquier otro método de selección sería asimismo aceptable si fuese igualmente eficaz para escogerlos.

De ahí que el inglés apoye un sufragio muy restringido, en el que los electores pertenecerían a su vez a un grupo de élites capaces de seleccionar a sus gobernantes provenientes de una “élite superior”, que gobernará al “pueblo” que lo eligió y a aquellos que no participaron en la decisión. Para él es mucho mejor que el número de votantes sea pequeño porque de esta forma aumentaría la representación dado que aumentaría el peso y la independencia del votante. Bajo esta idea elitista, Burke hace una diferenciación entre lo que define como representación virtual, adaptación propuesta por el autor, y representación real referida a la existencia de elecciones.

Así, la representación virtual es contemplada como un ejemplo del elitismo burkeano, donde incluso las localidades y las personas que no votan están representadas si el parlamento es verdaderamente una élite, ya que estar representado, según su lógica, quiere decir simplemente *estar gobernado por la élite*. Las localidades que carecen de un miembro en el parlamento, sin embargo, tienen un representante igual, porque hay hombres igualmente interesados en la prosperidad del todo, que están “comprometidos en el interés general y en la simpatía general”. En este sentido la crítica formulada al pensamiento de Burke es que a partir de que la representación podría existir sin elecciones, qué caso tiene hacer uso de las mismas pues toda representación podría ser virtual. Sin embargo, para Burke la representación virtual debe estar fundamentada en la representación real porque después de todo, “las elecciones son aparentemente necesarias”.⁶²

Cuando Burke habla de representación virtual, no habla de la representación de toda la nación por cada uno de los miembros del parlamento, habla de las localidades o grupos concretos privados de derechos de ciuda-

⁶¹*Ibidem*, p. 116.

⁶²*Ibidem*, pp. 166-167.

danía. Estos grupos no envían un miembro al parlamento, y sin embargo, están representados por algún miembro de algún otro distrito electoral. En este punto, el primer concepto burkeano de la representación, el del gobierno de toda la nación por una élite racional, ya no es suficiente, pues existe una representación de distritos electorales particulares por parte de miembros particulares del parlamento. De ahí su segunda definición del concepto, que es la que desarrolla en su representación de intereses en la que declara que,

aunque la ciudad de Birmingham no elija ningún miembro para el parlamento, puede estar representada virtualmente en él porque Bristol envía miembros, y estos últimos son realmente representantes del interés comercial, del cual Birmingham también es una parte integrante. Aunque un miembro puede ser denominado el representante de Bristol, dado que es elegido allí, realmente representa el interés de Bristol, que también puede ser el interés de muchas otras ciudades como Birmingham.⁶³

Aquí Burke está pensando en una representación de intereses ampliados donde los intereses que son pocos en número, están claramente definidos. Estos intereses son en gran parte de carácter económico y están asociados con localidades particulares y cuyo modo de vida caracteriza la prosperidad global que traen implícita. Así Burke habla de un interés mercantil, de un interés agrícola y de un interés profesional.⁶⁴ En buena medida estos intereses están concebidos como desvinculados, porque no se trata del interés de los granjeros, sino del interés agrícola. Burke casi nunca habla del interés de un individuo, del interés de un grupo o de una localidad. Su concepto se diferencia de los intereses personales y subjetivos del pensamiento utilitarista y de la idea moderna de una multiplicidad de intereses autodefinidos, cambiantes en todos los niveles de la sociedad.

Bajo esta óptica Burke justifica la veracidad de la representación virtual en detrimento de la real porque para él la representación virtual posee la mayoría de sus ventajas y está libre de muchos de sus inconvenientes e irregularidades de la representación literal, ya que “el pueblo puede errar en su elección pero el interés común y el sentimiento común raramente se

⁶³*Ibidem*, p. 159.

⁶⁴*Idem*.

equivocan”. En cada caso, el contenido de la representación, la sustancia, es un “ocuparse del interés” de los electores, pero un interés ampliado no uno personificado.⁶⁵

Una de las labores del legislador, en este sentido, es que debe buscar el interés de sus electores y no dejarse llevar por sus opiniones. Así distingue entre interés y opinión, donde el verdadero interés de cualquier grupo, o en su caso, de la nación entera tiene una realidad objetiva en lo tocante a que uno puede tener razón o estar equivocado en relación a la opinión. De esta forma el único hombre capaz de conocer el verdadero interés de cualquier grupo es para Burke, “el hombre inteligente, bien formado, racional, que ha estudiado, deliberado y discutido la materia” y ese es el representante. Por el contrario, los grupos o individuos particulares pueden estar equivocados acerca de cuál es su interés. Así, el deber de un representante hacia sus electores es una “devoción a sus intereses antes que la sumisión a su voluntad”.⁶⁶

Pero en este punto se vuelve necesariamente a la pregunta de para qué las elecciones. En este plano, para Burke la representación virtual no puede tener una existencia larga o segura si no tiene un sustrato en la representación real (legitimidad) además de que el miembro debe guardar alguna relación con el elector. De ahí que defiende la existencia de la representación real dentro de la virtual en razón de que como los intereses son amplios, unificados y fácilmente identificables, es “perfectamente posible para un observador imparcial e inteligente” determinar el interés de una localidad y ver si alguien del parlamento está defendiendo ese interés.⁶⁷ Aunque considera la posibilidad de que si un grupo (pero nunca un individuo) tiene motivos de queja serios y sustantivos que no están siendo contemplados en el parlamento, esto es aceptado como una evidencia de que su interés no está siendo protegido allí y por tanto, tiene un interés único no compartido por ninguno de los lugares que envían miembros. Para ello, admite que ese grupo de ciudadanos debe exponer sus motivos de queja en tanto éstos sean “reales y no especulativos”, aunque no describe cuáles serían a su juicio los motivos reales y los especulativos para ampliar o no el derecho de sufragio. Es así como la representación

⁶⁵*Ibidem*, pp. 141-142.

⁶⁶Hanna F. Pitkin, *op. cit.*, p. 202.

⁶⁷*Ibidem*, p. 205.

virtual debe tener substrato en la representación real para asegurar su permanencia.⁶⁸

En este sentido uno se pregunta: ¿cuál sería la relación entre el interés del votante y la actividad del miembro, es decir la relación representante-representado? Para Burke solamente en las elecciones el representante está sujeto al juicio global de los votantes sobre su desempeño. Para ello se asegura que el juicio de los votantes sea un tanto “inteligente” por lo que considera necesario restringir el sufragio a una élite grupal, que cuente con la suficiente habilidad para determinar si las cosas están yendo bien o mal para ellos (incluyendo a los no votantes, que están representados virtualmente).

Sin embargo, para él es importante que los legisladores estén constantemente informados de las necesidades de sus representados porque para el inglés “la Cámara de los Comunes debe ser la imagen expresa de los pareceres de la nación”. Pues el papel del representante es conocer, mediante deliberaciones racionales, el interés del pueblo y para hacerlo así, necesita conocer sus pareceres. Pese a la crítica que hace a Rousseau sobre la imposibilidad de la funcionalidad de la democracia, Burke está consciente de que en cualquier forma de gobierno, el pueblo es el auténtico legislador, ya que el pueblo hace sus costumbres, por tanto, “el pueblo es el amo”, los estadistas “damos a sus deseos su forma perfecta”. Dado que el pueblo es el auténtico legislador, éste sólo debe expresar sus necesidades en general y en bruto. “Nosotros [los estadistas] somos los artistas expertos, somos los trabajadores hábiles, para configurar sus deseos en una forma perfecta y adaptar el utensilio al uso. Ellos son los pacientes que cuentan los síntomas del mal, pero nosotros conocemos el lugar exacto donde se sitúa la enfermedad y cómo aplicar el remedio.”⁶⁹

He aquí una razón adicional de por qué la representación virtual debe tener una base en la representación real. Así cuando Burke dice que la Cámara de los Comunes debe reflejar a la nación, no está hablando de una precisión numérica que la corresponda, Burke solamente se asegura de que las quejas del pueblo sean expresadas con exactitud ante el parlamento. Aparentemente un miembro es tan bueno como una docena. Así los intereses no son sólo amplios y objetivos sino añadidos. Los intereses del

⁶⁸*Ibidem*, p. 208.

⁶⁹*Ibidem*, p. 229.

reino, sumados todos, componen el interés del reino. Todas las diferentes localidades y agrupaciones funcionales de la nación forman parte de ella y en consecuencia, tienen un interés en el bienestar del todo. Así el interés nacional es la suma de los intereses objetivos que componen la nación, cuando éstos están determinados correctamente mediante una deliberación nacional. Los diferentes intereses que componen la nación y el imperio deben ser considerados, comparados y reconciliados si es posible, aunque no siempre lo son. Pero fundamentalmente Burke concibe el interés como algo objetivo y susceptible de ser descubierto, que puede ajustarse a un esquema ordenado, es decir, al interés de todos.

Por tanto, la tarea del parlamento ha de ser la de deliberar hasta que encuentre una respuesta. Esta es la razón por la que no tiene importancia el número de representantes de algún lugar o interés particular. “Votar el recuento de manos alzadas en el parlamento, no tiene importancia, lo que hace falta es que todos los hechos y los argumentos sean expuestos sabiamente y con exactitud.”⁷⁰ Esta es la razón también por la que se observa que, si un grupo tiene legítimas quejas, es evidente que no está siendo representado. Si su interés tiene aunque sea un solo miembro competente en el parlamento, lo atenderá, porque lo que importa no es su voto sino sus argumentos, es decir, la capacidad deliberativa del legislador.

De alguna forma Burke observa la representación como en la actualidad la observamos: el representante es completamente independiente de los deseos de la opinión, independientemente de si nos guste o no. Sin embargo, existe la posibilidad de que surja una discrepancia entre el representante y los electores por lo menos en dos casos: uno que el representante sea corrupto, y otro que sea incapaz de ejercer su cargo, pero nunca la discrepancia se dará en términos de un conflicto ordinario sobre la política de toma de decisiones.

De ahí que ataque a los reformadores americanos que quieren introducir el sufragio de los hombres y la igualdad de distritos electorales. Argumentando que un reajuste semejante introduciría la representación personal y haría que el miembro del parlamento representase a la gente de su distrito, entonces el representante funcionaría como su agente y estaría subordinado a su voluntad, por lo que piensa que son los intereses los que han de estar representados políticamente y no las personas.

⁷⁰Citado por Hanna Pitkin, *op. cit.*, p. 206.

EL FEDERALISTA Y LA REPRESENTACIÓN DE GENTES

En América la teoría de Locke fue una de las más influyentes en el pensamiento de Jefferson y en *El Federalista* para adaptar la idea de representación como un agente, es decir, la idea contraria a la presentada por los Whig.

El Federalista formó parte de una estrategia para exponer las virtudes de la Constitución después de la convención federal de 1787, se trataba de una serie de ensayos publicados en la prensa de Nueva York a cargo de Alexander Hamilton, John Jay y James Madison. La obra estaba dividida en seis ramas en las que sobresalen sus argumentos sobre la utilidad de la unión, la insuficiencia de la entonces Confederación, la necesidad de un gobierno enérgico y el republicanismo de la Constitución, cuyo tipo se expresó en la adopción de la democracia como mejor forma de gobierno. Sin embargo, la democracia a la que se refería *El Federalista* no era la “democracia pura”, que en los manuscritos la distingue de la democracia propuesta para América. Esta diferencia se basaba en que la democracia pura pertenecía necesariamente a una sociedad integrada por un reducido número de ciudadanos que se reúnen y administran personalmente el gobierno, en contraste con la “democracia americana” que se trata de un gobierno que se da bajo el esquema de representación, calificando a la república creada por la Constitución como “democracia representativa”. En contraste con ésta, las democracias puras han constituido, para los autores de *El Federalista*, “espectáculos de desorden y luchas y han sido siempre incompatibles con la seguridad personal y con los derechos de propiedad. No puede ser una sorpresa el que en general hayan sido tan cortas en su vida como violentas en su muerte”.⁷¹ Frente a esto la ventaja que ofrece la democracia representativa es “un dispositivo que se adopta en lugar de la democracia directa debido a la imposibilidad de reunir a grandes cantidades de gentes en un solo lugar, es un sustitutivo del encuentro en persona de los ciudadanos”.⁷² La representación así se configura como una vía deseable de conceder y permitir la participación. Significa, “la delegación del gobierno a un pequeño número de ciudadanos elegidos por el resto, en vez de que todos los ciudadanos en persona dirigiesen los asuntos públicos”.⁷³

⁷¹Hanna F. Pitkin, *op. cit.*, p. 212.

⁷²*Idem.*

⁷³Hamilton, Madison y Jay, *op. cit.*, p. 45.

Este sistema es importante ya que las opiniones públicas pueden ser pulidas y extendidas si pasan por la mediación de un cuerpo elegido de ciudadanos. El gobierno representativo salva los excesos de la democracia pura, porque las elecciones mismas fuerzan la claridad de las cuestiones públicas y los pocos elegidos, capaces de resistir el proceso político, “suelen ser competentes y capaces de discernir los verdaderos intereses de su país, esto es, los intereses de los ciudadanos”.⁷⁴ Pero el gobierno representativo por sí mismo no es condición suficiente para la protección de los ciudadanos, es necesario impedir que los elegidos degeneren en una poderosa facción explotadora. La mejor forma de evitarlo es a través de una república “grande”, donde el número de representantes no sea demasiado extenso como para exponerse a la confusión de la multitud. Las ventajas que ofrece una república grande frente a una pequeña diseñada para una democracia directa al estilo Rousseau, es que la proporción de sujetos capaces es constante. El electorado tendría muchas más posibilidades para escoger. Además, en un Estado grande los representantes son elegidos por un electorado extenso que tiene más probabilidades de reconocer a los candidatos “indignos”. Asimismo, en un Estado grande con una economía basada en el logro de las necesidades privadas, existe inevitablemente una gran diversidad social y por lo tanto, según los autores, menos posibilidades de que se forme una mayoría tiránica, tanto entre el electorado como entre los elegidos. De esta forma, la diversidad social contribuye a crear una fragmentación política que impide la excesiva acumulación de poder. Pese a que una de las desventajas de un gran Estado es que los representantes pueden hacerse progresivamente más lejanos e impersonales, para los autores de *El Federalista*, es más importante detener esa excesiva acumulación de poder en unos cuantos. La solución propuesta ante el posible alejamiento es una Constitución federal donde los intereses más importantes y agregados serán remitidos a la legislatura nacional, y los locales y particulares a los órganos legislativos de los estados. De esta forma se está dando paso a lo que de alguna manera sería la médula de la democracia representativa propuesta: la división de poderes. Así, los poderes legales del Ejecutivo, Legislativo y Judicial respectivamente están divididos tanto a nivel nacional como a nivel local y de esta forma se garantiza mejor la protección de la libertad a la que tanto aludía Montesquieu.

⁷⁴*Idem.*

Uno de los argumentos que los autores utilizan para justificar la división de poderes y evitar así el exceso de poder es que como en “el gobierno republicano predomina por fuerza la autoridad legislativa, el departamento legislativo, como ha demostrado la triste experiencia de los gobiernos estatales, está extendiendo por dondequiera la esfera de su actividad y absorbiendo todo dominio en su impetuoso torbellino”.⁷⁵ De ese modo la fuerza de la separación está dirigida especialmente contra la legislatura. Porque una legislación opresiva devalúa por fuerza, o al menos generalmente, “la dignidad de los cargos ejecutivos y judiciales”, pues una ejecución y una adjudicación serviles, “lo mismo que sus presidentes y jueces no gozan de dignidad, ni poder, ni fama y en última instancia tampoco de recompensa pecuniaria”.⁷⁶ Para ello los autores consideran que el Ejecutivo y el Judicial deben tener los medios y los motivos personales para resistir la legislatura. Ante esto el Ejecutivo debe estar capacitado para atreverse a poner en práctica sus propias opiniones, con vigor y decisión. Así la separación de poderes crea autoridades que, pese a ser dependientes del pueblo y a carecer de cualquier título independiente para gobernar, están dispuestas a resistir y contrarrestar a la legislatura cuando ésta comienza a ceder a las demandas equivocadas del “populacho”, amo constitucional de las tres ramas del gobierno. En este sentido, la separación de poderes ayuda a resolver no sólo la opresión sino la ineptitud del gobierno popular evitando poner el gobierno en manos de la mayoría.

Frente a los peligros que se advierten respecto a la insensibilidad de la masa, para saber lo que quiere y en contraparte frente a la concentración del poder en unos pocos o en un solo departamento, el efecto positivo de la representación se distingue porque

afina y amplía la opinión pública, pasándola por el tamiz de un grupo escogido de ciudadanos, cuya prudencia puede discernir mejor el verdadero interés de su país, y cuyo patriotismo y amor a la justicia no estará dispuesto a sacrificarlo ante consideraciones parciales. Con este sistema es muy posible que la voz pública, expresada por los representantes del pueblo, esté más en consonancia con el bien público que si la expresara el pueblo mismo, convocado con ese fin.⁷⁷

⁷⁵*Ibidem*, p. 77.

⁷⁶*Idem*.

⁷⁷*Ibidem*, p. 80.

En *El Federalista*, a diferencia de Burke, no se atiende demasiado a la sabiduría y el valor de la legislatura. Por el contrario, son los otros representantes del pueblo, es decir, el Ejecutivo y el Judicial, los que pueden elevar decisivamente la representación de la masa. Además de que parte de lo que se intenta con la separación de poderes es aplicar los “frenos y contrapesos legislativos”. Más aún, la separación de poderes contribuye a garantizar que en el Ejecutivo y en el Judicial quedarán las personas “más apropiadas” para influir positivamente en la elección de los representantes. Al igual que los anteriores autores arriba señalados, se considera que quienes lleguen a gobernar por elección deberán ser hombres superiores en virtud y sabiduría, por lo que al pueblo se le instruye en la forma de elegir a los mejores.

Otra de las ventajas que un Estado federal representativo podía ofrecer a la naciente nación es que ésta constituye un mecanismo clave para agregar los intereses de los individuos y proteger sus derechos, además de que se garantiza la seguridad de las personas, su propiedad y las demandas de los complejos patrones de intercambio, comercio y relaciones internacionales.

En *El Federalista* el concepto de interés, a diferencia de Burke, es mucho más plural y es esencialmente peyorativo. Aquí los intereses se identifican con las facciones y son perniciosos, porque la diversidad de las facultades humanas lleva a la propiedad y por tanto, a la variedad de intereses en la sociedad. Los intereses ya no son las agrupaciones claramente definidas, amplias y objetivas que componen la nación, ni la gente ni los lugares pertenecen a, o comparten ya un interés porque “un interés es algo que los hombres sienten”. Así, los intereses vistos desde esta óptica son “alineamientos múltiples, mudables, en gran parte subjetivos y que probablemente llegan a estar en conflicto con el bienestar de la nación”.⁷⁸

Aunque no se concibe que los grupos, o incluso la nación entera, tengan un interés que dicte el curso de la acción sobre temas particulares, sí se habla de un interés “común” distinto a los muchos intereses respecto de las diversas necesidades y situaciones en diversos momentos, porque el interés de un hombre “es lo que él cree que es, exactamente igual que su opinión es lo que piensa, es subjetivo, personal, mudables, no inspiran confianza y son generalmente antagónicos con respecto al bienestar real de la nación”. Por “bienestar real de la nación” se entiende “un bien objetivo” que los in-

⁷⁸ *Ibidem*, p. 86.

tereses no reflejan pues sólo se trata de su opinión. Para ello distingue entre dos clases de intereses: los verdaderos intereses o el interés permanente y ampliado de alguien, y los intereses inmediatos que contienen “pasiones momentáneas o una avidez impaciente de ganancia inmediata y falta de moderación”. A este último corresponde el interés del pueblo motivado por esos intereses mudables y pluralistas, mientras que los primeros están representados por los elegidos del pueblo, mismos que tratarán de ofrecer una salida para la facción.⁷⁹ Sin embargo, aunque la representación no garantiza que las facciones sean eliminadas o inofensivas, si se consigue de alguna forma “refinar y ampliar las perspectivas públicas, pasándolas a través del médium de un cuerpo de ciudadanos elegidos cuya sabiduría puede discernir mejor los verdaderos intereses de su país y cuyo patriotismo y amor a la justicia hará menos probable que los sacrifiquen a consideraciones transitorias o parciales”.⁸⁰ De esta manera, “la voz pública en boca de los representantes del pueblo, será más consonante con el bien público que si fuese pronunciada por el pueblo mismo”.⁸¹

Pese a la solución propuesta, ello no indica que se liberará totalmente a la legislatura de aquellos “hombres de temperamento faccioso, de prejuicios locales, o de intenciones siniestras y puedan mediante la intriga, la corrupción o por otros medios, obtener en primer término, los sufragios y luego traicionar los intereses del pueblo”. Por ello su confianza no está totalmente depositada en el efecto filtro y en la “sabiduría superior” de los elegidos porque se argumenta que

es vano decir que los estadistas ilustrados podrán regular estos intereses conflictivos y reducirlos y subordinarlos al bien público. Los estadistas no siempre estarán al timón. En muchos casos, tampoco podrá hacerse en absoluto tal regulación sin tener en cuenta consideraciones indirectas y remotas que raramente prevalecen sobre el interés inmediato que una parte puede hallar al despreciar derechos de otra o el bien de la totalidad.⁸²

⁷⁹*Idem.* La facción equivale en *El Federalista*, a un grupo de interés, es decir, a un cierto número de ciudadanos que siendo una mayoría o una minoría del total, se unen y actúan movidos por algún impulso común de pasión o de interés contrario a los derechos de los demás ciudadanos o al interés permanente y agregado de la comunidad.

⁸⁰Hanna Pitkin, *op. cit.*, p. 217.

⁸¹*Idem.*

⁸²Hamilton, Madison y Jay, *op. cit.*, p. 52.

Una posible salvaguardia en contra de los males de la facción, es la extensión y en consecuencia, la diversidad de una república. Es decir, para los autores de *El Federalista* un Estado grande y diverso tiene mayores probabilidades de hallar representantes juiciosos y con ánimo público, además de que en un Estado grande, habrá una variedad más amplia de intereses y, por consiguiente, menos probabilidad de que puedan combinarse para lograr una eficaz acción facciosa.

Ampliad la esfera y tendréis una mayor variedad de partidos e intereses; será menos probable que una mayoría de la totalidad tenga un motivo común para invadir los derechos de otros ciudadanos o si existe tal motivo común será más difícil para todos los que lo sienten descubrir su propia fuerza y actuar al unísono unos con otros.⁸³

Visto así, el peligro está en la acción y la salvaguardia es la paralización o el equilibrio, así los intereses facciosos han de ser quebrados, controlados y equilibrados unos con otros para producir la estabilidad. Porque el bienestar de la nación se logra mediante la inacción y la estabilidad. Su inquietud es prevenir la acción basada en intereses facciosos siendo este el fin al que sirve la representación. “La representación hace posible una gran república y ésta hace más difícil que cualquier facción se convierta en una mayoría.”⁸⁴

La labor del gobierno representativo es, en cierto sentido, captar las principales fuerzas sociales en el Legislativo y conservarlas allí hasta que pase el tiempo de la legislatura, es decir, es un medio que capta el conflicto social en un solo foro central, donde dicho conflicto puede ser controlado mediante el equilibrio y la paralización. En consecuencia, la tarea del gobierno representativo es “preservar el *statu quo* hasta que la apacible voz pueda hacer su trabajo”. La representación, desde este punto de vista, es una forma de acción paralizante del Legislativo y por tanto, de la sociedad hasta que la “sabiduría” prevalezca sobre el pueblo.⁸⁵

Pese a que la propuesta trata de la representación de las personas antes que de la representación de los intereses, ve a la representación como una búsqueda de los intereses de esas personas de acuerdo con sus deseos. Por-

⁸³*Idem.*

⁸⁴*Ibidem*, p. 98.

⁸⁵*Ibidem*, p. 56.

que para *El Federalista* el gobierno representativo es como la maquinaria que contiene, equilibra y ajusta el tratamiento de intereses y que como éste es un gobierno popular existe la posibilidad de que “el pueblo pierda el control de su gobierno, de que los gobernantes representativos subviertan el régimen, también es posible que las mayorías populares con la ayuda de representantes sumisos gobiernen en forma opresiva”⁸⁶ y finalmente existe la posibilidad de que la mayoría con la “complicidad de los representantes sumisos” gobiernen no en forma opresiva pero sí insensata y dejen de hacer lo necesario para darle fuerza y estabilidad al gobierno. Lo importante en esta posición es mantener los intereses y por tanto, la participación de la población al margen de las decisiones de gobierno, dejando que los “virtuosos” se encarguen de “traducir” tales intereses de tal forma que éstos sean paralizados y por tanto ayuden a equilibrar los conflictos que los intereses facciosos puedan generar.

SIEYÉS, LA SOBERANÍA NACIONAL Y LA REPRESENTACIÓN RESTRINGIDA

La Revolución francesa fue una pieza clave en el desarrollo del concepto de representación política, misma que estuvo profundamente inspirada en la teoría de Rousseau y en los escritos de Sieyés, figura destacada en el proceso de reforma del Estado francés. Se trata de un proceso que habrá de constituir un modelo político para muchos estados europeos en contraposición al modelo inglés.

La revolución de 1789 estuvo precedida por los acontecimientos de los siglos XVI y XVII, de donde surge la monarquía francesa como un modelo de absolutismo opresor de toda fuerza emergente de la sociedad civil. La sociedad francesa se dividía en tres órdenes: el clero, que no sólo era el primero de los órdenes, sino el cuerpo más sólidamente unido por su jerarquía propia y su disciplina; la nobleza, determinada por el nacimiento; y finalmente, el Tercer Estado, formado por las masas populares en general, encabezadas por la burguesía que, sin duda, sobresalía gracias al trabajo y al ahorro, pero sobre todo, gracias a la especulación comercial. El antiguo régimen basado en privilegios, había devenido en un obstáculo para el desarrollo y nacimiento de la moderna sociedad que se había gestado en su seno. Si a

⁸⁶*Ibidem*, p. 58.

esto añadimos la crisis financiera en que se debatía el reino, los privilegios habían agotado su misión histórica y por tanto, se mostraban incapaces de mantener su hegemonía y hacia 1788 una pugna franca entre burgueses y privilegios amenazaba la nación.

En ese mismo año, Luis XVI lanza una convocatoria a los franceses para presentar sus ideas sobre la reforma del Estado. Nobleza y burguesía manifiestan su fidelidad a la monarquía, aunque están de acuerdo en sustituir el poder absoluto por el poder de la ley aprobada por los representantes de la nación, en garantizar la libertad individual contra lo autoritario del policía o el juez, en conceder a la prensa una libertad razonable y también en aprobar la tolerancia religiosa sin llegar a la laicización del Estado. Pero a pesar de la unanimidad que encuentran los intereses de ambos lados, el conflicto de clases los hacía irreconciliables sobre determinados puntos, sobre todo los referentes a los privilegios de la nobleza.⁸⁷

De todos los panfletos presentados para llevar a cabo la reforma el de Sieyés fue sin duda de los más sobresalientes e influyentes en el proceso de revolución. Miembro del Partido Nacional o Patriota, compuesto por algunos personajes de la nobleza y por supuesto de la burguesía, Sieyés redacta entonces su famoso ensayo *¿Qué es el Tercer Estado?*, cuya temática general trata de los derechos de la nación, que su autor identifica con los del Tercer Estado y que opone a las prerrogativas de los privilegiados.

La defensa se da en el sentido de que como la asamblea del Tercer Estado representaba “veinticinco millones de hombres que deliberan sobre los intereses de la nación, las otras dos (la del clero y la de la nobleza) debiéndose reunir, no tienen los poderes sino de cerca de doscientos mil individuos y que como éstos no piensan más que en sus privilegios y a pesar de que el Tercer Estado solo no puede formar los estados generales”,⁸⁸ para Sieyés es mucho mejor, pues el Tercer Estado compondría por sí solo una Asamblea Nacional porque según él

⁸⁷La nobleza presentaba obstáculos para llevar a cabo la reforma que clamaba Francia, pues se oponían al voto por cabeza en el seno de los estados generales, además de su pretensión por conservar las órdenes, las prerrogativas honoríficas y los derechos señoriales, en tanto que para el Tercer Estado la igualdad en los derechos era la condición indispensable de la libertad. Frente a semejante petición los diputados del Tercer Estado, representados en el pensamiento de Sieyés, declararon que como ellos representaban el 99 por ciento de los franceses, con o sin los representantes de las otras dos órdenes, ellos tenían el derecho de constituirse en Asamblea Nacional.

⁸⁸Immanuel Sieyés, *¿Qué es el Tercer Estado?*, México, UNAM, 1989, p. 13.

¿quién se atrevería a decir que el Tercer Estado no tiene en sí todo lo que es preciso para formar la nación completa? Es el hombre fuerte y robusto cuyo brazo está todavía encadenado. Si se le despoja del orden privilegiado, la nación no vendría a menos, sino que iría a más. El Tercer Estado abraza pues, todo lo que pertenece a la nación, porque el Tercer Estado es todo.⁸⁹

Así al tercer estado constituido en Asamblea Nacional, tendría la facultad de consentir los impuestos, con la debida sanción del rey.

Tras una desenfrenada lucha de unos por conservar los privilegios y la búsqueda de la igualdad de parte de otros, en 1789 la Asamblea Nacional nombra una comisión encargada de redactar lo que sería la Constitución para la emergente nación, así la redacción definitiva de la Constitución queda promulgada el 3 de septiembre de 1791. En el espíritu de la Carta Magna quedan consagradas las expectativas del *Contrato social* de Rousseau respecto a la soberanía popular, y más aún está concebida dentro de las ideas sobre la soberanía nacional de Sieyés.⁹⁰

Uno de los puntos que denotan el pensamiento de Sieyés, al igual que el de Kant, respecto a la representación es la distinción que establece entre ciudadanos “activos” y ciudadanos “pasivos”, distinción que junto con la separación que hace entre elector y electo lo llevan a defender la causa burguesa, evitando de esa forma que las clases populares, a su vez, conquistaran la igualdad electoral y con ello conquistaran la fuerza del Estado a su favor. Entre los ciudadanos pasivos encontramos a las mujeres, los niños, los extranjeros y también a aquellos que no contribuyen a sostener el establecimiento público. Esta idea fue adoptada en la Constitución de 1791, en la que se privaba del derecho de sufragio a todos aquellos ciudadanos que no cumplieran con el requisito de “pagar una contribución directa igual al menos a tres jornadas de trabajo y presentar el comprobante de pago y no estar

⁸⁹*Idem.*

⁹⁰No debemos olvidar que sin duda una de las contribuciones que le dio un sentido revolucionario a la Constitución fue la contribución del diputado La Fayette quien presenta su proyecto de declaración de derechos del hombre, misma que es adoptada por la Asamblea en 1789 con su famosa Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en la que se consagran los fundamentos de la sociedad moderna, separándola del Estado político. Se equipara a los individuos y se destruyen las castas y las clases políticas para dejar pasar a las clases sociales, en el sentido de que como los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos, se protege a todos los propietarios y a toda la propiedad privada en general, se concibe el concepto de libertad, y se consagra el principio de soberanía nacional, pues el principio de toda soberanía, según el Tercer Estado, reside esencialmente en la nación.

en estado de domesticidad, es decir, de servidor o jornal”.⁹¹ Pensamiento sumamente alejado de la igualdad pretendida por Rousseau.

Así Sieyés proporcionó la argumentación jurídica que justifica que “los representantes nombrados en los departamentos no serán representantes de un departamento en particular, sino de la nación entera”.⁹² De esta manera, los ciudadanos no son representados directamente, sino por medio de la nación. El hecho de que la nación en su totalidad tenga una representación implica que los ciudadanos también están representados, en tanto que pertenecen al cuerpo nacional, justificando así, la supresión del voto hecha en perjuicio de los desposeídos, pues aun los ciudadanos pasivos, no electores, eran representados en el parlamento, un tanto al estilo de Kant en Alemania y Burke en Inglaterra. Así, de acuerdo con Sieyés, todos los habitantes de un país debían gozar de los derechos, aun los ciudadanos pasivos, todos tenían derecho a la protección de su persona, de su propiedad, de su libertad, etcétera. Sin embargo, no todos tenían derecho a tomar parte activa en la formación de los poderes públicos, es decir, no todos eran considerados ciudadanos activos. Más aún esta distinción es todavía mayor respecto a la opinión electoral de los ciudadanos activos, misma que se encontraba filtrada por la elección en dos grados, pues para ser elector en segundo grado, además de las condiciones necesarias para ser ciudadano activo, se requería “ser propietario o usufructuario de un bien valuado sobre los roles de contribución en un ingreso igual al valor local de 200 jornadas de trabajo”.⁹³ Este tipo de sufragio en dos grados desaparece, lo que vendría a justificar una democracia representativa en la actualidad.

De esta manera, para Sieyés el cuerpo de representantes al que le es confiado el cuerpo legislativo o el ejercicio de la voluntad común, “no existe más que con la manera de ser que la nación ha querido darle. Él no es nada sin sus formas constitucionales, no actúa no se dirige, ni se ordena, más que mediante ellas”.⁹⁴ De esta forma se consagra el principio de soberanía como indivisible, inalienable e imprescriptible, donde la soberanía pertenece a la Nación (o sea a la voluntad general), pues “ninguna sección del pueblo, ni ningún individuo puede atribuirse su ejercicio”. Por tanto, la prueba de que

⁹¹*Ibidem*, p. 25.

⁹²*Idem*.

⁹³*Idem*.

⁹⁴*Ibidem*, p. 34.

la nación es soberana es que ella es titular del Poder Constituyente por lo que considera que ésta no debe estar ligada a la Constitución.⁹⁵

Por el contrario, a ella están sometidas las autoridades constituidas. Aquí hace una distinción entre poder constituyente y poderes constituidos donde el primero es un poder de decisión, creador, originario, por tanto, no tiene límites jurídicos. En tanto, el segundo es un poder de ejecución, derivado, secundario, limitado y determinado en su forma y actividad.

De este modo para el francés, la separación y superioridad del poder constituyente sobre los poderes constituidos representaban el corolario de sus ideas individualistas, ya que uno de los medios esenciales para asegurar los derechos del individuo era el de fijar los límites a la potestad de las autoridades constituidas, sobre todo a la del legislador ordinario, imponiéndole, en el acta constitutiva, normas superiores que no pudiera franquear, ni modificar. Incluso, en caso de que existiera conflicto entre los diversos poderes constituidos, Sieyès lo prevé por medio de la creación de un Senado conservador, que es un organismo colegiado con miembros inamovibles y vitalicios, cuya forma de reclutamiento es a través de una selección entre tres candidatos presentados: el primero por el cuerpo legislativo, el segundo por el tribunado y el tercero por el primer cónsul. Este poder funcionaría como “árbitro” de las diferencias entre el resto de los poderes constituidos, y su función sería la de

mantener y anular todos los actos que le son consignados como inconstitucionales por el tribunado o por el gobierno, las listas de elegibles están comprendidas entre estos actos, además de que toca al Senado, escoger sobre las listas de presentación a los miembros de las asambleas legislativas, dependiendo de él, en consecuencia, el cuerpo legislativo y el tribunado.⁹⁶

Respecto al sistema electoral la originalidad de Sieyès radica en la presencia del sufragio de presentación por medio del cual se respeta aparentemente el “sufragio universal”, pero en la realidad se confisca dicho derecho en beneficio del Ejecutivo. Porque por medio del sufragio universal los ciudadanos son llamados periódicamente a establecer listas de confianza, o sea, a escoger la décima parte de entre ellos mismos para formar las listas dis-

⁹⁵*Idem.*

⁹⁶*Ibidem*, p. 46.

triales, los incluidos en ellas designan otra décima parte de entre ellos para constituir las listas departamentales y de la misma manera, los miembros de las listas departamentales designan a su vez a los que formarían parte de la lista nacional. Esas listas se dirigen al Senado conservador, órgano colegiado, que escoge de entre tales listas a los funcionarios públicos distritales y departamentales, así como a los legisladores, tribunos, cónsules, jueces y a los comisarios de la contabilidad. Con este sistema se excluye de hecho la participación ciudadana en el manejo de la cosa pública, ya que el voto de los ciudadanos interviene sólo para proponer o presentar a los candidatos, entre los que escogen para su nominación a los puestos públicos un órgano no emanado de la voluntad popular, es decir, el Senado conservador.⁹⁷

En efecto, si Rousseau aceptaba el gobierno representativo como un mal inevitable, en Sieyés la representación es la base misma de toda la organización estatal, y por tanto, el mejor sistema de gobierno. En este sentido, Sieyés hace una diferenciación entre democracia y gobierno representativo. Para él es por la utilidad común que los ciudadanos nombran representantes, a quienes dan su confianza pues son mucho más capaces que ellos mismos para conocer el interés general e interpretar, desde su punto de vista, su propia voluntad. Así

los ciudadanos que nombran a sus representantes renuncian y deben renunciar a ejercer ellos mismos inmediatamente la ley, entonces no tiene voluntad particular a imponer. Toda influencia, todo poder les pertenece sobre la persona de sus mandatarios, pero es todo. Si ellos dictaran sus voluntades no sería más un Estado representativo, sería un Estado democrático.⁹⁸

Ésta sería para Sieyés la otra manera de ejercer su derecho a la formación de la ley, a través de concurrir por sí mismos inmediatamente a hacerla. Este concurso inmediato es lo que caracterizaría a la verdadera democracia.

La oposición entre régimen representativo y democracia consiste esencialmente en que en la democracia el ciudadano es legislador, en un régimen representativo no es más que elector. Sieyés no duda en afirmar que el régimen que le conviene a Francia es el representativo, entre otras razones, porque “la enorme pluralidad de nuestros conciudadanos no tiene ni suficiente instruc-

⁹⁷*Ibidem*, p. 40.

⁹⁸*Idem*.

ción, ni suficiente ocio para querer ocuparse directamente de las leyes que deben gobernar Francia”,⁹⁹ su opinión es entonces la de nombrar representantes. Porque “los ciudadanos acrecientan su libertad haciéndose representar por la parte del establecimiento público que se encuentra organizado a este efecto”.¹⁰⁰ Por tanto, el concepto moderno de libertad para Sieyés consiste en que el individuo no maneja la cosa pública directamente, sino a través de representantes ilustrados para poderse dedicar a la conquista del bienestar privado, aunque para ello su soberanía se convierta en una apariencia.

En este sentido, la función del Poder Legislativo es tan sólo la de hacer leyes, porque la iniciativa de ley la tiene el primer cónsul, aunque el Consejo de Estado, nombrado por él mismo, le prepara los proyectos. La discusión se hace en el Tribunado, compuesto por 100 miembros, que se limitan a votar en pro o en contra. Y el voto en escrutinio secreto y sin discusiones, lo da un cuerpo legislativo de “trescientos mudos”. Finalmente el primer cónsul promulga la ley o la envía al Senado conservador para que juzgue de su constitucionalidad. De esta manera, el concepto de soberanía nacional justifica lo que vendría a ser la representación restringida propuesta por Sieyés, en el sentido de que para la mayoría de los pensadores de su época los peligros del poder residen en dejar a los miembros de la sociedad decidir la cosa pública, pues su incapacidad, sus pasiones y sus intereses individuales, le impiden ver con “objetividad” lo que la nación requiere para ser libre y conservar así su igualdad en la ley. Lo mejor es dejar que unos previamente seleccionados por sus “virtudes” sean quienes se encarguen del gobierno y sean los representantes de la nación y no los representantes de personas, grupos o intereses facciosos. Así el nacimiento de la democracia representativa se da en un tono que más que democrático es un tanto preventivo y de restricción ante el pueblo por llegar al poder por un lado, y ante la posibilidad de continuar con un régimen absolutista conservador de los privilegios de la nobleza decadente de la época.

El legado de estos pensadores al finalizar el siglo XVIII fue establecer lo que conocemos como gobierno representativo. De ahí el surgimiento de dos conceptos más de representación política: uno es el concepto de *representación electoral*, como un hacedor independiente de la política nacional; otro

⁹⁹*Ibidem*, p. 44.

¹⁰⁰*Ibidem*, p. 48.

es el concepto de *representación parlamentaria*, como una autoridad pública cuyo poder deriva de su legitimidad a partir de que sus miembros atraviesan por un proceso de selección, es decir, actúan en interés de sus ciudadanos aun cuando ellos no están obligados a tomar instrucciones de sus electores.

Tanto los autores de *El Federalista* como los constituyentes franceses estaban convencidos de que el único gobierno democrático apropiado para un pueblo de hombres era la democracia representativa, que es la forma de gobierno en la que el pueblo elige a sus representantes que deben decidir por él, lo que no indica que tanto Madison como Sieyés pensaban que instituyendo una democracia representativa degenerase el gobierno popular, a diferencia del radicalismo kantiano. La democracia representativa en este sentido, nació de la convicción de que los representantes elegidos por los ciudadanos son capaces de juzgar cuáles son los intereses generales mejor que los ciudadanos, quienes son, a juicio de los autores, demasiado “cerrados en la contemplación de sus intereses particulares” y por tanto, la democracia indirecta es más apropiada para lograr los fines para los cuales había sido predispuesta la soberanía popular, a condición de que el diputado, una vez elegido, no se comportase como hombre de confianza de los electores que lo habían llevado al parlamento, sino como representante de toda la nación; es decir, para que la democracia fuera representativa era necesario que fuese excluido el mandato obligatorio del elector frente al elegido, “característica del Estado estamental, en el que los estamentos, las corporaciones, los cuerpos colectivos transmitirían al soberano mediante sus delegados sus exigencias particulares”.¹⁰¹ Por ejemplo, los constituyentes franceses para formalizar la separación entre representante y representado, de acuerdo con la propuesta del legislador Sieyés, introdujeron en la Constitución de 1791 la prohibición del mandato imperativo en el que se estipula que “los representantes nominados en los departamentos no serán representantes de un departamento particular, sino de toda la nación y no se les podrá imponer a ellos mandato alguno”.¹⁰²

Entendido así, el representante debe actuar independientemente, su acción implica discreción y discernimiento pues es él mismo el que actúa

¹⁰¹Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, México, FCE, colección Breviarios 476, 1991, p. 36.

¹⁰²Constitución francesa de 1791, artículo 7o. de la sección III del capítulo 1 del título III, citada por Norberto Bobbio, *op. cit.*, p. 37.

en favor de aquellos en que como para Burke el conflicto entre representante y representado no tiene lugar, pues su actuación casi nunca se desvía de los deseos de los representantes sin tener buenas razones en términos de los intereses de los representados. Todo depende en cierta medida de las perspectivas que tenga el legislador sobre aquello que representa, sobre la naturaleza de los intereses, del bienestar o de los deseos, sobre las relativas capacidades del representante y de los electores y sobre la naturaleza de los temas que debe tratar el representante e incluso –como en la teoría de la representación de intereses desvinculados, la representación no consistía en consultar a sus representados sobre lo que ellos consideren benéfico– negando a alguna persona o grupo el privilegio de definir el interés, pues el único representado es el pueblo en su conjunto, es el único que posee la soberanía.

De esta forma, la concepción que se da del representante es la que se transmite a través de sus habilidades y capacidades, en tanto es “superior en sabiduría y razón”. En cada uno de los autores estas “virtudes” se resaltan en la medida en que los representantes sean considerados superiores o iguales a los representados de acuerdo a la medida que ofrecen sus capacidades. Por ejemplo, para Burke el representante es un miembro de la élite con la suficiente sabiduría, por lo que para él no tiene sentido exigir al legislador consultar las opiniones o los deseos de aquellos por quienes actúan y, por tanto, no debe subordinarse a las opiniones de sus “ignorantes e inferiores electores”. Contrariamente, Kant, aunque concede la libertad de actuar de los legisladores por ser de antemano políticos morales a través de la máxima que es el derecho, ve al representante y a los electores como relativamente iguales –pensando en que los electores como ciudadanos activos tienen capacidad para darse a sí mismos leyes–, la idea es que los representados tendrán que ser tomados en cuenta respecto a la elaboración de la ley ya que es a través de ésta como la libertad y la igualdad jurídica se llevan a cabo. Incluso aunque no concede a la democracia la realización de la República por no ser representativa, Kant está pensando en un sistema representativo en el que el ciudadano actúe como “colegislador”, pues éste tiene la capacidad y sabiduría suficientes como para darse una legislación a sí mismo, ya que de esta forma se dará la realización del Estado a través del derecho que para Kant significa libertad en la ley.

En este sentido el concepto de representación se sitúa en la idea misma de representación como una sustantiva actuación por otros. Se trata de una cuestión de acción sobre lo que debería hacerse lo que implica compromisos de hechos y valores así como de medios-fines. No se trata de analizar la representación en un sentido pasivo, es decir, en el sentido de conceder la elección de los representantes de parte de los ciudadanos, sino de definir la naturaleza del hacer o no del representante en cuanto a la capacidad que se le concede en su actuación, trátase de la exigencia de un “cuidar de” o de un actuar a favor de unos pocos o muchos, de uno o de todos. Es un dilema que hasta el momento no tiene ninguna solución, algunas veces más otras menos pero la controversia en torno a la relación representante-representado se encuentra presente hasta nuestros días.

Este dilema es más profundo en la medida en que a partir de un sentido práctico la democracia moderna entendida como la democracia representativa, contiene la inherente desvinculación del representante de la nación frente al individuo representado con sus intereses particulares. Así, la democracia moderna presupone la atomización de la nación y su recomposición en un nivel más alto y restringido, como lo es la asamblea parlamentaria, que para los teóricos del siglo XIX es fundamental para solucionar de alguna manera las posibilidades de realizar la democracia liberal propuesta como la forma más adecuada de participación ciudadana, no sólo porque en alguno de los teóricos que en el siguiente apartado se revisarán, se clama por el acceso de un mayor número de personas en la participación electoral. En cambio, se llega al detrimento de la participación de los mismos en la tarea legislativa que a partir de ese momento queda totalmente en manos de aquellos que fueron elegidos para actuar con toda libertad, por aquellos que finalmente los eligieron y delegan así su voluntad.

Capítulo 2

Modelos de representación parlamentaria en el siglo XIX

LA DEMOCRACIA MODERNA al estilo de los pensadores del siglo XIX presupone la recomposición de la nación en un nivel en el que la asamblea parlamentaria es el punto sustancial de la representación, siendo ésta la idea formal y generalizada de organización política de todo Estado moderno.

Esta característica, a primera vista, presupone el desarrollo natural del Estado liberal, siempre que no se considere el ideal igualitario sino desde el punto de vista de su fórmula política, que es la soberanía popular y donde el ejercicio de ésta sólo es posible mediante la atribución al mayor número de ciudadanos del derecho de participar indirectamente en la toma de decisiones, es decir, a través de la extensión de los derechos políticos hasta el último límite del sufragio universal con Jonh Stuart Mill, quien concedía ya en su momento el sufragio femenino o incluso con la metafórica afirmación de Tocqueville, quien anticipaba “la participación de todos en la cosa pública”. Aunque se trata más bien de la participación a través de representantes elegidos quienes, a su vez, toman las decisiones sin obligación del mandato de quienes los eligieron sean estos individuos o grupos, o incluso como lo describe Hegel, “no se trata de delegados de la multitud sino de la soberanía que enmarca el todo que constituye al Estado”.

En todas estas concepciones se piensa que los pueblos, a partir de la revolución democrática descrita por Tocqueville para Europa, se encuentran bajo la ley de la autodeterminación del pueblo mismo, por lo que se prescribe que los diputados deben servir al provecho comunitario, siendo esta parte la existencia de la “voluntad del pueblo”, la cual es representada por las declaraciones de la voluntad de los diputados. Así, la sociedad es considerada como organismo unitario en la cual los diversos estratos, desde los campesinos hasta los nobles, constituyen una jerarquía rígidamente establecida y en la que no están previstos conflictos de intereses entre los grupos sociales.

La democracia en este sentido se convierte en una forma de organización política “racionalizada”, “objetiva”, característica de los estados modernos cuya complejidad les impide actuar de otro modo. Así, las argumentaciones políticas dentro de las decisiones parlamentarias tienen mayor función de portadores de propaganda o de armas que evitan la aplicación de violencia corporal, propia de las organizaciones políticas tradicionales, cuyas aseveraciones se pueden interpretar como contribuciones para el desarrollo de “teorías verdaderas”. Ya no se trata de establecer modelos “ideales” sino de explicar la realidad a partir de la “objetividad” propuesta en el estudio del Estado hegeliano al igual que en Stuart Mill donde la discusión y la argumentación son el carácter del sistema de la democracia, donde la exposición retórica ante el público desempeña un papel tan grande como la capacidad de discutir lógicamente y con fuerza demostrativa. Además de que la democracia representativa constituye, por lo menos en los países que alcanzan cierto grado de civilización, la consecuencia natural de un Estado que asegura para sus ciudadanos el máximo de libertad.

Desde esta perspectiva se analizarán las propuestas hechas por los autores más sobresalientes del siglo XIX con respecto a la representación parlamentaria, quienes tratan de explicar la realidad de su tiempo a la vez que se proponen analizar el concepto desde una perspectiva un tanto más “empírica” y con mayores posibilidades de aplicación, sobre todo, la propuesta de Jeremy Bentham cuyo modelo fue fundamental para la reforma electoral y política inglesa.

CONSOLIDACIÓN DEL PARLAMENTO INGLÉS

Antes de desarrollar las ideas utilitaristas de Bentham en torno a los parlamentos, es necesario mencionar que el parlamentarismo es resultado de una combinación de experiencias históricas y de imperativos de cambio. Este proceso se inició en Inglaterra, partiendo de una monarquía absoluta y su evolución se dio desde su lucha por la monarquía limitada en la que se incluyó la representación de los principales estamentos que se adhirieron a lo largo de la lucha parlamentaria. Al mismo tiempo que la administración hacía más complejas las tareas, éstas iban recayendo en un grupo de ministros responsables de administrar a la nación por lo que con el paso del tiempo, conformarían una fuerza que en principio le da mayor presencia al

parlamento, sobre todo durante el siglo XIX y posteriormente ese poder se transfirió a lo que hoy día conocemos como gabinete pero principalmente, esa fuerza caería en manos del primer ministro. Este tipo de régimen sirvió de modelo para muchas naciones de Europa, como Alemania que, en su reforma de 1848 manifestaría la necesidad de formar una institución representativa con las mismas características del modelo inglés. Además, algunas colonias pertenecientes a ese continente como Canadá, Nueva Zelanda y Australia, a finales de ese siglo deciden retomar dicho modelo. Para tener una idea más clara a continuación se describirá la configuración histórica del Parlamento inglés durante el siglo XIX.¹⁰³

Durante la primera mitad del siglo XIX Inglaterra llevó a cabo una reforma en 1832, misma que otorgó al parlamento un poder que anteriormente pertenecía al monarca: el principio de responsabilidad colectiva del gabinete frente al monarca se transfirió definitivamente a la Cámara de los Comunes. A partir de esta reforma el régimen parlamentario asume su carácter definitivo. Los gabinetes dependieron exclusivamente de la Cámara de los Comunes ante la que eran responsables. Es en esta cámara y no en la de los lores —órgano que continúa siendo un elemento perteneciente a la época medieval, pues sus miembros pertenecen a la nobleza y no son elegidos de entre la población en general—, donde se hicieron y deshicieron los gabinetes, pues entre 1852 y 1868 tuvo lugar un movimiento de gabinetes. No menos de 10 gabinetes se sucedieron uno tras otro, algunos de ellos de muy corta duración. La caída de los gabinetes se produjo al fraccionarse el partido de la mayoría, ya que ni los liberales ni los conservadores mantuvieron una disciplina de partido. Así, la Cámara de los Comunes constituida como un “club” reservado a unos miembros que provenían de una clase social homogénea, era más o menos inaccesible al control por parte del electorado o del gabinete.

Ello se explica en parte por el rudimentario “sistema de partidos” que durante los siglos XVIII y parte del XIX ni los whigs ni los tories eran, no obstante, partidos organizados, sino más bien grupos de amigos políticos que normalmente giraban en torno a la bandera de alguna familia poderosa, eran grupos de terratenientes que se interesaban en cuestiones políticas y

¹⁰³Para mayor información sobre el Parlamento inglés véanse las obras de Jaime Escamilla, *El sistema parlamentario inglés*, México, Gernica, UAM-A, 1993 y George Macaulay Trevelyan, *Historia política de Inglaterra*, México, FCE, 1984.

que, de hecho, aunque no de un modo formal, se hallaban bajo la dirección de las grandes familias del país. Desde 1688 existían organizaciones políticas que se denominaban partidos, no obstante tales partidos en realidad eran grupos laxos, formados en torno a determinadas personalidades. En cualquier caso es seguro que antes de la reforma electoral de 1832, que condujo a la formación de los grupos políticos en la Constitución inglesa, y de la reforma de 1867, que amplió el número de los ciudadanos con derecho de voto a dos millones, sólo se podía hablar de partidos como partidos de notables y de comité y no en el sentido del moderno sistema de partidos.

Aunque en general el desarrollo de los partidos parece ligado a la extensión del sufragio popular y de las prerrogativas parlamentarias, durante la segunda mitad del siglo XIX, debido a la influencia de las reformas electorales que implementaron paulatinamente la extensión del sufragio universal en Inglaterra, progresivamente las asociaciones locales se fueron convirtiendo en verdaderos partidos políticos organizados, capaces de canalizar el voto de un número cada vez mayor de ciudadanos.

Sin embargo, no fue sino a finales del siglo XIX que la acción de la sociedad intelectual y del partido laborista independiente, unida a la actividad decisiva de los sindicatos, crearon el comité de representación laborista que se transformaría a principios del siglo XX en el primer partido de la clase obrera inglesa. De este modo, en 1900 se fundó en el sistema bipartidista el Partido Laborista al absorber todas las fuerzas progresistas, que sustituirían muy pronto a los whigs en la función del anticonservadurismo.

Otra causa es que hasta antes de que las leyes electorales establecieran el sufragio universal, el carácter de la representación parlamentaria estuvo determinado por el sufragio censitario basado en el grado de posesión económica. Durante los siglos XVII y XVIII y gran parte del siglo XIX se consideró que la posesión económica era la única premisa que legitimaba la participación en los asuntos del gobierno. Incluso para algunos pensadores como John Locke, “sólo los poseedores podían tener interés por la marcha del Estado, sólo ellos tenían el derecho de elegir y ser elegidos”.¹⁰⁴ Esta premisa permitió que el parlamento estuviera integrado por grupos de notables procedentes de una oligarquía homogénea, por lo que eran capaces de orientar con relativa facilidad su actividad por el “bienestar común” es decir, por el

¹⁰⁴Jonh Locke, *op. cit.*, p. 84.

interés de las capas dominantes. El mecanismo representativo funcionaba realmente al establecer vínculos orgánicos entre los grupos parlamentarios y los intereses representados en el parlamento, por cuanto se encontraban verdaderamente ligados a sus bases sociales, que hacían de aquellos los fieles portavoces de los intereses representados.

Es así como durante varios siglos, el sufragio restringido permitió un vínculo orgánico entre una reducida oligarquía dirigente y las capas sociales dominantes que estaban constituidas por la aristocracia, la pequeña nobleza y la burguesía comercial y financiera que había alcanzado éxito.

El parlamento tuvo en esta fase un papel efectivo como poder –de reglamentación y control– en tanto auténtico órgano de relación entre sociedad aristocrática y poder estatal. Sin embargo, la necesidad de reformas se fue imponiendo como la mejor alternativa ante la creciente agresividad de la clase trabajadora, la presión de la clase media y el movimiento reformista encabezado por Priestley, Price, Paine y Bentham, principalmente.

JEREMY BENTHAM Y LA RACIONALIDAD LEGISLATIVA

Jeremy Bentham, perteneciente al siglo de la Ilustración, es uno de los exponentes filosóficos del utilitarismo, líder espiritual de los liberales ingleses, personaje cuya época pertenece a la Revolución Industrial, al nacimiento del Estado constitucional y por tanto, al surgimiento de la modernidad.

La discusión científica de Bentham se llevó bajo el terreno objetivo e imparcial de la racionalidad, donde el científico, como el legislador en su ámbito, se convierten en “grandes definidores”, es decir, en “creadores de un campo delimitado de significados comunes dentro del cual reina el orden y la regularidad”. Así, el legislar se convierte en un asunto de observación y cálculo y la utilidad garantiza la “racionalidad de la legislación”, lo que conduce al orden de los modos heterogéneos de comportamiento. De ahí que el principio de la “mayor felicidad del mayor número” está dirigido al legislador en calidad de principio normativo que ha de orientar su actividad en busca de la conciliación de los intereses individuales y el interés general. Al mismo tiempo, sirve de guía para rechazar los intereses particulares, es decir, parciales o de fracción, que se interponen entre aquellos sin causa justificada, convirtiéndose así en “intereses siniestros”, sin olvidar que no hay una sustantivización del interés público o colectivo. El autor

encarna la tradición del pensamiento liberal que apela a la razón para lograr la convivencia social y construir una teoría de la “acción desarrollada” en el marco del derecho, que tiene como fin primordial ofrecer seguridad para garantizar la libertad individual.¹⁰⁵

Para el liberal inglés el derecho es la forma organizativa que vertebra la convivencia social y el único marco posible para la libertad, articulada en función de la acción de los sujetos individuales. Pero Bentham, al igual que Hobbes concibe la ley como expresión de la voluntad del soberano (o mandato) y critica las concepciones al respecto de Montesquieu y Rousseau, pues para él el primer día de la creación política tiene lugar cuando el soberano, definido exclusivamente por su capacidad de mando, toma un papel activo en el mundo social hasta entonces vacío y carente de forma:

la norma jurídica es tal porque emana, bajo la forma de un mandato, de la autoridad que posee la más grande fuerza material en una sociedad dada, y no hay límites jurídicos a la voluntad del soberano, sin un criterio moral para medir la calidad de la norma esto es, el principio de utilidad con independencia de su calidez y eficacia.¹⁰⁶

Bajo el utilitarismo de Bentham los fines del derecho son cuatro: proveer a la subsistencia, promover la abundancia, garantizar la seguridad y favorecer la igualdad. En este último punto Bentham rechaza la igualdad abstracta conducente al despotismo, en cambio, propugna una equidad del poder que tiende a la democracia representativa y al sufragio universal, además de establecer el conocido principio “cada uno cuenta por uno y nadie más que por uno” el cual impone que en las medidas exigibles para el bienestar general se otorgue la misma importancia a la igual felicidad de todos, de modo que existe una relación directa entre igualdad y mayor felicidad. Según la concepción de Bentham la política estará dada por principios como la utilidad y la mayor felicidad, dejando de lado consideraciones metapolíticas en el caso de los exponentes del derecho natural, separando la política de la razón pura y acercándose más al derecho cuyo ámbito es su medio natural.¹⁰⁷

¹⁰⁵David Held, *Modelos de democracia*, México, Alianza, 1992, p. 88.

¹⁰⁶Jeremy Bentham, *Tácticas parlamentarias*, Madrid, Congreso de los Diputados, colección Textos Parlamentarios Clásicos, 1991, p. 31.

¹⁰⁷*Ibidem*, p. 21.

Uno de los presupuestos más sobresalientes del autor en el ámbito de la representación es la relación existente entre mando y obediencia, donde el orden político está constituido por múltiples y cambiantes relaciones interindividuales, dando lugar a la distinción entre “pocas reglas y muchos sujetos”, es decir, la relación política se constituye mediante el hábito de obediencia, a lo que concluye abordando el problema de la legitimidad que “es efecto de una manifestación del cálculo personal de placeres y de penas en donde el gobernante actualiza su poder por medio de la coerción”.¹⁰⁸ Por ello considera necesario distribuir el poder entre los individuos y asegurar la identidad de intereses entre gobernantes y gobernados, garantizando que la fuerza coercitiva será empleada de acuerdo con el derecho y por tanto, de forma limitada, reglamentada y preestablecida. De esta manera, el gobierno libre exige la libertad de opinión, de ahí que la oposición política conlleve la eventualidad de que modifiquen los criterios de lo útil, a través de la discusión pública y libre de las diferentes opciones.

Otro presupuesto es el referido a las relaciones entre lo público y lo privado. Como para el autor la utilidad pública es su verdadero propósito, considera que el objeto del gobernante es actuar en interés de los gobernados. Este interés común surge de la suma de los intereses de los miembros de la sociedad y por tanto, el rival del interés público no son los individuos sino los intereses particulares, parciales o de grupo, que emplean una vía tortuosa para tener ventajas injustificadas y son, por ello, intereses siniestros, a los que es preciso “hostigar y destruir”. El legislador debe, por tanto, articular sabiamente lo público y lo privado tomando en cuenta a la opinión pública constituida a través de una ficción útil como un tribunal de la opinión pública.

Respecto a la división de poderes Bentham critica la descripción que al respecto hace Montesquieu, quien pretende ver poderes independientes donde la interdependencia es manifiesta. Su teoría a este respecto proyecta un conjunto de reformas que están destinadas a mejorar la organización y funcionamiento de cada uno de los poderes, defiende una forma republicana para la organización del Estado radical y realiza un intenso esfuerzo en pro de la racionalización y modernización de la maquinaria administra-

¹⁰⁸*Ibidem*, p. 39.

tiva del Estado. Al respecto, él defiende un régimen representativo como único sistema acorde con las exigencias de la sociedad industrial y con la necesaria identificación de los intereses privados con el interés público. En este sentido, Bentham aborda su doctrina de la democracia a través de la crítica a otras formas de gobierno alternativas (en especial la forma mixta). Su modelo tiende a ser una democracia pura aunque no necesariamente directa. Más concretamente, Bentham prefiere una forma de asamblea que lleve a la práctica el principio de soberanía popular puesto que la población (o los integrantes del cuerpo electoral) son el titular de la autoridad soberana.

Para Bentham el parlamento es pieza clave para el funcionamiento del régimen representativo y centro neurálgico de la vida política, de ahí que considere que la reforma parlamentaria es el único remedio posible contra la mortal enfermedad del mal gobierno. Para ello lleva a cabo una teoría jurídico-política del parlamento, donde analiza por separado la estructura del parlamento, el mandato parlamentario, competencias de las cámaras y la organización interna y funcionamiento de las mismas más particularmente.

Estructura parlamentaria

En cuanto a la estructura de la institución parlamentaria Bentham se distingue por su crítica implacable del bicameralismo, iniciando así una larga tradición de desprestigio doctrinal de las cámaras altas. Esto se debe a que como en Inglaterra la Cámara de los Lores no es una cámara electa sino una cámara que mantiene aún hoy la representación de la vieja nobleza y por tanto, la representación de la corona. La crítica expuesta por Bentham se da en el sentido de que la segunda cámara implica una pérdida superflua de tiempo y de dinero, hace más complicado y difícil de comprender para el pueblo el sistema constitucional y por encima de todo, puede servir de refugio a los “intereses siniestros” al crear un artificio inútil en cuyos mecanismos la minoría puede hacer prevalecer sus intereses particulares sobre la mayoría.¹⁰⁹ Además, si la primera cámara representa por definición el interés general, la segunda es innecesaria, y por el contrario defiende intereses de grupo lo que la hace ser superflua para la comunidad.

¹⁰⁹*Idem.*

El mandato parlamentario

En cuanto al mandato parlamentario, Bentham prefiere el término diputados al de representantes por considerar este último un término ambiguo, en el sentido de que el rey o la nobleza “representan” al pueblo. Además es técnicamente defectuoso porque si representar es hacer presente y operante algo que no lo está realmente, resulta que esta definición vale también para la representación legal que nada tiene que ver con la relación entre electores y elegidos.¹¹⁰ Sin embargo, Bentham defiende el mandato representativo frente a los viejos “cuadernos de instrucciones” sosteniendo que el diputado ha de actuar según el interés general y no en el de sus constituyentes. Pero en realidad bajo este concepto, la prudente actitud del diputado está conectada con su dependencia en el más estricto sentido respecto de sus electores y por ello, a pesar de las dudas que suscita, no deja de ser consecuente con la construcción utilitarista de democracia representativa. De ahí que considere la seguridad de la vigilancia como garantía fundamental frente al abuso de poder por parte de los miembros del Legislativo, donde distingue tres clases de seguridades o *securities*: la primera referida a la aptitud moral que afecta a cuestiones como la duración limitada del mandato, la prohibición de reelección inmediata o la hostilidad hacia las sesiones secretas, así como a la posibilidad de destitución y de exigencia de responsabilidad penal, que invita al parlamentario a actuar escrupulosamente en defensa del interés público y, en consecuencia, del interés privado (no particular) de sus electores; la segunda concierne a la capacidad informativa del diputado para realizar su trabajo y la exigencia de que los candidatos al obtener escaños sean sometidos a un proceso de exámenes selectivos, análogos al establecimiento para el ingreso en el servicio civil. Tales requisitos afectan la actitud del diputado en el sentido de que con ello se asegura su continua actividad y diligencia en el cumplimiento del deber público que ha adquirido frente a todo tipo de abstencionismo o desinterés. Esto incluye la fórmula para la retribución de los parlamentarios que no viene constituida por un salario fijo y periódico, sino por una especie de dieta.¹¹¹

¹¹⁰A partir de este modelo se viene a considerar la distinción que posteriormente formulará Norberto Bobbio respecto al término representación política de la representación parlamentaria e incluso de la democracia misma. Para Bobbio en *El futuro de la democracia*, ninguno de los tres principios se da al mismo tiempo ni significan lo mismo, pues sólo las circunstancias históricas y políticas han llevado a la fusión inminente de estos elementos como resultado de la moderna democracia representativa.

¹¹¹*Ibidem*, pp. 38-39.

Lo más interesante es la posibilidad de *recall* mediante la cual Bentham pretende integrar una institución de democracia directa en el núcleo mismo del régimen representativo. Esto es, la posibilidad de remover a cualquier miembro del parlamento previa iniciativa de la cuarta parte de los electores quienes se dirigen al ministro de elección, el cual procede a la convocatoria de un plebiscito en el que los votantes escogen entre las papeletas a aquellos que están en posibilidad de ser removidos o conservar su puesto. En caso de mayoría favorable a la destitución, se celebran nuevas elecciones para el distrito afectado y eventualmente el parlamentario será objeto de proceso.¹¹² A este respecto, Bentham está en contra de prerrogativas como la inmunidad o la inviolabilidad porque estos privilegios están dirigidos a proteger a los miembros del parlamento contra un Ejecutivo despótico pero nunca contra la opinión pública mayoritariamente manifestada, lo que deja fuera de su doctrina un estatus especial de los diputados.

Respecto a la duración del mandato, éste es limitado y se da de acuerdo con las necesidades reales de cada país. Al mismo tiempo, los parlamentarios no podrán ser reelegidos para un nuevo mandato inmediato al anterior precisamente para “evitar corruptelas”, teniendo como única expectativa la posibilidad de convertirse en líderes del Tribunal de la Opinión Pública y dando paso a hombres nuevos y capaces, no comprometidos por anteriores actuaciones, aunque algunos de sus críticos consideran a este respecto que esta temporalidad del encargo lleva al detrimento de la experiencia acumulada por las cámaras. Bentham recurre a establecer una comisión de continuidad elegida entre los miembros de la legislatura que concluye y con la misión de preparar las tareas de la nueva cámara, evitando la caducidad de los asuntos pendientes. A este efecto, los miembros de la comisión pueden iniciar debates y proponer mociones, pero carecerían de capacidad decisoria ya que no gozan del derecho de voto, si bien pueden ser reelegidos indefinidamente.¹¹³

Competencia de los parlamentos

Referente al problema de las competencias del parlamento, como titular del Poder Legislativo y por tanto, soberano en el sentido del poder de hacer las leyes, se trata de un poder no absoluto, pero sí ilimitado en sentido espacial

¹¹²*Idem.*

¹¹³*Ibidem*, p. 42.

y temporal, congruente con la formulación de la soberanía en el positivismo jurídico, donde no hay límites en el espacio que no sea la frontera del territorio sujeto a su voluntad; no hay límites en el tiempo porque cada legislatura es independiente de las anteriores y a su vez no puede encadenar a la posteridad, promulgando leyes supuestamente inamovibles.¹¹⁴

No se trata de un poder absoluto ni despótico pues el control de la opinión pública y la exigencia de responsabilidad ante el verdadero soberano impiden cualquier tentación de abuso o arbitrariedad. Precisamente, la omnicompetencia del parlamento hace a sus miembros más directamente responsables ante el electorado, a la vez que sitúa a la cámara en posición de primacía respecto de los demás poderes del Estado, primacía reflejada como la facultad de nombrar y cesar a los principales cargos de la administración y la judicatura e incluso otorga la posibilidad de dar órdenes directas a los agentes del Ejecutivo, porque en rigor sólo la imposibilidad material de llevarlas a la práctica se opone a la forma de gobierno de asamblea.

La función parlamentaria

En cuanto al análisis que hace del procedimiento y funcionamiento de las cámaras (derecho parlamentario), trata de racionalizar las prácticas de la Cámara de los Comunes mediante la codificación, aunque muy al estilo del utilitarismo, eliminando lo superfluo, simplificando “lo farragoso” y sobre todo, incorporando reglas nuevas que reclamen el sentido común.

La regla capital para garantizar la recta y libre formación de la voluntad de la cámara es sin duda, la máxima publicidad compatible con la eficacia, donde la publicidad es esencial. En ese sentido, se resalta la libre y abierta discusión de las razones del poder como garantía suprema de la libertad. Esta publicidad desde un punto de vista técnico, se despliega en un doble plano: por una parte, la insistencia en dotar al parlamento de medios de información adecuados, obligando al Ejecutivo a poner a disposición de la cámara todos los documentos precisos para realizar su misión. Por otro lado, exige la mayor publicidad de las actividades parlamentarias, incluyendo principios tan discutibles en nuestros días como la promulgación y publicación de las leyes, con objeto de facilitar el control por parte de la opinión pública.¹¹⁵

¹¹⁴*Ibidem*, p. 45.

¹¹⁵*Ibidem*, p. 50.

En cuanto a los órganos del parlamento, Bentham hace especial hincapié en la figura del presidente, prefiriendo la institución anglosajona del *speaker* a la forma continental del órgano colegiado, el buró francés o la mesa de la tradición constitucional española, pero lo más importante es que da carta natural a la teoría del presidente neutral, que desarrolla sus funciones con la más estricta imparcialidad, como en el caso inglés.

El objetivo fundamental de las reglas de funcionamiento es generar una mayoría que refleje la auténtica voluntad de la asamblea, evitar los riesgos de la oligarquía y la anarquía, impedir la precipitación, la violencia y el fraude, proteger, en último término el ejercicio de la inteligencia y la posesión de las libertades. De este modo se pretenden agudizar los debates y votaciones y evitar los inconvenientes que pueden impedir una decisión correcta, entre ellos, a modo de pequeño manual de lucha contra el obstruccionismo.

Para Bentham la composición de toda asamblea legislativa será mucho mejor cuanto más puntos de contacto tenga con la nación, es decir, cuanto más parecido sea su interés al de la comunidad. Para ello existen cuatro condiciones para infundir a la nación confianza permanente en una asamblea que piensa representarla: una elección directa, la amovilidad, cumplir con ciertas condiciones para ser electo o elegible como la de demostrar sus capacidades, y un número proporcionado de diputados a la extensión del país. Otras tres condiciones que son necesarias para formar un gobierno representativo son: la publicidad de las sesiones, la libertad de imprenta y el derecho de petición.¹¹⁶

De ahí su defensa al voto de la mayoría como la mejor forma de acordar las decisiones, porque “por más distinta que se encuentre del verdadero voto universal se acerca más a él que el contrario”.¹¹⁷

Pero no sólo el voto de la mayoría refleja la mejor forma de tomar decisiones, también es necesario afianzar la confianza pública y encaminarla hacia el fin de la legislatura, ésta se da principalmente a través de la publicidad, la cual mantiene las razones justificadas, examina las objeciones producidas por los desacuerdos, acuerda los puntos a que ha de extenderse la publicidad, las excepciones y los medios de publicidad.

¹¹⁶*Ibidem*, p. 61.

¹¹⁷*Ibidem*, p. 63.

La primera contiene a los miembros de la asamblea dentro de su obligación, es decir, “cuanto más expuesto está el ejercicio del poder político a un sinnúmero de tentaciones, tanto más poderosos motivos conviene dar a los que están revestidos con él para desecharlas”.¹¹⁸ Pese a que la publicidad asegura la confianza del pueblo y su consentimiento en las resoluciones legislativas, ésta funciona como vigilante público al instituirse en tribunal, porque “cuanto más importa a los pueblos el conocer la conducta de los que gobiernan, tanto más importa a estos últimos el conocer los verdaderos deseos de los primeros”.¹¹⁹ Además, proporciona a los electores la facultad de obrar con conocimiento de causa, porque “el ocultar al público la conducta de sus mandatarios es agregar la inconsecuencia de quienes habrán de ser elegidos o revocados sin razón alguna”.¹²⁰ También la publicidad da la oportunidad de cuestionar o corregir a los diputados, quienes no necesariamente serán los más “sabios” como afirman Mill o Hegel ya que a través de este conducto

un pueblo muy numeroso para obrar por sí mismo está obligado a dar sus poderes a varios diputados lo que no asegura que la asamblea formada concentrará en su interior la inteligencia nacional, o que los electos hayan sido los más capaces y sabios de la nación y que posean por sí solos los conocimientos más generales y locales que el ministerio de establecer leyes requiere.¹²¹

O, por el contrario, también considera que “el pueblo generalmente es ignorante y está en clara incompetencia de formar juicios respecto a la operatividad de la asamblea pues la ignorancia y las pasiones que dominan a la mayoría impedirían tales juicios”.¹²² Por lo que la publicidad puede llegar a ser un arma que expone al odio público a un miembro de la asamblea, o incluso la competencia del pueblo para juzgar sobre sus verdaderos intereses y hacer distinciones entre sus amigos y aduladores.

Para evitar tales desviaciones la publicidad es fundamental para anunciar el tenor de cada proposición, el de los discursos y argumentos en pro

¹¹⁸*Ibidem*, p. 78.

¹¹⁹*Idem*.

¹²⁰*Idem*.

¹²¹*Ibidem*, p. 79.

¹²²*Idem*.

y en contra, el éxito de cada proposición, el número de los votos de una y otra parte, los nombres de los votantes y los documentos justificativos en que se ha fundado la decisión, así el pueblo tendrá una visión más amplia y “objetiva” sobre los asuntos que tratan sus legisladores, aunque considera prudente evitar la publicidad en ciertos aspectos tales como los tratados internacionales.

La definición tan minuciosa hecha por Bentham respecto al tipo de representación y a la forma en que debe funcionar le dan la gran cualidad de ser uno de los principales exponentes del concepto de representación parlamentaria en todos sentidos, en especial por sus tácticas parlamentarias que resultan ser uno de los elementos clave para la formulación utilitarista del derecho parlamentario inglés.¹²³

A continuación se presenta otra visión dentro de la misma escuela de Bentham que es la expuesta por el inglés John Stuart Mill quien está a favor del supremo desarrollo de la individualidad, pero a través del gobierno representativo no en el sentido del poder para los gobernados sino de la posibilidad de control de parte de éstos hacia sus gobernantes expertos en los asuntos públicos y por tanto, poseedores del gobierno.

EL GOBIERNO REPRESENTATIVO DE JOHN STUART MILL

Uno de los exponentes más destacados y preocupados explícitamente por la representación es John Stuart Mill quien, siguiendo el utilitarismo plasmado por Bentham, argumenta que el gobierno representativo en los estados grandes y modernos no sólo es ideal sino funcional.

Las instituciones políticas para Mill son el resultado de la labor del hombre y deben su origen y toda su existencia a la voluntad humana, y como tal la maquinaria política no actúa por sí misma. Desde un principio,

¹²³Uno de los resultados prácticos de la teoría de Bentham fue el de una serie de reformas que se inicia en Inglaterra como un proceso que desembocaría más tarde en la conquista del sufragio universal de 1918 y 1928. Las principales reformas electorales en Inglaterra fueron las siguientes: la reforma de 1832, mantiene todavía una rigurosa vinculación entre propiedad territorial y sufragio pero se amplía a la propiedad no territorial, lo que representó una medida conservadora. La reforma de 1867 extiende el sufragio a los arrendatarios medios o dueños de una casa en las ciudades, se hace una nueva distribución de los distritos electorales en proporción a la población, se adopta mayoritariamente el principio: un distrito, un representante. De esta forma, el electorado asciende a dos y medio millones. En tanto, para 1873 establece el voto secreto y para 1884 se amplía el sufragio activo a la mayoría de las cabezas de familia de las comarcas agrícolas, obteniendo así 4 millones y medio de electores. Jaime Escamilla Hernández, *op. cit.*, pp. 87-97.

los hombres, incluso el vulgo, deben hacerla funcionar. De ahí que solicite de la participación activa y de la capacidad y las actitudes de los hombres disponibles para tal efecto. Para ello indica tres condiciones: el pueblo al cual se destina una forma de gobierno debe estar dispuesto a aceptarla, o cuando menos no mostrarse tan renuente como para poner obstáculos a su establecimiento; debe mostrarse inclinado y capaz de hacer lo necesario para mantenerla en vigor y debe mostrar su disposición y aptitud para cumplir con todo aquello que se le demande, con el fin de que ese gobierno pueda satisfacer sus propósitos.¹²⁴

Pero para que la institución política pueda llevarse a cabo con éxito considera que es necesario cumplir con ciertas virtudes, las cuales consisten en el grado en el cual fomenten el desarrollo mental general de la comunidad, lo que incluye el progreso y la capacidad intelectual y el grado de perfección en el cual organicen los valores morales, intelectuales y de eficacia ya existentes de manera que funcionen con la mayor efectividad en los asuntos públicos.

Así el único gobierno que puede satisfacer por completo todas las exigencias del estado social es aquel en el que todo el pueblo participa, pues la participación es tan grande como lo permita el grado general de progreso (intelectual) de la comunidad. Pero en virtud de que como no todos pueden colaborar personalmente sino en proporciones muy pequeñas en los asuntos públicos, se deduce que el tipo ideal del gobierno perfecto debe ser el representativo. Este sistema político es perfecto para Mill en la medida en que la humanidad está mejor adaptada en proporción a su grado de progreso general, es decir, de los más capaces.

El significado de gobierno representativo consiste para Mill en que todo el pueblo o una gran parte del mismo, ejerza esa participación por medio de los representantes electos por dicho pueblo. Así los representantes, a diferencia de Bentham, poseen el control de todas las operaciones gubernamentales porque los representantes no son el gobierno sino que actúan para que el pueblo pueda supervisar al mismo, en el sentido de que para él es un error considerar un gobierno representativo como aquel en donde los representantes del pueblo son los que en realidad gobiernan. Las funciones del gobierno –ejecutivas, legislativas y judiciales– son actividades sumamente especializadas que requieren personas con experiencia y buena preparación,

¹²⁴John Stuart Mill, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, México, Gernika, 1991, p. 57.

por lo que el pueblo no está calificado para seleccionar. Por ello Mill cree en el gobierno de los expertos. De ahí que el único poder que concede a los representantes sea un poder que controla, donde el pueblo siendo incapaz de ejercer este poder por sí mismo, supervisa las operaciones del gobierno en bien del interés público, por medio de diputados periódicamente electos.¹²⁵

Funciones legislativas

Frente a las limitaciones ofrecidas por la inestabilidad del Parlamento inglés en la década de los cincuenta y sesenta de ese siglo, Mill le concede a la legislatura la facultad de aprobar por votación los impuestos establecidos por el gobierno. Lo que no implica que el parlamento deba fijar directamente los impuestos, ni siquiera debe permitírsele hacerlo, todo lo que se le pide es su consentimiento y la única facultad que posee es la de negarlo, pues a la asamblea lo único que se le puede pedir, a diferencia de Bentham, es deliberar ya que para el autor, “un grupo lo puede hacer mucho mejor que un individuo”.¹²⁶ Por ello considera que las asambleas populares están menos capacitadas para administrar o para impartir detalles a los encargos de la administración. Por lo que la obligación que atañe a una asamblea representativa con respecto a los asuntos de la administración no consiste en resolverlos por su propio voto, sino en ocuparse de que las personas que se encarguen de esa reunión sean las idóneas.

Incluso critica a los parlamentos numerosos que muchas veces están tan poco capacitados para manejar asuntos legislativos directos, como los de la administración, por lo que considera que las piezas legislativas sólo pueden ser bien elaboradas por un comité compuesto por muy pocas personas, en este caso por los conocedores de la materia. Aquí no se trata de saber si el diputado es capaz de interpretar la voluntad general y diferenciarla de aquellas voluntades particulares que desviarían la tarea del legislador, porque para Mill éste no podría hacerlo, mucho menos conocer de la materia porque en primer lugar no considera al electorado (como Montesquieu) lo suficientemente apto como para elegir al hombre idóneo y capaz de conocer de los asuntos públicos; además, para él las disposiciones legales deben ser

¹²⁵*Ibidem*, pp. 59-60.

¹²⁶*Ibidem*, p. 48.

enmarcadas por la percepción más precisa, pues una ley debe ser susceptible de adaptarse perfectamente al conjunto de las que se hayan dicho previamente. Esto bajo las circunstancias en las que se encontraba el parlamento en esos momentos y observaba que los intereses “partidistas” impedían llevar a cabo la “objetividad” o incluso la “cientificidad” de la cual hablaba Bentham en la labor legislativa, pues cuestiona en principio la funcionalidad del parlamento con relación al tiempo que éste ocupa para la redacción de proyectos de ley, lo que lo incapacita para aprobar cualquier ley, salvo las que se refieran a asuntos aislados e insignificantes, pues “si se refiere a la generalidad de un asunto su trámite se pospone de sesión en sesión hasta llegar a la imposibilidad absoluta de encontrar tiempo para terminarlo. Ello sin importar que el proyecto haya sido redactado por la autoridad más capacitada o por un grupo selecto”, calificando al parlamento como “tribuna de la ignorancia”.¹²⁷ El fracaso, según él, se da en la forma de conducir los procedimientos porque la explicación y defensa del proyecto casi nunca lo llevan a cabo la o las personas de quienes emanaron y más aún es muy probable que no tenga un escaño en la Cámara, pues su defensa es hecha por un ministro y por un miembro del parlamento que no son los autores del proyecto. Ante ello Mill subestima un tanto la capacidad de ambos para poder defender el proyecto cuando se presentan obstáculos imprevistos en la aprobación del mismo, por lo que una de las soluciones propuestas es la de que el gobierno sea representado por personas de su confianza ante el congreso y cuente con los elementos suficientes para llevar a cabo la defensa del proyecto.

Más aún, la única acción que concede al electorado y en la que posiblemente le encuentra mayores posibilidades ya que no entraña la ejecución de trabajo, es el hecho de determinar la clase de personas a quienes debe encomendar y de conferirle o negarle la aprobación nacional por su desempeño, es decir, la función de controlador. Porque en todo caso cualquier gobierno, con un alto grado de “civilización”, deberá contar con pequeños organismos cuyo número no sobrepase el de los miembros del gabinete, que actúen como comisión legislativa y que tengan como misión la elaboración de leyes, lo que no los faculta a promulgarlas pues sólo el parlamento es el que posee la facultad de sancionar leyes. Asimismo, cualquiera de las

¹²⁷*Ibidem*, p. 57.

cámaras puede enviar a este órgano gubernamental la recomendación de formular una ley cualquiera, cuyo órgano no puede negarse al deseo en voz de sus representantes. De esta forma las instrucciones que emanen de ambas cámaras para redactar un proyecto de ley que satisfaga un propósito determinado, serán consideradas imperativas para los miembros de la comisión destinada; sin embargo, una vez hecha la proposición el parlamento no tendría facultades para modificar dicha disposición únicamente para aprobarla o denegarla o en su caso desaprobala parcialmente y enviarla a la comisión para que ésta pueda ser reconsiderada por el órgano ejecutor.¹²⁸

El mandato parlamentario

Como la labor correcta y real de una asamblea representativa no consiste en gobernar, para lo cual está radicalmente incapacitada, su función consiste fundamentalmente en vigilar y controlar al gobierno, poner sus actos en conocimiento del público, exponer y justificar todo lo que se considere dudoso por parte del mismo, criticarlo si encontrara censurables los actos del gobierno y si los hombres que componen el gobierno abusan de su deber o no van con el sentir de la nación. De esta forma, el parlamento tendrá la posibilidad de destituir de sus puestos a los miembros del Ejecutivo y nombrar a sus sucesores. Así el parlamento sería más bien un “comité de agravios de la nación” y un “congreso de opiniones”, es decir, una arena en donde:

no sólo la opinión general del país, sino la de cada sección de él y de ser posible, la de cada individuo eminente, se deja escuchar con toda su fuerza y se apresta a discusiones donde cada persona del país puede contar con que alguien expondrá una opinión de un modo mejor o igual que él, no únicamente a amigos y partidarios sino también a los oponentes para quienes plantean una controversia, donde aquellos a cuyas opiniones no se presta atención se sienten satisfechos de que se les escuche y si se les rechaza no es debido a un simple acto de voluntad sino a razones que a los representantes de la mayoría de la nación les parecen superiores, donde cada partido u opinión que hay en el país puede reunir su fuerza y curarse de cualquier ilusión que pueda tener en cuanto al grado de poder de sus partidarios, donde la opinión que prevalece en una nación se manifiesta como la más predominante y reúne a una multitud en presencia del gobierno, capacitándolo y obligándolo a prestarle atención sin que éste tenga que

¹²⁸*Idem.*

hacer uso de su fuerza, donde los estadistas pueden asegurarse con mucha mayor certeza que por otros indicios, sobre cuáles elementos de la opinión y del poder están aumentando y cuáles declinando, y así se capacitan para redactar sus medidas respecto no únicamente a las exigencias actuales, sino también a las tendencias hacia el progreso.¹²⁹

De esta manera para Mill no existe ninguna otra forma en la que una asamblea representativa pueda ocupar mejor su tiempo que en discursos, en los que el tema de los mismos es siempre el interés más importante de la nación, y donde cada oración representa la opinión de un grupo considerable de personas y de un individuo en quien ese grupo de personas ha puesto su confianza. Así, la representación en el parlamento se da a través de defender en la tribuna cada interés y cada opinión ante el gobierno y ante los otros intereses y opiniones, lo que los obliga a escuchar y en su caso acatar las opiniones de los representantes y de no ser así explicar claramente por qué no lo hacen.

Este mecanismo de representación, aunque parece más real y efectivo para Mill, tiene limitantes que pueden desviar la función de vigilancia y representación, y es la ignorancia e ineptitud de sus miembros, así como el peligro de que el cuerpo vigilante caiga bajo la influencia de intereses que no se identifiquen con el bienestar general de la comunidad, es decir, de “intereses siniestros” de quienes poseen el poder o en algunas ocasiones de una clase dominante a costa del perjuicio perdurable de la colectividad.

Frente a dichas limitaciones Mill propone un sistema representativo ideal en donde tanto la clase de los obreros como de los patrones están distribuidas en forma equilibrada dentro de un sistema representativo, en el que cada una de ellas representará un número igual de votos en el parlamento, puesto que si suponemos que la mayoría de cada clase, con cualquier diferencia que surgiera entre ellas, se rigiera en lo esencial por sus intereses de clase, existiría una minoría de cada una en la cual esa consideración estaría subordinada a la razón, a la justicia y al bien colectivo, y esa minoría de cualquiera de las clases, al unirse con el total de la otra, inclinaría la balanza en contra de cualquier demanda de su propia mayoría que no debieran prevalecer.¹³⁰

¹²⁹*Ibidem*, p. 98.

¹³⁰*Ibidem*, p. 88.

También propone limitar el carácter democrático de la representación por medio de un sufragio más o menos restringido. Considera completamente inadmisibles el hecho de que participe en el sufragio cualquier persona que no sea capaz de leer, escribir y efectuar las operaciones comunes de aritmética. Para ello considera que como esos conocimientos generales deben estar al alcance de cualquier persona, la educación elemental debe ser gratuita o a un costo que no exceda el presupuesto de los más pobres. “Porque la enseñanza universal debe preceder a la ciudadanía universal.” También dentro de su modelo restringido de democracia considera que la asamblea que vota los impuestos, ya sea general o local, o sea electa sólo por quienes pagan un tanto de los gravámenes impuestos. En una democracia de veras equitativa todas y cada una de las secciones deben estar representadas, no en forma desproporcionada, sino proporcionalmente. Porque cualquier minoría a la que se descarte, ya sea a propósito o por el funcionamiento de la maquinaria política, le da el poder no a la mayoría, sino a una minoría que ocupe cualquiera otra parte de la escala.¹³¹

Aun cuando el parlamento de la nación debe inmiscuirse tan poco como sea posible en los asuntos puramente locales, no obstante, mientras tenga que ver con ellos, debe haber miembros comisionados especialmente para encargarse de los intereses de cada localidad importante y éstos continuarían existiendo.

Mill toma como modelo de sistema de representación el modelo expuesto por Hare donde la minoría de mentalidades instruidas existentes en los distritos electorales se unirían para elegir un número, proporcionado a sus propios números, de los hombres más competentes que tuviera el país. Este tipo de personas se sentiría definitivamente inclinada a escoger tales hombres, pues de ninguna manera podrían hacer que su pequeña fuerza numérica tuviera un valor considerable. Aparte de que los representantes de la mayoría mejorarían en calidad con el funcionamiento del sistema, no tendrían todo el campo para ellos. En efecto, excederían en número a los otros, tanto como una clase de electores sobrepasa en número a la otra en el país y se someterían a sus críticas. Cuando apareciera cualquier diferencia tendrían que enfrentarse a los argumentos de parte de los instruidos y ofrecer razones que fueran, al menos en apariencia, igualmente convincentes.¹³²

¹³¹*Ibidem*, pp. 90-94.

¹³²*Idem*.

Considera también la funcionalidad del representante en el sentido de que al igual que Hegel, no debe pagarse sueldo a los miembros del parlamento pues si se hiciera de esa forma la labor parlamentaria se convertiría en una ocupación, llevada como otras profesiones, con la mira principal de obtener beneficios pecuniarios y bajo las influencias desmoralizadoras de una ocupación esencialmente precaria, pues “se reduciría a ofrecer premios a quienes dentro de cientos de aspirantes, hayan sido los más hábiles aduladores”.

Con respecto a la reelección Mill considera que un miembro no debería estar en posesión de su cargo el tiempo suficiente como para que se olvide de su responsabilidad, tome sus deberes con excesiva calma, cumpla con ellos desde el punto de vista de su propia ventaja personal, o descuide esas entrevistas libres y públicas con sus electores, lo que constituye uno de los beneficios del gobierno representativo. En cambio, su cargo debe durar lo suficiente como para que permita que se le juzgue, no por un solo acto, sino por su línea de conducta. Es importante el que tenga la mayor libertad de opinión individual y de albedrío que sea compatible con el control popular que es esencial para el gobierno libre. Para ellos propone periodos mayores a tres años, pero susceptibles de ser limitados.¹³³ De ahí que el mandato representativo de Mill consista en que un miembro de la legislatura debe sentirse obligado a seguir las instrucciones de sus electores, pues es el representante de los sentimientos de ellos y de los suyos propios, su embajador ante el congreso, o su agente profesional con autorización no sólo para actuar por ellos, sino para juzgar por ellos lo que debería hacerse. Así el asunto de las promesas, aunque no es uno de los que afectan vitalmente la existencia del gobierno representativo, es muy importante para su operación benéfica. Porque a pesar de que supone que los representantes son superiores a los electores promedio, en algún aspecto intelectual, tiene que contarse con que algunas veces el representante difiera en opinión de la mayoría de sus electores y, cuando lo haga, su opinión será a menudo la más correcta de las dos. Por ello, los electores son los jueces que juzgarán la manera en que él cumpla con la confianza que le depositaron. Para ello el elector tiene que considerar, en el momento de elegir, no sólo su capacidad intelectual sino también cómo va a ser representada su posición moral particular y su punto de vista mental. El asunto es que a los electores

¹³³*Idem.*

sólo les corresponde ocuparse en conseguir una representación adecuada para su propio modo de pensar. Es importante que los electores escojan como representantes a hombres más sensatos que ellos y que accedan a ser gobernados de acuerdo con ese intelecto superior que Mill atribuye a los representantes.¹³⁴

Su adhesión a esta superioridad mental lo llevan a creer en la importancia de las instituciones del país para darle más derecho a las opiniones de personas de una clase más instruida que a las que pertenecen a las clases menos instruidas y afirmar incluso como Burke o Kant, que se debe asignar una pluralidad de votos a quienes demuestren “superioridad educativa”. Para ello propone la aplicación de pruebas sólo a hombres experimentados, entre los cuales pueden reconocerse a quienes aunque sin tener experiencia práctica, meditan sobre el asunto y exponen los problemas públicos en discursos o en artículos impresos, de tal manera que prueben que les dedicaron un estudio serio. Estas personas con carácter de pensadores políticos, tienen el derecho a que se confíe en ellos tanto, como los que ya fueron hombres de Estado. Cuando es necesario escoger personas sin ninguna experiencia, el mejor criterio es la fama de capacidad que tengan entre quienes los reconocen personalmente, y la confianza que les merezca, así como las recomendaciones que proporcionaron personas con cuya estimación cuentan. Pero aun en el caso de que se reconozca en el representante la capacidad más amplia y la personalidad más acreditada, no deben sacrificarse por completo las opiniones particulares de los electores. Los electores tienen el derecho de saber cómo pretende actuar, cuáles son las opiniones que tiene de las circunstancias que conciernen a su deber político y por las cuales intenta guiar su conducta. Si los electores no aceptan algunas de estas opiniones, el deber de él es convencerlos de que a pesar de todo merece ser su representante y si son inteligentes darán preferencia al valor de la opinión general, y pasarán por alto muchas y muy grandes diferencias que existan entre las opiniones de ese hombre y las de ellos. Pues “no se puede gobernar a un pueblo estando en oposición con sus ideas fundamentales de lo que es correcto, aunque éstas sean erróneas en algunos puntos”.¹³⁵

¹³⁴*Ibidem*, p. 103.

¹³⁵*Idem*.

Organización parlamentaria

Respecto a la existencia de una segunda cámara, a diferencia de Bentham, Mill sí prevé la posibilidad de la existencia de dos cámaras, una representaría al pueblo, mientras la otra sólo lo haría por una clase o por nadie en absoluto, porque una segunda cámara puede tener “mayor capacidad” para ofrecer resistencia a los errores de la primera, aunque no necesariamente sea ese el objeto de la existencia de dos cámaras. Él habla también de la función de ambas cámaras como las observadoras de los excesos que alguna de ellas pudiera cometer y de esta forma la vigilancia sería mutua.

Lo que sí supone un verdadero peligro a la democracia representativa propuesta por Mill es la existencia de una mayoría predominante en la Cámara de los Representantes, es ahí donde se debe contar con la posibilidad de restricciones a su actuación. La propuesta es que con la existencia de una segunda cámara, compuesta por personas no expuestas a la influencia de quienes tienen intereses adversos a los de la mayoría, esta segunda cámara se mostrará inclinada a oponerse a los intereses de clase de esa mayoría además de que le concede la capacidad de elevar “su voz contra los errores y las debilidades de dicha mayoría. Si una cámara representa el sentir popular, la otra debe representar el mérito personal comprobado y garantizado por un servicio público verdadero y fortificado por la experiencia práctica”.¹³⁶ Por “experiencia práctica” Mill considera que si una es la cámara del pueblo, la otra debe ser la cámara de los estadistas, es decir, un consejo compuesto de todos los hombres públicos contemporáneos que hayan desempeñado importantes puestos públicos. Se trata de una cámara que estaría más capacitada para actuar y no funcionaría como un simple organismo moderador de los excesos de la primera. No constituiría sólo un freno sino también una fuerza impulsora. Se trataría de un consejo al que se le encomendaría la tarea de rectificar los errores del pueblo, aunque no en el sentido de pertenecer a una clase que se creyera opuesta a los intereses de los electores, porque en este caso, dicha cámara estaría compuesta por caudillos que el pueblo considerara que serían los idóneos que llevarían al Congreso. De esta forma, una segunda cámara no sería ociosa, en referencia a la Cámara de los Lores en Inglaterra la cual alberga a la nobleza del país, sino que constituiría un organismo de representación. Pero en este caso serviría

¹³⁶*Ibidem*, p. 107.

como contrapeso a la primera y así el interés de la mayoría no sería avasallador, de tal suerte que la representación de las minorías estaría presente en cualquier decisión que los representantes tomaran.

A diferencia de Burke, Mill considera necesaria la representación local. En este punto se contemplan dos aspectos: uno se refiere a la forma en que deben constituirse los cuerpos representativos locales; y dos, es el relativo al alcance de sus funciones. Los miembros de los cuerpos locales al igual que el nacional deben ser electos, pero en este caso no le da demasiada importancia a la superioridad mental de sus componentes pues los mismos ciudadanos tienen la oportunidad de ser elegidos, y así llenar las numerosas oficinas ejecutivas locales, ya sea por selección o por rotación, tratando de estipular una representación de las minorías. De esta forma la representación se presenta como la participación del hombre en el interés público a través de su participación inmediata mas no en la representación nacional. Aquí Mill desarrolla dos niveles de representación: una, que es la nacional, atribuida a aquellos con “superioridad mental” cuya visión sería mucho mayor que la de un ciudadano común; y una representación local, más inmediata, que contempla la participación incluso directa de los miembros de la comunidad respecto a la forma en que deben administrar sus propias localidades, porque son ellos quienes mejor conocen sus necesidades inmediatas, pero no el interés general de la nación, para lo que sí están capacitados quienes ocupen la asamblea nacional.

Bajo esta perspectiva, el inglés reconoce los límites de la representación nacional y hace de su concepción una propuesta real de las dificultades del ejercicio del poder por el pueblo, entidad en la que confía poco pero que al educarla y darle algunas responsabilidades públicas la salvedad de la participación directa puede ser rescatada, en tanto, serán los más aptos y con mayor experiencia los que realmente ejerzan la dirección gubernamental de la nación.

ALEXIS DE TOCQUEVILLE Y EL DESPOTISMO LEGISLATIVO

Uno de los ejemplos que causa controversia en torno a las viejas propuestas hechas por los liberales europeos del siglo pasado, es el proceso histórico de modernización política de Estados Unidos de América descrito por Alexis de Tocqueville en su ya clásico *La democracia en América*, y que viene a ser

para el viejo continente, si no uno de las más “puros”, sí uno de los mejores ejemplos que caracterizarían al sistema político moderno, tanto que el mismo Tocqueville retoma algunos elementos de ese sistema para la conformación constitucional de la nueva República Francesa en 1848.¹³⁷

Tres son los elementos destacables de la descripción de Tocqueville sobre América del Norte y que a juicio de Umberto Cerroni producen efectos en la democracia liberal, al mismo tiempo que son fundamentales para su consolidación: nacionalidad, independencia y representación, esta última en el sentido más amplio de la palabra. Estos tres aspectos se destacan a partir de 1776 con la Declaración de Independencia de Norteamérica, para posteriormente de 1774 a 1775 pasar a la unificación de los primeros estados

¹³⁷Posterior a la caída de la monarquía de Luis Felipe y proclamada la República Francesa, Alexis de Tocqueville es elegido diputado por la Asamblea Constituyente (abril de 1848) y entra a formar parte de la comisión para preparar la nueva Constitución. Dentro de las propuestas hechas por el autor se encuentran claramente la influencia del modelo norteamericano, entre las que destacan: la participación del pueblo en la gestión de los negocios públicos, la libertad de opinión y de acción política, el sufragio universal, la descentralización administrativa como elementos esenciales de la organización democrática y con ello el autogobierno local como fórmula práctica para establecer una sociedad democrática en la que la iniciativa individual concorda con las necesidades colectivas del Estado. En cuanto al contenido de la Constitución de la nueva República, ésta mantuvo la expectativa de la triunfante burguesía, al mismo tiempo que corroboraba la sugerencia de Tocqueville para la construcción republicana (1848-1851). En la Constitución se proclama el sufragio universal y directo reemplazando el censo restringido, se implanta la libertad personal, de prensa, de palabra, de asociación, de reunión, de enseñanza, de culto, etcétera, además se anuncian los derechos de igualdad al mismo tiempo que se tratan de armonizar las libertades individuales entre sí con la seguridad pública y social. La enseñanza es libre, aunque se mantienen restricciones de parte de la ley y el Estado. En cuanto a la forma de organización gubernamental se consagra la división de poderes sobre todo con la relación implantada entre la Asamblea Legislativa y el Presidente. Respecto a la primera, estaría conformada por 750 representantes del pueblo, elegidos por sufragio universal y reelegibles, mismos que conforman la Asamblea Nacional no fiscalizable, indisoluble, una asamblea que goza de omnipotencia legislativa, que decide en última instancia acerca de la guerra, de la paz y de los tratados comerciales, la única que tiene el derecho de amnistía y que con su permanencia ocupa constantemente el primer plano de la escena. De otra parte se encuentra el Presidente, cuyas facultades exclusivas estarán dadas por su capacidad de nombrar y separar a sus ministros, independientemente de la Asamblea Nacional, en el sentido de que sólo a él corresponde distribuir todos los puestos en la administración gubernamental, tiene bajo su mando el poder armado, tiene la facultad de indultar a los delincuentes, de destituir los consejos generales cantonales y municipales elegidos por los mismos ciudadanos, inicia y dirige cualquier tratado con el extranjero y es elegido cada cuatro años sin posibilidad de reelegirse. Antonio Álvarez de Morales y Salvo Mastellone, *Pensamiento político europeo (1815-1975)*, Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas, Universidad Complutense, 1991. En este sentido para Marx el poder del Presidente mantiene el poder efectivo respecto a la ejecución y funcionalidad del aparato, en tanto, a la asamblea corresponde el “poder moral”, porque como el Presidente, al igual que la asamblea es electo por sufragio universal y de forma directa, éste conserva y mantiene en un solo individuo los votos de la población; en cambio, la asamblea dispersa los votos de esa población entre los 750 representantes. Esto es a lo que Marx denomina “relación metafísica” de la asamblea o de los representantes con la nación, en tanto la relación del Presidente con la misma se da de manera más personal. “La Asamblea Nacional representa sin duda, en sus distintos diputados, las múltiples facetas del espíritu nacional, pero en el Presidente se encarna ese espíritu. El Presidente posee frente a ella una especie de derecho divino, es Presidente por la gracia del pueblo”. Marx, C., *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, Pekín, Ediciones de Lenguas Extranjeras, 1978, p. 28.

federales y 1778 la elaboración de la Constitución de los Estados Unidos de América y el nacimiento del Congreso. En este proceso se reconoce también la división de poderes como la facultad de impedir la acumulación de poder en cada una de las instancias gubernamentales. La descentralización estatal coloca el énfasis en el esfuerzo individual. Al mismo tiempo, resalta la importancia que tiene la representación de intereses en el sentido de *El Federalista* donde la búsqueda de los intereses de las personas debe darse de acuerdo con sus deseos y someter a las instancias representativas, como la legislatura al control inmediato del pueblo. Aunque en este punto Tocqueville no está de acuerdo por considerar esa forma de representación como “despotismo legislativo”, sí retoma la idea de la descentralización estatal por medio del fortalecimiento de las instancias locales cuyo eje de acción finalmente recae en los electores.¹³⁸

En el lenguaje de Tocqueville democracia significa una forma de gobierno donde todos participan en la cosa pública, porque el mejor remedio contra el abuso de poder, a juicio del francés, es la participación directa o indirecta de los ciudadanos en la formación de las leyes, pero sobre todo se trata de una forma de gobierno tangible y aplicable en la práctica de la vida cotidiana. La democracia de Tocqueville es una exposición del Estado social como principio de los regímenes democráticos referido a la condición de igualdad. Es el modo en que la condición social, como condición de igualdad se siente en las instituciones políticas de la nación, en las costumbres, modales y hábitos intelectuales de los ciudadanos –aunque reconoce que la desigualdad del intelecto seguirá siendo “uno de los más irritantes recordatorios del Antiguo Régimen”.¹³⁹ Para el autor, a diferencia de John Stuart Mill, la igualdad es un elemento que termina con la afirmación clásica de que los sabios deben gobernar. De este modo Tocqueville sugiere a sus contemporáneos que la tarea consiste en hacer que la libertad proceda a partir del Estado democrático de la sociedad a través del fomento de la igualdad de condiciones, incluyendo la educación.

Al respecto, Tocqueville piensa en una sociedad en la que todos son iguales e independientes, donde la necesidad de mejorar las condiciones materiales de vida aparece como la expresión legítima de los derechos na-

¹³⁸Humberto Cerroni, *Reglas y valores de la democracia*, Alianza, p. 55.

¹³⁹Marvin Zetterbaum, “Alexis de Tocqueville”, en Leo Strauss, *Historia de la filosofía política*, México, FCE, 1994.

turales de todos los hombres, siendo el Estado el único medio capacitado para supervisar que dichas condiciones se cumplan.

A diferencia de lo que se pueda pensar respecto a la instrumentación estatal en este sentido, Tocqueville llama la atención por su frecuente oposición a la centralización de los gobiernos pues para él, el cumplimiento de estos principios sólo puede darse a través de ciertos recursos democráticos como el autogobierno local, la libertad de prensa, elecciones directas o indirectas, judicaturas independientes y el fomento de asociaciones de toda clase, incluyendo los partidos políticos. Todo ello es necesario, si se quieren instituciones libres, en particular en el nivel local. En este último punto pone mayor énfasis pues observa que la localidad representa los esfuerzos individuales y grupales para la educación política y para desarrollar en la gente el sentido de responsabilidad y capacidad en los asuntos públicos. Se trata de que el pueblo, a través de sus representantes, tenga derecho de vigilar todos los asuntos locales, de tal forma que para resolver las cuestiones inmediatas éstas se hagan por medio de la discusión donde la decisión estará dada por la mayoría. Así “cada persona particular, sociedad, comunidad o nación, es el único juez legal de su propio interés, siempre que no date los intereses de los demás”.¹⁴⁰

De esa manera, la representación vista desde esta perspectiva es una relación de uno a uno entre electores y diputados, porque a diferencia de los pueblos aristocráticos donde el miembro del parlamento rara vez se halla en dependencia estrecha con los electores, en el caso norteamericano, por el contrario, el diputado sí tiene la necesidad de agradar a sus electores pues su puesto nunca estará seguro (inestabilidad democrática). Por ello los electores están anticipadamente seguros de que el diputado que elijan será un orador que expone en sus discursos a la vez los grandes negocios del Estado sin olvidarse de los asuntos locales del cuerpo de electores que le concedieron sus sufragios, manteniendo de esta forma, asegurada la próxima elección.¹⁴¹

Sin embargo, Tocqueville al mismo tiempo que manifiesta su admiración hacia esta forma de organización, destaca uno de los grandes riesgos a los que se enfrenta toda democracia: la irremediable tiranía, referida al sometimiento del Poder Legislativo al pueblo ya que observa una acumulación del poder en ese órgano, mismo que despojaba al Ejecutivo de todo

¹⁴⁰James T. Schleifer, *Cómo nació la democracia en América de Tocqueville*, México, FCE, 1984.

¹⁴¹*Ibidem*, p. 56.

poder real, sometiéndolo al mismo tiempo que a la legislatura al control inmediato del pueblo a través del sufragio universal, las elecciones frecuentes y los mandatos imperativos. El resultado de lo anterior sería un gobierno cada vez más directo por el pueblo y la legislatura constituiría el instrumento de la voluntad de la mayoría, misma que se impondría cada vez más a las otras ramas del gobierno.

... las naciones democráticas se deslizan inexorablemente hacia la concentración del poder en manos del Estado. Porque bajo la centralización, los individuos crecen acostumbrados a la obediencia. Cada uno empieza a sentirse aislado y débil y se pierde entre la multitud. Toda la autoridad se acumula en algún centro y la libertad termina por sucumbir ante el despotismo...¹⁴²

Este es el tipo de democracia que para Tocqueville constituye un despotismo legislativo donde los poderes se encuentran en manos de la asamblea, y donde existe una amplia debilidad del Poder Ejecutivo frente a ésta para la cual este último no es más que un instrumento, además de que el Poder Legislativo se extiende a todas las esferas del ámbito gubernamental. Por ello, considera que toda democracia está expuesta en mayor o menor medida a dos amenazas fundamentalmente: por un lado, a la servidumbre incondicional del Poder Legislativo a las voluntades del cuerpo electoral; y por el otro, a la concentración en el Poder Legislativo de todos los demás poderes del gobierno y por lo tanto, la centralización del gobierno en la asamblea controlada por el pueblo.¹⁴³

Pero como para Tocqueville esto resultaría un golpe mortal al sistema representativo, afirma que aunque efectivamente son los legisladores quienes verdaderamente representan al pueblo por la autoridad moral concedida por los electores, ello no implica que los diputados sean meramente los agentes pasivos de aquéllos.¹⁴⁴ Por el contrario, una de las razones de su convicción acerca de que el principio democrático sea el modelo a seguir por Francia

¹⁴²Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, México, FCE, 1987, p. 287.

¹⁴³*Ibidem*, p. 164.

¹⁴⁴Al respecto cuenta cómo en algunas leyes locales existía el derecho de los electores de obligar a sus representantes de votar de determinada manera. Incluso lo ilustra con algunas vivencias del momento. “El señor Washington Smith me decía ayer que casi todos los crímenes de Norteamérica se deben al abuso de las bebidas alcohólicas. Pero le dije yo, ¿por qué no imponen ustedes un gravamen al coñac? Y él respondió al respecto: nuestros legisladores lo han pensado frecuentemente pero temen una rebelión y, además, los parlamentarios que votaran una ley como esa estarían seguros de no ser reelegidos, siendo mayoría los bebedores y muy poco popular la templanza.”

es que estaba consciente de que nada podía hacerse fuera del pueblo, pero que no significa realizar inmediatamente sus deseos. La intención es que a través de este modelo más bien se trataba de moderar los movimientos del pueblo, se evitaba la anarquía y sobre todo, se evitaba la tiranía del Poder Legislativo. Esto último sería contrarrestado a través de la elección del Presidente de la República, asegurándose así la autonomía del Poder Ejecutivo; además proponía el bicameralismo como una forma de evitar el terror y la anarquía en la que pudiera caer el Poder Legislativo al ser un órgano unicameral sin que existiera un contrapeso que contrarrestara el mandato imperativo en el que pudieran caer los diputados electos por el pueblo.¹⁴⁵

Otra visión distinta a la inglesa representada por Bentham y Mill es una propuesta no tan completa, pero que de alguna forma da un giro a lo que tradicionalmente se entiende como la voluntad del pueblo que recae en la figura del legislador o el diputado. Esta es la propuesta del alemán Hegel quien, con su singular presentación del derecho, maneja la representación no como algo que pueda ser específicamente del parlamento sino como una representación del todo representado por el Estado que posee la soberanía y no el pueblo, como los autores del siglo XVIII anteriormente expuestos.

LA FORMACIÓN DEL PARLAMENTO ALEMÁN

La idea de representación y de Estado presentada por Hegel y Weber al final del siglo, sobre todo el último, se da a partir de las circunstancias por las que su natal Alemania transita, cuyo largo proceso de unificación, que bajo

Otra anécdota es que “alguien le comentó que los negros tenían derecho de votar en las elecciones, pero éstos no podían acudir a las urnas sin que los maltrataran, por lo que él preguntó: ¿por qué no se aplica la ley en beneficio de ellos? Y la respuesta fue: entre nosotros, las leyes carecen de fuerza si la opinión pública no las apoya. Ahora el pueblo está imbuido de prejuicios contra los negros, y los magistrados temen no tener fuerzas suficientes para hacer cumplir las leyes que favorecen a éstos”. Ante tales hechos Tocqueville considera que en algunas localidades de Norteamérica la legislación es hecha por el pueblo y para el pueblo pues no existe poder ajeno al pueblo. Alexis de Tocqueville, *op. cit.*, p. 179.

¹⁴⁵Cabe destacar que una de las propuestas hechas por el autor referentes a la socialización, eran más bien elementos que ayudaban a hacer a la democracia apacible y reformadora y no pretendían, de ninguna forma, alentar el movimiento revolucionario francés de 1848; por el contrario, la búsqueda de cambios para Tocqueville se debía dar de manera gradual por medio de reformas pacíficas, que en este caso eran reformas socializadoras, en las que se incluían diversos derechos sociales sin llegar a una completa reforma socialista en la que se podía llegar a abolir la propiedad privada y por lo tanto la libertad individual.

la dirección de un fuerte Estado centralizado, ocasionan que la organización política y la representación sean débiles frente a la agresividad militarista. Después del fracaso de la revolución burguesa de 1848 se demostró la incapacidad de ésta para tomar el poder por sí misma y llegar a convertir a Prusia en un Estado constitucional y parlamentario menos aún, la burguesía participaría activamente en la construcción de la posterior Alemania unificada que, bajo la ejecución de Bismarck, sólo logra articular un “seudosistema parlamentario”, con una mayoría dócil a los caprichos de la monarquía.

El surgimiento del Parlamento alemán no se dio bajo las mismas circunstancias que el inglés en el sentido de limitar el poder absoluto de la monarquía. Por el contrario, el Parlamento alemán siempre estuvo bajo la presión de la monarquía absoluta y con una coyuntura que marcaría dos momentos en la vida del naciente imperio: uno lo constituye la unificación nacional y el otro, la preparación de una nueva Constitución en la que se tenían como principales objetivos la consolidación de las instituciones representativas. Dentro de las propuestas para la conformación del parlamento se tenían la división de éste en dos cámaras: una de representantes y otra de lores, donde estos últimos al igual que el parlamento inglés constituirían la representación de los príncipes, las universidades y las ciudades, que sería nombrada por el rey. En tanto la primera divide al electorado en tres clases, cada una de ellas elegía a igual número de diputados. El papel de esta cámara era bastante limitado pues sus funciones se centraban únicamente en la posibilidad de bloquear el presupuesto y presentar quejas, un poco al estilo propuesto por Mill.

A pesar de que en 1860 el parlamento tiene la posibilidad de reforzar su presencia debido a la integración de una mayoría progresista y liberal, ésta no logra consolidarse y avanzar en contraposición a la actuación del “canciller de hierro” Bismarck, quien gobierna y lleva a cabo la unidad alemana pese a tener al parlamento en su contra. La fortaleza del canciller se observa desde el momento en que constituye al Partido Nacional Liberal que formará más tarde el eje de mayoría parlamentaria en favor del canciller.¹⁴⁶ Este hecho y las escasas prerrogativas que al parlamento correspon-

¹⁴⁶Las condiciones que le dieron la posibilidad a Bismarck para actuar de esta forma fue el contundente apoyo de los industriales para que el canciller preparara el ejército y llevara a cabo la formación del imperio como idea de la unidad alemana, pues son los triunfos y las conquistas del ejército los que definían las condiciones de la unidad.

dían, imposibilitan a la asamblea la posibilidad de cuestionar al Ejecutivo, limitando así la actuación del Reichstag en cuestiones de política exterior.¹⁴⁷ Sin embargo, esta ausencia no sólo se manifestaba por la debilidad de las instituciones representativas sino que esas instituciones tampoco serían los canales “naturales” de la sociedad para manifestar sus aspiraciones, proyectos e intereses. Más bien la decisión política se definía a partir del grado de presión que el gobierno recibía de los grupos sociales de interés. De esta forma la sociedad organizada en grupos de interés era más efectiva que las instituciones representativas.

Uno de los grupos con mayores influencias fue el de los obreros, lo cuales, a través de los sindicatos y del Partido Socialdemócrata, logran ser un actor cuya fuerza se fortalece pero que al mismo tiempo es limitada por el autoritarismo del canciller por medio de la propuesta de una “ley de excepción” que proscibía la política de la socialdemocracia. Sin embargo, dicha fórmula no recibió el apoyo esperado de sus “incondicionales” nacional-liberales a lo que Bismarck respondió con la fuerza y amenazas en contra del Reichstag para limitar aún más su actuación. Frente a un posible conflicto constitucional y social, Guillermo II interviene y exige la supresión de la mencionada ley, además de llevar a cabo una serie de reformas sociales que reivindicarían aún más la lucha de la socialdemocracia. Tanto, que en 1890 logran doblar el número de votos a su favor así como el de los liberales de izquierda que darían la incuestionable derrota al monopolio nacionalista de los incondicionales del canciller. Al mismo tiempo que el triunfo de las fuerzas progresistas resultó el fin de la época conducida bajo la dirección del canciller Bismarck, surge una etapa en la que la falta de dirección por parte de los sucesores de Bismarck, así como la falta de actuación de un parlamento debilitado, marcarían la futura escena mundial. Esta era inaugura el surgimiento del nacionalismo que pondría las bases para la construcción de la futura escuadra alemana.¹⁴⁸

¹⁴⁷El escaso y casi nulo poder del parlamento es sujeto de críticas de parte de Max Weber, quien considera que el “legado de Bismarck” es la ausencia de educación política y el aprendizaje, al mismo tiempo, de “la voluntad de la impotencia”, reprochando la incapacidad del régimen en la formación de líderes, quienes necesariamente tendrían como escuela de preparación al parlamento. Max Weber, *Escritos políticos*, Madrid, Alianza, 1967.

¹⁴⁸Argumentos tomados de Nora Rabotnikof, *Max Weber, desencanto, política y democracia*, México, UNAM, 1989; y Wolfgang J. Mommsen, *La época del imperialismo. Europa 1885-1918*, México, Siglo XXI Editores, 1987.

Este es el escenario en el que tanto Hegel como Weber escribirían sus reflexiones en torno a la representación, donde el primero se manifiesta claramente por una representación de intereses universales cuya generalidad no se adapta a la totalidad de la sociedad sino a las condiciones de desarrollo de la nación, lo que limitaría de alguna forma el tipo de manifestación un tanto “corporativista” que se venía dando a finales de siglo en Alemania. En cambio, para Weber, aun cuando considera impostergable la implantación del sufragio universal en el sistema representativo alemán, argumenta que de ningún modo ello conduciría al gobierno del pueblo. Más bien de lo que se trata es que la actuación de la masa se da por medio de su representación en el parlamento, el que a su vez controla el desempeño administrativo de la burocracia, sobre todo porque ese cuerpo administrativo está directamente comprometido con el parlamento por el hecho mismo de haber salido de éste o haber sido electo por éste. Así, las manifestaciones de confianza y desconfianza de la asamblea serían determinantes en la actuación ejecutiva. A continuación se presentan ambas visiones.

HEGEL Y LA REPRESENTACIÓN DE LOS INTERESES UNIVERSALES

Para Hegel el Estado es la realidad de la libertad concreta, libertad donde la individualidad personal y sus intereses particulares mantienen su desarrollo y el reconocimiento de su derecho para sí (en el sistema de familia y de la sociedad civil). Al mismo tiempo devienen por sí mismos en interés general, que es reconocido a su vez como su saber y su voluntad, es decir, como su propio espíritu sustancial y es tomado como el fin último de su actividad. Esto es, existen dos momentos en los individuos de la multitud: uno es el extremo de la individualidad y otro el de la universalidad.¹⁴⁹

Respecto a la universalidad del individuo, ámbito donde recae la representación en Hegel, ésta se da a partir de los derechos y deberes del ciudadano. El individuo en cumplimiento de su deber encuentra de algún modo su propio interés, su satisfacción y su provecho, y en cuanto a su relación con el Estado advierte un derecho mediante el cual la cosa universal (el Estado) consigue ser su interés particular.

¹⁴⁹Hegel, *op. cit.*, p. 23.

Por tanto, el individuo que se subordina a sus deberes, encuentra como ciudadano, en el cumplimiento de los mismos, la protección de su persona y de su propiedad, la preocupación por su bienestar individual, la satisfacción de su esencia sustancial, la conciencia y el orgullo de ser miembro de esa totalidad, y en el cumplimiento de los deberes hacia el Estado tiene su conservación y su existencia,¹⁵⁰ es decir, que los servicios y las contribuciones que él exige sean cumplidos como derechos.

Así la convicción política y el patriotismo, son el resultado de las instituciones existentes en el Estado. Esa convicción es la confianza, la conciencia de que el interés colectivo del individuo (interés sustancial) y particular está contenido y guardado en el interés y el fin del Estado, en cuanto está en relación con el individuo, por lo que no se trata de “un otro para mí” sino que el individuo es libre en esta conciencia.

Así como el fin del Estado es el interés general, lo que constituye la conservación de los intereses particulares, para que este proceso se cumpla, es necesario dividir los poderes del Estado. Porque el principio de división de poderes, aunque no implica la autonomía absoluta de los poderes en cuanto al enfrentamiento de los mismos, sí contiene un alto contenido de racionalidad, que trata de conseguir una diferenciación orgánica más que mecánica, como la propuesta por Montesquieu, pues en la propuesta de Hegel los poderes no son totalmente independientes, ni se limitan unos a otros, ni son hostiles entre sí; por el contrario, se reflejan uno a otro y se determinan respecto del conjunto. Así, el ideal del todo para Hegel forma una monarquía constitucional fundada en un cuerpo de servidores civiles profesionales, que recibe ciertas instituciones representativas.¹⁵¹

La propuesta hecha por Hegel en este sentido se da a partir de diferenciar “sustancialmente” al Estado en tres poderes:

1. el Poder Legislativo como poder de determinar y de instituir lo universal;
2. el Poder Gubernativo, al que concierne la subsunción bajo lo universal de las esferas particulares y de los casos individuales, y
3. el Poder del Soberano que representa el poder de la subjetividad como última decisión de la voluntad –en el cual los distintos poderes son reunidos

¹⁵⁰*Ibidem*, p. 266.

¹⁵¹*Ibidem*, p. 267.

en una unidad individual que es la culminación y fundamento de la totalidad, es decir, en la monarquía constitucional.¹⁵²

Respecto al último poder, éste encierra en sí los tres momentos de la totalidad, la universalidad de la Constitución y de las leyes. En este poder los cuerpos deliberantes mantienen una relación muy estrecha en la que se afianza lo particular con lo universal en el momento de la decisión final como autodeterminación y es en última instancia el que sirve como punto de partida de la realidad. Así, el principio de autodeterminación constituye el principio distintivo del poder del soberano.

Sin embargo, la autodeterminación del soberano no implica que los asuntos y tareas así como los poderes propios del Estado sean propiedad privada de la voluntad singular de un individuo, sino que su raíz está en la unidad del Estado, es decir, en la soberanía del Estado. La soberanía así entendida es sólo el pensamiento universal de esa idealidad y existe como subjetividad del individuo que la detenta y como autodeterminación abstracta de la voluntad. Ésta se conserva por medio de las determinaciones del soberano y adquiere de este modo un contenido concreto.¹⁵³

A pesar de que la soberanía en la totalidad de los autores ha sido asignada al pueblo, en Hegel ésta corresponde al Estado en el sentido de la autonomía de un pueblo con un Estado propio y se distingue por tener príncipes propios y gobiernos supremos. Porque

...una soberanía del pueblo, tomada como opuesta a la soberanía que reside en el monarca, mantiene la confusa concepción que tiene como base a la caótica representación del pueblo. El pueblo considerado sin su monarca y sin la organización necesaria y directamente ligada a la totalidad, es la multitud informe que no es Estado y a la cual no le incuben ninguna de las determinaciones que existen sólo en la totalidad hecha en sí, esto es, soberanía, gobierno, jurisdicción, magistraturas y estamentos.¹⁵⁴

Más aún, Hegel considera que la soberanía debe establecerse en una democracia o en una aristocracia. Finalmente, como la soberanía existe como la personalidad de la totalidad y esta personalidad en la realidad exis-

¹⁵²*Ibidem*, pp. 267-268.

¹⁵³*Ibidem*, p. 270.

¹⁵⁴*Ibidem*, p. 278.

te como persona en el monarca, es necesario que exista una individualidad máxima, especialmente en las democracias, encarnada en los hombres de Estado: en los líderes y en algunos casos, en los militares.

A pesar de que considera al reino electivo como la peor de las instituciones, manifiesta que esta es la forma más natural de la representación, es decir, la más próxima a “la superficialidad del pensamiento”, porque si las tareas y el interés del pueblo constituyen lo que el monarca tiene que proveer, queda en manos del pueblo la elección de a quién quiera él confiar el cuidado de su propio bienestar y originar así el derecho de los hombres de Estado a gobernar. Sin embargo, parte de las desventajas que genera el reino electivo, según Hegel, es que a partir de esto se concibe al monarca como “empleado del Estado” y de hecho se habla de una relación contractual entre el soberano y el pueblo. En este sentido, la voluntad se comprende como capricho, opinión y arbitrio de la multitud, que “vale como lo primero en la sociedad civil”.¹⁵⁵ Sin embargo, para el alemán esto no constituye el principio de la familia y mucho menos del Estado, pues más bien se opone a la idea de la eticidad, porque de hecho “de la soberanía del monarca se deriva el derecho de gracia para el delincuente, el momento de la particularidad, lo universal en sí y para sí, que consiste subjetivamente en la conciencia del monarca y objetivamente en el todo de la Constitución y de las leyes”.¹⁵⁶ Por eso es que para Hegel la idea de representación no se da sino en el Estado mismo, es decir, en el Estado encarnado en el monarca quien al momento de la decisión participa de la voluntad particularizada de sus súbditos.

Por consiguiente, el momento de la representación se da en dos sentidos: en la particularidad de la corporación y en la universalidad de la soberanía estatal. Pero este efecto no se observa si no se toma en cuenta la relación existente entre los tres poderes. Así, al poder gubernativo le corresponde la tarea de la subsunción, en la cual están comprendidos el Poder Judicial y policial (administrativo), que más directamente tiene relación con la particularidad de la sociedad civil y cuyo fin es el interés general.

El proceso para llevar a cabo dicho fin se da a través de la administración de los intereses comunes particulares que se introducen en la sociedad

¹⁵⁵*Ibidem*, p. 279.

¹⁵⁶*Ibidem*, p. 272.

civil y que se encuentran fuera de lo universal que es en sí y para sí del Estado mismo. Dicha administración se da en las corporaciones de la comunidad, de los diversos oficios y estamentos. La organización corporativa, por tanto, es la mejor forma de agrupar el interés privado de la sociedad civil que si por el contrario, se manifestara sin ningún tipo de organización “la sociedad civil sería el campo de batalla del interés privado individual de todos contra todos, así como de éstos (intereses) contra los más elevados puntos de vista y mandatos del Estado”.¹⁵⁷

Frente a tales divergencias, el espíritu corporativo surge como el derecho de las esferas particulares que se transforman al mismo tiempo en el espíritu del Estado, porque en el Estado es donde finalmente se pueden alcanzar los fines particulares, en el espíritu corporativo, puesto que directamente contiene el enraizamiento de lo particular en lo universal, y radica por lo tanto, la profundidad y la fuerza que el Estado tiene en el sentimiento.

Al mismo tiempo, Hegel prevé la posibilidad de que esta forma de autoridad se convierta en un cuerpo aislado, dominante y arbitrario. El autor propone el derecho de las comunidades y de las corporaciones a vigilar la actuación del poder gubernamental al mismo tiempo que es vigilado por las instituciones de la soberanía y de esta forma la vigilancia se daría en dos sentidos: desde arriba y desde abajo. Lo que evita que el poder gubernamental no adopte la posición aislada de una aristocracia y convertirse así en “instrumento para la dominación y la arbitrariedad”.¹⁵⁸ Aquí la función de vigilancia de los cuerpos deliberantes pasa directamente a la subjetividad de las corporaciones (transmisoras de los intereses particulares así como de las quejas que la sociedad civil pueda tener del poder gubernativo), a la objetividad de la institución soberana encarnada en el Estado y realizada por el monarca.

Pero si a la corporación corresponde la representación y transmisión de los intereses particulares hacia la universalidad del Estado, ¿qué es lo que al Poder Legislativo concierne? Para Hegel este es un poder al que exclusivamente se le encomienda la labor de hacer leyes como tales (en tanto necesitan una posterior determinación) así como los asuntos generales del Estado. En estas materias están comprendidas las leyes del derecho privado

¹⁵⁷*Ibidem*, p. 273.

¹⁵⁸*Idem*.

en general, los derechos de las comunidades y corporaciones y las resoluciones más generales e indirectamente, la totalidad de la Constitución.

En el Poder Legislativo, como totalidad, tienen parte activa los otros dos poderes: por un lado el poder soberano al que concierne la decisión suprema, y el poder gubernamental como órgano consultivo, pues es este último el que contiene el conocimiento y la visión concreta de la totalidad en sus múltiples aspectos. Por ejemplo, interviene en la conciencia pública a través de la universalidad empírica de las opiniones y pensamientos de la multitud.¹⁵⁹ Dicha opinión es importante porque en ella se tiene la conciencia común acerca de la necesidad o de la utilidad de la ley en relación con los estamentos.¹⁶⁰ De esta forma, los diputados del pueblo, a través de los funcionarios, comprenden de mejor manera qué es lo útil para su bienestar (del pueblo), y cuál es la mejor voluntad para lograr este bien. Por lo que respecta al primer punto, la cuestión reside en que como “el pueblo” es la parte que no sabe lo que quiere, los diputados representarían el fruto de la razón, del conocimiento, de quienes tienen una penetración más profunda sobre lo que sería la voluntad de ese pueblo, por lo que al final no es al pueblo a quien concierne saber qué cosa quiere sino a sus funcionarios investidos del conocimiento del que deviene su actividad.¹⁶¹

Sin embargo, la garantía de que los representantes tengan ese conocimiento sobre lo que el pueblo quiere se da particularmente en la actuación de los estamentos y no precisamente en la inteligencia particular de los diputados, porque el conocimiento que tienen los diputados de la acción de los

¹⁵⁹La expresión “los muchos” designada por Hegel se refiere a la universalidad empírica, es decir, en dicha expresión no se tienen contemplados los menos que en este caso serían los niños y las mujeres, más aún esta expresión es utilizada por lo indeterminado de la inclusión referida sobre todo a aquellos que siendo varones mayores de edad no tienen propiedades o son parte de los medios productivos.

¹⁶⁰Los estamentos para Hegel son las instancias mediadoras entre el pueblo y el gobierno. En ellos existe el momento de la libertad formal subjetiva, la conciencia pública, como universalidad empírica de las opiniones y los pensamientos de la multitud.

¹⁶¹Por derecho, todo miembro de la comunidad puede llegar a ser servidor público. Sin embargo, Hegel al igual que sus contemporáneos, prefiere que quienes gobiernen y en especial los miembros del parlamento, sean hombres competentes y dedicados al Estado, es decir, esos puestos deben estar a cargo de “los que saben, ellos son los que deben reinar y no la ignorancia y la vanidad”, o mejor dicho “el gobierno de los mejores”. En este sentido propone una “burocracia profesionalizada” que para evitar que sea tiránica por sus conocimientos exclusivos sobre el Estado debe contar con una jerarquía que constituya un medio interno de controlar la arbitrariedad, además de que las instituciones de la soberanía, desde arriba, y los derechos de las corporaciones, desde abajo, hacen que los servidores civiles no adopten la posición aislada de una aristocracia, impidiendo así que la cultura y el talento se vuelvan medios de arbitrariedad y de dominio. Pierre Hasner, “Georg W.F. Hegel”, en Leo Strauss y Joseph Cropsey (comps.), *Historia de la filosofía política*, México, FCE, 1993.

funcionarios está más alejada del control superior, particularmente de las carencias y necesidades más urgentes y especiales, de las que los estamentos tienen una visión más concreta. Además de que la crítica pública es fundamental para saber la forma en la que se dirigen los asuntos públicos, así como los proyectos establecidos de acuerdo con “los motivos más puros” que se manifiestan en los estamentos.

El estamento así entendido es el estamento universal, que se dedica más de cerca al servicio del gobierno, es el elemento con el que el Poder Legislativo forma la asamblea de los representantes de los estamentos. De esta forma el estamento privado alcanza importancia y eficacia política en su investidura universal conferida en la asamblea. Por ello el estamento individual no se manifiesta “ni como simple masa inorgánica, ni como una multitud disuelta en sus átomos”, sino que se basa en una relación sustancial fundada en las necesidades propias del estamento.¹⁶² Aunque para Hegel no se trata de un estamento particular que es elevado al integrar el Poder Legislativo a la participación de lo universal, en el sentido de que los individuos elegidos sean representantes de un estamento en particular al cual deban el beneficio de su elección a través de su voto, sino más bien se trata de elevar la individualidad del estamento al formar parte de la universalidad de la asamblea y así servir a los intereses generales y no a los propios intereses de un solo estamento. También la labor de éste es, además de dar voz a la libertad subjetiva de los individuos, a las opiniones y los intereses de la masa y la sociedad civil, en la medida en que éstas están apartadas del gobierno, es servir de mediadores entre el príncipe, el gobierno y el pueblo. Gracias a esta mediación, el poder del príncipe no parece aislado o una simple dominación o capricho, tampoco quedan aislados entre sí los intereses particulares de comunidades, corporaciones e individuos. Se trata de impedir que el pueblo, como masa indiferenciada, participe directamente en el poder, mientras, que al mismo tiempo, se le da una relación con el Estado.

Por esta razón Hegel considera absurda la idea según la cual todos deben participar en los problemas del Estado a través de la investidura del representante. Sin embargo, él está consciente que finalmente son los diputados—quienes tienen por finalidad la decisión de los problemas generales—, individuos que entienden mejor los asuntos públicos que aquellos que por

¹⁶²*Ibidem*, p. 288.

elección les confiaron su representación. Además de que al ser asignados por la multitud se garantiza la objetividad con la que se presentarán frente a los intereses particulares de una comunidad o corporación. En consecuencia, los diputados no son mandatarios, encargados o portadores de instrucciones particulares, más bien la asamblea, como ente vivo en su conjunto, es la que tiene la finalidad de informar, convencer y discutir en común tanto los intereses del Estado como los de la sociedad civil. Para que esta forma de representación funcione, a juicio de Hegel, los miembros de la asamblea deben emanar de la sociedad civil, lo que les facilitaría el conocimiento de las necesidades especiales, de los inconvenientes, es decir, de los intereses particulares de la sociedad de los cuales ellos mismos participan.¹⁶³ Sin embargo, como el tipo de interés al que sirven los diputados no es el de las personas y mucho menos de los estamentos individuales, la propuesta es la representación de un interés engendrado por las diversas ramas de la sociedad, por ejemplo; el comercio, la industria, etcétera y que pertenezcan a ellas. Así cada una de estas ramas tendría igual derecho a ser representada frente a las demás.¹⁶⁴ Aquí los diputados no serían considerados representantes de individuos ni de una multitud sino representantes de cada una de las esferas esenciales de la sociedad, porque en todo caso, quienes se encargarían de la representación en un nivel más particular serían los estamentos quienes funcionarían como mediadores entre el pueblo y el gobierno y que al ser incluidos en la asamblea esa particularidad desaparecería para formar parte de la universalidad del Estado. De esta manera, el significado de representar, no tiene más el sentido de que uno esté en lugar del otro, sino que el interés general está presente en sus representantes, donde los miembros de la clase industrial quedan representados por intermediación de las corporaciones. Los propios representantes participan en las esferas de interés que representan y satisfacen así ciertas condiciones de competencia que corresponden a las condiciones de fortuna exigida a los miembros de la primera cámara. De este modo, toda una serie de cuerpos intermedios y órganos de mediación

¹⁶³*Ibidem*, p. 282.

¹⁶⁴Se debe recordar que esta es la concepción de la representación de intereses ampliados al estilo de Edmund Burke salvo que en la definición hecha por Hegel, la participación sí es de todos aquellos individuos que son considerados parte de la sociedad civil y no como en Burke donde la participación es restringida al grado de que existe una "élite electoral" en la que no es necesaria la participación de toda la sociedad civil pues ésta estaría representada por aquella élite.

sirven para disipar el espectro de una democracia abstracta y constituir un Estado en donde la libertad coincide con la organización.

Otra forma de impedir la intromisión de intereses particulares atomizadores del gobierno es la división de la asamblea en dos cámaras. Por medio de esta separación, según Hegel, no sólo se logrará la madurez de las decisiones, sino que se tendrá mayor seguridad en las decisiones tomadas por ésta, debido en parte a la pluralidad de las instancias ahí representadas por las ramas en las que se divide la sociedad y se evita “el azar que puede dar lugar a una decisión tomada por mayoría de votos”, que pueda estar en contra de las decisiones tomadas por el gobierno. Así la segunda cámara sería el elemento mediador, pues el peso de su opinión se refuerza tanto más cuanto se manifiesta imparcial y neutral frente a lo apasionado de la oposición que los representantes del pueblo intenten mantener contra el gobierno.¹⁶⁵

Finalmente, otro de los elementos que mantiene en funcionamiento la representación del interés general es el conocimiento de lo universal mediante la publicación de las discusiones de la asamblea, lo que permitiría a la opinión pública

obtener por primera vez el verdadero pensamiento, la comprensión de la situación y del concepto del Estado y de sus problemas, y por primera vez, adquiere la capacidad de juzgar más racionalmente acerca del Estado, y luego aprender a conocer y a apreciar las funciones, las capacidades, las virtudes y las aptitudes de las autoridades del Estado y de los funcionarios.¹⁶⁶

A través de la publicación de las discusiones los individuos y la multitud mantienen contacto con lo universal al tiempo que es un medio de educación para tal multitud. Además, la opinión pública como consejo personal, encierra en sí el entendimiento común sobre los asuntos generales y más todavía, es un instrumento de la sociedad civil que vigila e impide los excesos que puedan cometer los funcionarios e incluso puedan llegar a castigarlos. La publicidad de los debates en las asambleas constituye una garantía en la medida en que en la asamblea se expresan “los conocimientos más sólidos

¹⁶⁵Esta perspectiva se da en el sentido de la segunda cámara conferida a un grupo de personas no electas por el pueblo y que de alguna forma están por encima de los intereses que se puedan generar en la primera Cámara en contra del interés del Estado mismo, porque como manifiesta Hegel, el gobierno es la parte objetiva y universal del Estado.

¹⁶⁶*Ibidem*, pp. 309-319.

y elaborados acerca de los intereses del Estado”, con lo que se impide que la multitud tenga dudas o critique sobremanera la actuación del Estado y se elimine cualquier posibilidad atomística de los individuos hacia las acciones del Estado que en todo caso estarán dadas por el interés universal que es la razón de ser del mismo.¹⁶⁷

Sin embargo, frente a esta visión un tanto estrecha de la representación, se tiene en este siglo (XIX) otra que contrasta y es la respuesta que da Weber a la falta de una democracia parlamentaria en su natal Alemania.

MAX WEBER Y LA REPRESENTACIÓN ORGANIZADA DE INTERESES

Frente a la precaria vida del sistema parlamentario alemán, Weber es uno de los pensadores, que al igual que sus contemporáneos, está consciente de la debilidad de la institución representativa, por lo que emprende una cruzada en favor de ésta en contraposición a las posiciones radicales manifestadas tanto de la izquierda como de la derecha. Para él la democracia parlamentaria es uno de los caminos hacia la democratización de la sociedad burguesa. Pero para que ello sea realidad es necesario que el parlamento se convierta en órgano de control de la burocracia y de la administración. Porque en el mundo europeo, según Weber, las burocracias ocupan una posición de supremacía frente a las instituciones representativas, a lo que el alemán sugiere que el parlamento debe controlar cómo emplea la administración el dinero del Estado. Es en este control, como en el caso de Mill, donde es decisiva la intervención parlamentaria al derrotar políticamente —a través del control económico— a la burocracia. La fórmula propuesta es principalmente que los diputados empleen el derecho de encuesta en donde se exigen cuentas a los funcionarios y que los hombres del parlamento tengan, a partir de estos informes, la facultad para expulsar a los funcionarios incompetentes, para lentamente colocar a sus hombres a fin de consolidar primero un sistema parlamentario y alcanzar luego el control parlamentario de la administración.¹⁶⁸ La idea es que a través de los mecanismos de control se vulnera el monopolio del saber técnico-burocrático y se ejerce el papel de control y contrapeso de la burocracia

¹⁶⁷*Ibidem*, p. 288.

¹⁶⁸Bertha Lerner, *Democracia política o dictadura de las burocracias. Una lectura de Max Weber con miras al porvenir*; México, UNAM/FCE, 1993.

por el parlamento. De ahí su argumento central de que el parlamento se convierte de esa forma en la arena propicia para la formación y selección de líderes capaces de guiar a la nación.¹⁶⁹ Su propuesta parlamentaria, entonces, se manifiesta en dos sentidos: uno es el relativo al control y contrapeso de la burocracia y dos, la posibilidad de gestión en el seno del mismo de líderes políticos. Así, la función principal del parlamento sería el “correlato de la emergencia de los partidos de masas y del sufragio universal, y por lo tanto, un terreno a través del cual se encauzaría y organizaría la legitimación de las masas”.¹⁷⁰ En este sentido, resulta importante para Weber construir un parlamento sobre la base de una política “positiva” bajo la idea de que para él esto es posible sólo si el parlamento logra que los directivos de la administración salgan directamente de su seno (lo que llama sistema parlamentario en sentido propio), o bien, que para permanecer en sus cargos soliciten de la confianza expresa de su mayoría o deban dimitir ante la manifestación de su desconfianza (selección parlamentaria de los jefes) y por ello “deben responder y rendir cuentas de modo exhaustivo y bajo la inspección del parlamento o de sus comités” (responsabilidad parlamentaria de los jefes), llevando la administración conforme a las normas aprobadas por él mismo (control parlamentario de la administración).¹⁷¹ Sin embargo, en su afán por resaltar el control burocrático al mismo tiempo que se debe mantener un “control” hacia el parlamento, Weber manifiesta que no sólo a éste corresponde discutir los grandes problemas de la nación sino que el parlamento también debe ejercer influencia en la toma de decisiones porque de lo contrario, él habla de una política igualmente “negativa” en donde “la lucha parlamentaria es una lucha por el poder personal, pues su política se orienta hacia las críticas y quejas, deliberación, modificación y aprobación de proyectos gubernamentales de ley, y por lo tanto, no hay un análisis político respecto a esto pues no existe interés alguno en la labor legislativa, no se cuenta con estudios legales de las reglas de procedimiento”.¹⁷² Así un parlamento maduro no sólo ejerce el papel de control y contrapeso de la burocracia, además de formar y seleccionar líderes, informa sobre la actuación de esa burocracia a sus electores dándoles con esto la oportunidad

¹⁶⁹Max Weber, *op. cit.*

¹⁷⁰Nora Rabotnikof, *op. cit.*, p. 207.

¹⁷¹Max Weber, *op. cit.*, p. 94.

¹⁷²*Idem.*

de que la masa sea educada políticamente y así por medio de los partidos políticos el parlamento puede actuar positivamente.

A primera vista no se observa relación alguna entre las organizaciones de masa, trátense de partidos políticos o “corporaciones” y el papel del parlamento, sin embargo, Weber reconoce a los partidos políticos,¹⁷³ más que al parlamento,¹⁷⁴ como forma de representación popular moderna porque son ellos quienes, en contraposición a las corporaciones, forman un solo movimiento en defensa del parlamento en cuanto que son canales para la incorporación subordinada de las masas al Estado. Además toma en cuenta a los partidos políticos “racionalmente organizados” –los cuales a través del pluralismo y la heterodoxia más que la ortodoxia–, son la institución más adecuada para el control de la burocracia, es decir, los partidos con ideología distinta no sometidos a los dogmas partidarios, son el lugar de selección de los jefes políticos e instrumentos de racionalización de la economía capitalista, pues es terreno propicio para que en él crezcan y asciendan, por vía de selección, cualidades no sólo demagógicas sino cualidades auténticamente políticas del o de los jefes que surjan de ahí.¹⁷⁵ De esta forma, aunque un partido integrante del parlamento sea minoría no importa, porque siguiendo la lógica weberiana la oposición pasaría de un estado de subordinación a una posición de supremacía debido a las cualidades de quienes integran el recinto al no permitirse “ser esclavos de orientaciones y órdenes partidarias”.¹⁷⁶

Para tal efecto, los partidos deben celebrar un compromiso en el que se concerten posiciones y cosmovisiones cuyo fin es incorporar la problemática social, de modo que se aboque a discutir las necesidades vitales de las masas, “sin intervenir en cuestiones álgidas como las relaciones de producción o el virulento antagonismo social”.¹⁷⁷ Así la función representativa de

¹⁷³Se debe destacar que Weber hace fuertes críticas a los partidos políticos en el sentido de que para él el objetivo fundamental de éstos “consiste siempre en la adquisición de votos en las elecciones para los cargos políticos o en una corporación votante. A los electores sólo se les toma en consideración en la medida en que el programa y los candidatos se adaptan y designan, teniendo en cuenta las posibilidades de ganar votos por su medio”, *ibidem*, p. 79.

¹⁷⁴Para Weber la democracia parlamentaria no puede ser sinónimo de gobierno del pueblo.

¹⁷⁵*Ibidem*, p. 86.

¹⁷⁶En este punto Weber considera como mejores hombres a los intelectuales, quienes por sus amplios conocimientos y su mentalidad abierta serían más idóneos para el parlamento, sin embargo, considera más conveniente su participación si éstos se constituyeran, dentro del parlamento, en un órgano con funciones consultivas en materias como economía, ciencias y técnicas. De esta forma el debate parlamentario aumentaría su nivel y se llegaría a soluciones de fondo en los grandes problemas nacionales.

¹⁷⁷Berta Lerner, *op. cit.*, p. 32.

los diputados estaría dada –además de garantizar la solución de fondo de los grandes problemas sociales– a orientar democráticamente a la sociedad, es decir, de lo que se trata es de consolidar un escenario donde se produzca una igualación de masas y capas plutocráticas a través de la ampliación de la composición aritmética del parlamento, siempre y cuando la superioridad de la masa no supere los privilegios de la burguesía. Ello se explica porque para Weber nunca la democracia parlamentaria sería sinónimo de gobierno del pueblo en el sentido de que esto pueda conducir a la destrucción del capitalismo, tampoco se trata de que las clases privilegiadas se apropien de la conducción del gobierno, sino más bien está pensando en una situación intermedia, en la que la organización política del pueblo se dé a través del parlamento para que éste se eduque y se haga partícipe de la política y de la administración por medio de sus representantes. Aunque está consciente de que los representantes pueden llegar a “traicionar” la causa por la que los eligieron, al transfigurarse en señores y desligarse del pueblo que les confirió el poder, no existen mecanismos ni convicciones que garanticen la lealtad de los mediadores a las bases. El peligro de radicalización hacia una postura prosocialista en la que puede caer la masa, obligaría a los representantes a seguir el camino de sus demandantes, porque a pesar de que la democracia parlamentaria para Weber rescata los valores de la ideología socialista, esta forma de gobierno no concede de ninguna manera el poder político a la masa.

Se debe recordar que la postura de Weber en pro del parlamentarismo se da no sólo a partir de su oposición a la representación corporativa en cuanto a que esta fórmula significa para él un “mercado de intereses materiales sin orientación político-estatal”,¹⁷⁸ sino que también significa una instancia de contrapeso a la burocracia, la escuela de líderes, el lugar donde se publicitan las grandes discusiones, y sobre todo, es el mecanismo de legitimación del Estado vía los partidos políticos y la celebración de elecciones. Todo ello significa en el fondo garantizar buenos resultados en las contradicciones entre fuerzas económicas concurrentes.

La visión weberiana sobre el concepto de representación aparece como técnica más que valor en sí mismo de la democracia porque al recalcar el papel del parlamento como el de servir de contrapeso a la burocracia, y ser

¹⁷⁸Max Weber, *Economía y sociedad*, 9a. reimp., México, FCE, 1992, p. 240.

el órgano formador de la opinión pública, descarta la posibilidad de que el parlamento sea el que recoja la representatividad en términos de la voluntad general. Porque si bien considera inevitable la aceptación del sufragio universal, este rasgo no lo lleva a pensar en el trinomio representante-partido-votante, mucho menos en el antiguo binomio representante-representado. La idea es que al mantener un parlamento activo se conserva más bien la posibilidad del desbordamiento “irracional” de las masas, además de que se controla a la burocracia de Estado, al mismo tiempo que se está controlando a la burocracia partidista. Esto es, trata de articular los tres elementos, tanto a la masa como a la burocracia de Estado y de partido, para que de esa forma exista un contrapeso, no en el sentido de división de poderes, donde se intenta evitar o impedir los excesos y la omnipotencia en la que alguno de los poderes pueda caer, sino más bien Weber habla de la funcionalidad de esta combinación cuyo fin es la “capacidad de gobernar”, más que la de representar.

A diferencia de sus antecesores, Weber pone mayor énfasis en esta capacidad de actuación gubernamental, aunque no se diferencia en mucho de la propuesta hecha por Tocqueville en su revisión al sistema político norteamericano, quien manifiesta su rechazo a la concentración de un solo poder por encima de los otros. Para el caso expuesto por el francés, la democracia misma cuenta con un defecto que lo hace ser ineficaz y lo lleva a una especie de “tiranía” que él denomina legislativa por el hecho de que como en el caso norteamericano el pueblo es el que en realidad dirige a sus gobernantes, a través de la asamblea. Esta forma de organización resulta un tanto peligrosa para la formación del sistema representativo por el hecho de que a la legislatura se le ha dotado de la potestad de nombrar a los jueces y limitar sus atribuciones. Además de que los electores mantienen su fuerza ante su derecho de obligar a sus representantes a votar de determinada manera (mandato imperativo). Todo ello manifiesta que el poder del Ejecutivo, para Tocqueville, “no es nada ni puede hacer nada, pues el pueblo parece ser el único poder”.¹⁷⁹ Así, resulta para ambos, reducir la participación del pueblo en la toma de decisiones a condición de eficientar y de mantener esa capacidad de gobierno por parte de quienes a nombre de ese pueblo toman las decisiones.

¹⁷⁹Jamest Schleifer, *op. cit.*, p. 217.

Capítulo 3

Disminución en la importancia de los parlamentos

EL ENFOQUE DE ESTE CAPÍTULO estará dado por la reflexión de ciertos aspectos que determinan el futuro papel de la representación parlamentaria durante la primera mitad del siglo XX, periodo que se caracteriza por el desencanto que sufren las instituciones representativas. Las crisis políticas que se produjeron en diversos países en el decenio de los años veinte y treinta, como fueron: la quiebra de la República de Weimar y el surgimiento del nazismo en Alemania, así como el ascenso del fascismo en Italia por un lado; y la instalación de los regímenes socialistas por el otro, son consecuencia de las teorías políticas basadas en la acción directa, el corporativismo y la militarización de las masas que sustituyeron a las teorías de la representación y de la soberanía nacional a tal grado, que autores como Carl Schmitt o Lenin, pertenecientes a la corriente radical de derecha y de izquierda, respectivamente, cuestionarán la existencia misma de los parlamentos.

Sin embargo, este efecto no sólo estuvo presente en las corrientes de pensamiento sino que fue producto de las circunstancias históricas frente a las cuales se cuestionaba la funcionalidad y efectividad de los parlamentos en su tarea representativa y hacedora de leyes. Además, un aspecto importante que contribuyó a su desplazamiento fue el aplastante predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo donde, ya desde la primera posguerra se observa el crecimiento de las facultades legislativas del gobierno por las mismas necesidades de intervención gubernamental para responder a los problemas de seguridad social que se iniciaban en esa época. La Segunda Guerra Mundial constituyó otro momento en el que los parlamentos perdieron su usual protagonismo frente al predominio de los ejecutivos, dándole a éste facultades extraordinarias. Más aún, esta situación se agudiza durante la segunda posguerra en la cual se consolida el llamado “Estado de bienestar” donde el intervencionismo estatal en la economía, las organizaciones sociales y políticas, así como la creciente tecnificación de las disposiciones

legislativas llevaron al Estado a actuar de forma predominante dejando al Poder Legislativo en un segundo plano.¹⁸⁰ Ahora éste se convertiría en su colaborador, debido en parte, a que los gobiernos contemporáneos tienden a concentrarse en un presidente o en un jefe de gobierno, conductores de la política nacional e internacional, que a la vez son elegidos popularmente de forma directa o indirecta por un periodo determinado, lo que les da un carácter legitimador y una solidez mayor.

Estas reflexiones forman parte fundamental de este capítulo en el que si bien la idea de representación parlamentaria ha sido producto de la transformación de las ideas políticas, también es producto de las circunstancias históricas. La cuestión que se pretende abordar mantiene el interés en estos dos aspectos, y sobre todo, se intenta abordar esta problemática a partir del antecedente que nos proporciona la historia de las ideas políticas expresadas anteriormente en la tradición liberal frente al surgimiento de nuevas propuestas que denuncian la parálisis de los parlamentos en su función representativa y legislativa.

CRÍTICOS DE LA LEGITIMIDAD PARLAMENTARIA

Desde 1898 se determina una cierta aversión común en contra del parlamentarismo, además se habla del uso del recurso de la fuerza y se difunde a la vez el culto a la autoridad y el respeto por el jefe. Durante la primera mitad del siglo xx y sobre todo durante sus primeros 15 años el parlamentarismo continuaba estando bajo acusación, tanto por la derecha como por la izquierda. Las críticas que se hacen a éste lo califican como un sistema “corrupto, ineficaz y mediocre”, pues su base ética y jurídica había pasado a “la práctica vacía”. Al mismo tiempo, los gobiernos habían perdido su poder de ejecución y estaban a merced de los grupos políticos, que formaban mayorías precarias.¹⁸¹

¹⁸⁰Quizá una excepción la represente la Cuarta República de Francia (1944-1958) que fue calificada como la República de los Diputados, en virtud de que la multifacética composición de Asamblea Nacional “hacía y deshacía” coaliciones y gobiernos; baste señalar que durante ese tiempo Francia tuvo 27 primeros ministros, es decir, un nuevo gobierno prácticamente cada seis meses. La inestabilidad crónica provocada por la Cuarta República produjo, sin embargo, el regreso del general Charles De Gaulle al poder con un programa de reformas constitucionales destinadas a disminuir las prerrogativas constitucionales del parlamento y permitir la estabilidad de los gobiernos en Francia. André Chardenagor, *Razón de ser del parlamento*, México, Cámara de Diputados, LI Legislatura, Serie Estudios Parlamentarios, núm. 3, 1981.

¹⁸¹Antonio Álvarez de Morales y Salvo Mastellone, *op. cit.*

La decadencia del sistema democrático parlamentario estaba conectada con el mismo principio de la participación política. Las fuerzas progresistas en la segunda mitad del ochocientos se habían batido en Europa por la ampliación del derecho al voto y por la aplicación del sufragio universal; se habían imaginado una opinión pública nacional, informada sobre los problemas sociales, atenta a los hechos internacionales y capaz de elegir entre los diversos programas políticos. En la práctica, la iniciativa estaba en manos de políticos que maniobraban con medios no siempre lícitos para orientar a los electores y para hacer pasar en la asamblea propuestas que no favorecían el interés general.¹⁸²

La responsabilidad de las malas costumbres parlamentarias recaía en la ambigüedad ideológica de los partidos políticos. Mientras que los conservadores veían en el sistema partidista una decadencia moral de la vida política de la nación, los precursores de la revolución proletaria veían en el sistema partidista un engañoso instrumento de la burguesía para crear dissentimientos en el interior de la clase obrera. “Tanto desde la derecha como de la izquierda, se afirmaba que los males del parlamentarismo había que endosarlos a los partidos, que mandaban a las cámaras modestos políticos, que prometían con palabras, buenas reformas y después defendían en el parlamento los intereses propios.”¹⁸³ Se trataba de la representación de intereses de algunos círculos y asociaciones locales interesados en hacer votar determinados candidatos, que una vez elegidos no se sentían responsables ante los ciudadanos, sino ante los propios electores, quienes pertenecían a las clases más acomodadas. Los partidos para lograr la mayoría en el parlamento, recurrían a coaliciones gubernativas que resultaban frágiles para formar gobierno.¹⁸⁴

Frente a ello, surgen manifestaciones en favor de un sistema de partidos cuya dirección política estaría en manos del partido dominante; las decisiones serían tomadas por la dirección del partido, que habría indicado

¹⁸²*Idem.*

¹⁸³*Ibidem*, p. 269.

¹⁸⁴Una de las debilidades de la tradición liberal era su falta de atención sobre la formación y comportamiento de los partidos en el ámbito parlamentario. Aunque se debe mencionar que es hacia finales del siglo XIX que los partidos de masas empiezan a funcionar como tales, y no es sino hasta nuestro siglo cuando los partidos pasarían a formar parte del binomio representante-representado para transformarse en mediador de ambos e incluso para algunas sociedades el representante pasa a ser el partido o en su caso el líder y no el partido en la asamblea.

directrices tanto a los delegados en el parlamento como a los ministros presentes en el gobierno. De esta manera, el partido dominante no recurriría a continuas elecciones, porque una vez en el gobierno, el partido dominante actuaría en la dirección fijada por éste, previa consulta popular sobre las preferencias electorales respecto a los candidatos elegidos por el partido para ser votados. Se puede por consiguiente, afirmar que en los primeros 15 años del siglo xx en Europa, por vías diversas, muchos se convencieron de que para salir de la crisis del parlamentarismo y poner término a los compromisos del multipartidismo, era necesario un partido dominante que constituyera un buen gobierno y tuviera mejor respuesta a las exigencias de los gobernados. Porque la formación de un partido dominante con mayoría absoluta en un sistema político pluripartidista habría determinado una forma nueva de gobierno, porque el gobierno no estaría ya condicionado por un voto favorable en el parlamento, sino que sería impuesto por una secretaría de partido. La relación Estado-país se convertiría en una relación partidista más que en una relación parlamentaria. Por otro lado, los acuerdos entre partido dominante y partidos menores se lograrían entre los respectivos comités directivos más que entre los diputados electos.

En la práctica, tales aseveraciones se llevaron al extremo de crear la figura del partido único, idea afirmada en Europa después de la Primera Guerra Mundial,¹⁸⁵ cuya diferencia con respecto al partido dominante es que este último preveía en su acción política la permanencia del organismo gubernamental con la exclusión de cualquier alternativa. En cambio, el partido único, adoptado tanto por nacionalsocialistas, fascistas así como su contraparte comunista, debía ser dirigido por una figura carismática que en su papel de jefe de gobierno actuaría con modos dictatoriales cuyo elemento característico no sería la dictadura sino la nueva relación entre gobierno y partido personificado en el jefe carismático, legitimado por el sufragio universal de la masa.¹⁸⁶ En el partido único, el jefe selecciona a la clase polí-

¹⁸⁵En España esta característica se suscitó después de la Segunda Guerra Mundial con el surgimiento del franquismo, que más bien estuvo apoyado por grupos corporativizados y aglutinados en la Falange Española, partido oficial del dictador español.

¹⁸⁶Para Werner Becker, la confirmación de las formas de gobierno dictatorial aclamadas por la masa, sobre todo en la época de Hitler y Mussolini se dieron gracias a la legitimidad nacional apelada por los líderes cuyas características se centran, para el primero, en la “divinización” de la nación alemana mediante la apelación al mito de la raza germánica superior a todos los pueblos, y la aclamación plebiscitaria democrática a través del pueblo expresada en asambleas masivas. Para Mussolini la legitimidad

tica a la vez que mantiene sólidos contactos con la masa. De esta manera, la clase política al ser seleccionada por el líder del partido, asegura “óptimas” cualidades morales y capacidades directivas de parte del “elegido” –aptitudes que no poseían los representantes de intereses– y además esa clase política, por la naturaleza de su elección previa a ser votada, habría actuado no en el interés propio sino en el interés general del partido. Porque al estar el partido presente en todas las instituciones públicas, incluyendo el parlamento, debía conocer la opinión de todos los estratos sociales y sugerir los procedimientos oportunos para mejorar las condiciones de vida. El gobierno habría encontrado en el partido el instrumento para dar unidad a la acción ejecutiva y operar de modo conveniente en favor de los intereses generales o de la universalidad propuesta por Hegel. Así el partido se convierte en la conexión entre sociedad civil y Estado, entre las exigencias de la masa y la decisión de los gobernantes. Es decir, el filtro parlamentario era sustituido por el partido encabezado por líderes que hacían justicia a las causas del movimiento social, libre de la intervención maniqueísta del parlamento. Se cuestionaban así dos de los preceptos fundamentales de los siglos XVIII y XIX: el liberalismo y la democracia, siendo el primero un elemento negativo por fomentar el individualismo, mientras que el segundo sólo era manifestación de inestabilidad y anarquía. A continuación se presentan a los autores más representativos, tanto de izquierda como de derecha, respecto al cuestionamiento que se le hace a la legitimidad parlamentaria, sobre todo, se mencionarán las críticas de aquellos autores que vivieron momentos en donde los estados autoritarios surgían y las figuras de los líderes sobrepasaban en mucho las teorías de la representación.

ANTIPARLAMENTARISMO Y TEORÍA DE LAS ÉLITES

La crítica a la legitimidad parlamentaria como la mejor forma de ejercer la democracia, no significa que anteriormente la representación política y la democracia fueran auténticas. Es bien conocida la crítica que Rousseau hace a los ingleses del siglo XVIII, donde sostiene que la única ocasión en que

la obtenía al jurar que recobraría el grandioso pasado del Imperio romano de la antigüedad y se hizo aclamar de manera igualmente masiva. Werner Becker, *La libertad que queremos. La decisión para la democracia liberal*, México, FCE, 1990, p. 57.

los ciudadanos ejercitaban su libertad política era cada cuatro años, cuando elegían a sus representantes, pues el resto del tiempo su situación se asemejaba a la de los esclavos, ya que no tenían control alguno sobre ellos.¹⁸⁷ Para algunos teóricos de principios de siglo, esta crítica no se alejaba de la realidad, pues las formas de gestión pública avanzada por la liberaldemocracia, proyectaban gobiernos ligados a los cánones del liberalismo del viejo estilo, cuya crítica se desarrolló bajo el carácter demagógico del parlamentarismo. Era un sistema —a juicio de los críticos— que, a través del sufragio universal, elegía a hábiles políticos que se servían de los principios de representación para monopolizar el poder y usarlo para sus ventajas personales. Se trataba entonces, de un sistema que en la práctica estaba dirigido por un grupo de personas quienes, teniendo en las manos el temor del Estado, hacían cumplir y respetar las propias órdenes. Pero este grupo constituía una minoría poco representativa que excluía a la masa de los mecanismos de representación asignados a la población “mejor dotada”.¹⁸⁸

Así, los primeros en cuestionar la democracia parlamentaria fueron aquellos que argumentaban la concepción elitista de la democracia sin llegar a ceñirse a la filosofía del socialismo en su versión radical y marxista. El personaje que en Italia interpretó en sentido jurídico el antiparlamentarismo, y formuló una teoría de la clase política fue Gaetano Mosca, mientras que Pareto, otro italiano, en un contexto económico y sociológico, apela al desarrollo social del mundo industrializado para explicar la circulación de las élites respecto a la supervivencia de la clase política expuesta por Mosca. En tanto, en Alemania, Robert Michels se sirve de ambos autores y formula su tesis acerca de la oligarquía de los partidos políticos, misma que trae consigo su crítica a los parlamentos.

MOSCA Y LA CLASE POLÍTICA

Para Mosca, la transformación de la forma estatal constitucional parlamentaria había llevado a la absoluta preponderancia de la Cámara de Diputados, que hacía y deshacía gobiernos con el voto de la mayoría, al mismo tiempo que generaba inestabilidad. La Cámara de Diputados esta-

¹⁸⁷Juan Jacobo Rousseau, *op. cit.*

¹⁸⁸Werner Becker, *op. cit.*, p. 249.

ba compuesta generalmente por hombres de gran práctica parlamentaria, pero con “gran mediocridad moral e intelectual”, a lo anterior se suma el egoísmo y el interés personal de los parlamentarios, quienes buscaban “más que cualquier otra cosa ponerse de acuerdo entre sí en el común intento de quedar en el poder el mayor tiempo posible, pensando sólo en gobernar con el favoritismo y el arbitrio, tratando de contentar las exigencias de los electores sin renunciar a métodos corruptos”.¹⁸⁹

Mosca veía en los principios de la representación y de la soberanía democrática las razones de la corrupción que rodeaban la administración del Estado italiano. Observa cómo en la práctica, los diputados, para ser reelegidos, debían asegurarse los sufragios de los electores a los cuales servían. Además, los ministros, para mantener la benevolencia y el apoyo del Poder Legislativo, necesitaban que éste estuviera compuesto por personas incompetentes y fáciles de manipular. Por ello, las etiquetas de representatividad y de democracia, por lo menos en Italia, escondían frecuentemente concepciones abusivas, protecciones injustas, presiones ilegales o favores “clientelísticos”. En este sentido, para Mosca era preferible el modelo liberal clásico de tipo constitucional que la democracia representativa, que en principio le resultaba confusa por el hecho de que el liberalismo, a juicio de Mosca, estaba “contaminado” por la democracia, que veía realizada en la vida real de las instituciones parlamentarias y del gobierno representativo en Italia.

El sistema liberaldemocrático se presenta a Mosca como un régimen parlamentario, fundado en la convicción de que la cámara electiva representa la universalidad de los ciudadanos, donde el jefe de Estado no es sostenido ni por viejas tradiciones ni por el prestigio casi desaparecido del derecho divino. El ejército y la administración pública, en este régimen, no son capaces de contrabalancear la acción de la cámara electa, por el contrario, se trata de una magistratura, falta de prestigio y de independencia, cuyos poderes se reducen al hecho de constituir un ramo de la burocracia dependiente de la mayoría de la cámara electiva.¹⁹⁰

En su análisis de la realidad, Mosca demuestra cómo el régimen democrático, al igual que el constitucional presentan amplias similitudes en el sentido de que ambos están constituidos por clases políticas que si bien

¹⁸⁹Gaetano Mosca, *La clase política*, México, FCE, colección Popular, 260, 1992, p. 106.

¹⁹⁰*Ibidem*, p. 106.

tienen distintas formas de constituirse, pues, la aristocrática se desarrolla a partir de la herencia por derecho divino y por tanto impide el cambio del personal político, la democracia trata de sustituir a los grupos que están en el poder por otros a través de la elección. En ambos casos, el poder se mantiene por el reconocimiento que le otorga la sociedad a través de la legitimación y no sólo por miedo a la coerción pues existe una amplia convicción de que los valores, las creencias, los sentimientos difundidos por la clase política son los correctos y mejores para todos. Así, aunque las manifestaciones en cada uno de los regímenes es distinta, mantiene su convicción de que en toda sociedad, aun en las menos desarrolladas, existe una clase política compuesta por una minoría monopolizadora del poder.¹⁹¹

El desencanto de Mosca por la democracia, sin embargo, no lo llevó a desechar completamente la posibilidad que brindaba la existencia de una asamblea parlamentaria, pues reconoce las ventajas de la institución representativa en el sentido del gobierno de los mejores; no obstante, critica el sufragio universal como forma de integrar dicha institución, ya que para el autor esta fórmula había llevado al declive de los parlamentos en el sentido de que se observa un descenso en el nivel cultural e intelectual de los diputados, porque el voto, más que un derecho, lo considera una función que como tal: debía ser concedido a aquellos que tuviesen capacidad de hacerlo. En este sentido, para Bobbio la razón de la antidemocracia de Mosca se manifiesta en su adhesión total al liberalismo, en cuanto a que considera que el mejor antídoto contra el despotismo es la multiplicidad de las fuerzas que se contraponen a través de un régimen representativo, pero no mediante la participación de las masas que más bien estaban destinadas a hacer triunfar una fuerza política única, misma que más tarde se manifestaría en el periodo de entreguerras.¹⁹²

VILFREDO PARETO Y SU CRÍTICA AL PARLAMENTARISMO

Al igual que Mosca, pero en otro sentido, Vilfredo Pareto observa cómo los parlamentos ya no representan al país, pues no ejercen la función de depositarios de la soberanía nacional, ya que éstos elaboran y votan leyes, pero no tienen los medios para aplicarlas, ni siquiera para hacerlas cumplir.

¹⁹¹*Ibidem*, p. 106.

¹⁹²Bobbio, Norberto, "Introducción", en *Liberalismo y democracia...*, pp. 30-31.

Denuncia la violación abierta de las leyes de parte de la sociedad, en el sentido de las grandes movilizaciones obreras y campesinas en la ocupación de fábricas y tierras cuya actuación se da en nombre de un derecho no codificado ni formalizado por el cuerpo de representantes. Es decir, la actuación de la masa sobrepasaba la labor de aquellos que se dicen representantes de la nación. De ahí su oposición a los gobiernos que en lugar de defender el orden y hacer respetar las leyes, negocian con los transgresores llevándolos, incluso, a endurecer más sus posiciones. De esta manera, la clase obrera se hace fuerte y poderosa y poco a poco conquista el poder, utilizando tanto su fuerza como la debilidad y la inercia del adversario.¹⁹³

Hasta aquí, sirviéndose del concepto de clase política expuesto por Mosca, Vilfredo Pareto elabora su teoría sobre la circulación de las élites consistente en que como en toda sociedad existe en mayor o menor medida una élite; ésta, para mantener el equilibrio produce un fenómeno de circulación que varía entre el grado de fuerza y el consentimiento, así en la democracia, por ejemplo, dicho equilibrio no existe pues como la élite se sirve del mito democrático y genera formaciones sociales en donde existe la posibilidad de cambio, en este caso la no élite (masa) siempre tendrá la posibilidad de acceder al poder de forma tal que puede llegar a eliminar a la actual élite a través del uso de la fuerza y producir el reforzamiento de factores anárquicos.¹⁹⁴

Para Pareto la democracia es un sentimiento de la colectividad que manipula a los hombres y por tanto es poco precisa e irreal en el sentido de que no se puede saber si es posible poner en práctica tales medidas y en todo caso, saber cuáles son las posibles consecuencias económicas y sociales que traería dicho modelo. En todo caso, Pareto afirma que muchos de los fines ideales, al ser aplicados, “...han recorrido sin saberlo un camino con el que no se habrían atrevido si hubieran sabido a dónde les conducía”.¹⁹⁵ Por ello desconfía de las imprecisiones de las ideologías que no han sido razonadas y reportan abstracciones metafísicas que son aplicadas a la realidad sin tomar en cuenta las posibilidades de ejecución a través de un diagnóstico lógico, consecuente con las implicaciones que rodean la realidad (derivacio-

¹⁹³Vilfredo Pareto, *La transformación de la democracia*, Madrid, Revista de Derecho Privado, Editoriales de Derecho Reunidas, 1985, p. 13.

¹⁹⁴*Ibidem*, p. 15.

¹⁹⁵*Ibidem*, p. 35.

nes). Por el contrario, está a favor del método experimental donde a partir del estudio de los hechos reales (residuos) se pueden llegar a establecer principios generales sin el peligro de parecer absolutos, puesto que en este caso no existen límites al principio, ya que de éste se pueden derivar otros u otros más generales aún. Por ello su crítica a los liberales, como John Stuart Mill, y a su consecuente régimen parlamentario y constitucional en donde la sugerencia de ampliación del voto y por tanto, la entrada de la masa no gobernante, llevó como consecuencia a que ésta cuestionara la falta de representación para con la sociedad. La propuesta derivada de ello se traduce en el derrocamiento de la burguesía y por tanto, el ascenso anárquico del movimiento social cuyas consecuencias a su vez, pueden ser catastróficas hasta para los protagonistas mismos. Argumento que posteriormente es confirmado con el establecimiento de las autocracias en la mayor parte del continente.

MICHELS Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Producto de los anteriores argumentos destaca el trabajo de Robert Michels, quien destaca la tendencia oligárquica de la organización partidista apoyado en la idea de que la propia organización es la que genera los elementos antidemocráticos, aun en aquellos partidos que se denominan revolucionarios o democráticos, por lo que las posibilidades del hombre moderno para vivir en democracia son contradictorias porque la característica principal de los partidos de masas es la igualdad de todos los que integran la organización. Todos los miembros tienen los mismos derechos ante ella, todos pueden ser elegidos y elegir, por lo que todos los cargos se cubren mediante elección y los funcionarios están sometidos al control del conjunto hasta el grado de ser reemplazables y revocables. Sin embargo, esta fórmula se invierte cuando el principio de división del trabajo avanza hasta que la especialización técnica surge, crea las necesidades de una dirección, trasladada al dirigente o dirigentes, quienes si en un principio eran sólo ejecutores de la voluntad de las masas, con la tecnificación se hacen autónomos e independientes de la misma. Ello se explica por la alta especialización de las tareas que hacen que las decisiones se tomen en pequeñas comisiones y comités, los cuales sólo proporcionarán informes sobre cuestiones muy generales ante el control democrático. Además, como la democracia plantea la posibilidad de

alternancia a través de elecciones regulares, la lucha electoral entre partidos se convierte en una cuestión de táctica donde el sometimiento a la disciplina, a la articulación jerárquica y al no existir posibilidad de disidencia, la organización consume así la división consistente en una minoría directora y una mayoría dirigida.¹⁹⁶

Pero esta fórmula no sólo es aplicable a los partidos políticos, toda organización institucional mantiene los elementos establecidos por la ley de hierro de las oligarquías. La actividad parlamentaria no es la excepción, ésta también ahonda las distancias entre representantes y representados. Porque los diputados al compenetrarse en la vida política adquieren ese valor que les da la profesionalización y los representados poco pueden hacer respecto a unos expertos en el manejo de la oratoria, en la conducción de los debates, en la disertación y hasta en el conocimiento de los problemas. Todo ello hace que la posición del líder se vea acrecentada y crea un estrato de dirigentes profesionales, mismos que llegarán a ser estables e inamovibles basándose en su superioridad competitiva y demandando la obediencia de la masa. De esta forma, la idea democrática de control sobre los representantes, electos por sufragio universal, se anula, pues los acuerdos entre las instancias directivas, las promesas y conversaciones secretas con el gobierno y la dirigencia de la organización partidista a la que están afiliados los diputados, hacen que los electores sólo reciban información superficial de la actuación de sus representantes.¹⁹⁷

La distancia en este caso, es mayor si se toma en cuenta que no se trata de una elección en la que los candidatos sean escogidos por sus votantes sino de candidatos afiliados a un partido y por lo tanto, previamente electos por la organización en algunos casos, porque en otros la dirigencia es la que realmente elige a “sus mejores hombres” y propone su propio programa de reformas sociales, disminuye en mucho las posibilidades que tiene el electorado para influir en sus representantes y al mismo tiempo restringe los canales de acceso de la masa al parlamento. Aquí el sometimiento de los candidatos se da no hacia abajo sino hacia arriba, hacia el grupo oligárquico del partido y en algunos casos hacia la dirección misma de una sola persona,

¹⁹⁶Robert Michels, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, t. 1, Buenos Aires, Amorrortu, 1991, pp. 67-69.

¹⁹⁷*Ibidem*, pp. 72-73.

todo dependiendo del partido que se trate. La respuesta de Michels a la crisis del parlamentarismo y la debilidad de los gobiernos de coalición frente a la anarquía que experimentaba la sociedad alemana a través de sus organizaciones sindicales y campesinas, es que se llevó a la victoria a un partido dominante, con millones de inscritos y con masas de electores favorables, formándose así una sociedad nacional con un partido de masas dominante en la escena política del país cuya función era darle un nuevo orden social y político, sin negar la posibilidad de existencia de pequeños partidos políticos, que imprimirían a la asociación de masas un carácter dinámico de movimiento y por tanto, legítimo ante los ojos de sus oponentes.

La visión elitista es resultado de la decepción de los autores respecto al sistema político de sus países de origen. Se trata de una visión conservadora en la que más que reivindicar la dignidad humana, se intenta justificar el *statu quo* por encima del bien común. Otras concepciones no tan alejadas de las anteriores aunque sí un tanto más radicalizadas, se dieron al grado de cuestionar la existencia misma de la institución representativa a cambio del partido único o de la comuna como organizaciones representativas mucho más efectivas que los parlamentos. A continuación se mencionan dos de los principales exponentes de la corriente totalizadora del Estado.

ANTIPARLAMENTARISMO Y LAS CONCEPCIONES TOTALIZADORAS DEL ESTADO

El tema del antiparlamentarismo ligó tendencias de pensamiento frecuentemente separadas, pero de la común crítica al “corrompido” sistema liberaldemocrático emerge la idea de un Estado en el que el Poder Ejecutivo prevalece sobre el Legislativo.¹⁹⁸ Muchos de los críticos parlamentarios en ambos sentidos atacan el ordenamiento representativo que, al mismo tiempo que llevaba a la improvisación política y a la confusión administrativa, era la principal causa del caciquismo, de la corrupción de las clientelas y de la especulación política.

¹⁹⁸ Una de las propuestas hechas por Tocqueville frente al “despotismo legislativo” era aumentar el poder del Ejecutivo sobre el Legislativo en el sentido de que, como se trataba de un poder legitimado a partir del sufragio universal, éste poseía tanto consentimiento de la nación como el Poder Legislativo en conjunto y por lo tanto, podía llevar a cabo tareas legislativas propias de un representante nacional y no someterse a los intereses egoístas de sus votantes, situación que se desarrolló en algunas localidades norteamericanas (véase apartado sobre Tocqueville).

LENIN Y LA SUPRESIÓN DEL PARLAMENTO

Contra la propuesta liberal de un sistema representativo combatieron desde las dos últimas décadas del siglo XIX los socialistas, quienes manifestaban que el peligro de la sociedad moderna era la democracia parlamentaria como expresión jurídica de los intereses de la burguesía. Frente a este peligro los trabajadores tenían la tarea histórica de sustituir, con la ayuda de las organizaciones sindicales, a los aparatos burocráticos del Estado y de los partidos. En este sentido, la clase obrera debía ser el instrumento de la revolución para la instauración de la dictadura del proletariado. Esta es la visión de la corriente revolucionaria encabezada por Lenin cuya crítica a los socialdemócratas se daba en el sentido de que para Lenin resultaba falsa la concepción sostenida por los socialistas reformistas y por los demócratas pequeñoburgueses respecto a que el sufragio universal podía expresar realmente la voluntad de la mayoría de los trabajadores y asegurar la realización democrática pura. Por el contrario, Lenin se apega a los lineamientos revolucionarios manifestados por Marx y Engels con relación a la sustitución del Estado burgués por un Estado proletario mediante la revolución, por ser el primero un Estado temporal que terminará una vez suprimida la resistencia burguesa y el Estado funciona como instrumento para la actuación proletaria.

Una de las principales instituciones a combatir, y que de alguna forma mantienen el espejismo democrático de la burguesía, es el parlamento, que para fines del movimiento revolucionario, debía ser suprimido mas no las instituciones representativas y el principio de la elegibilidad, entes que debían ser imitados por la Comuna, como el organismo propuesto en sustitución del parlamento, donde se llevarían a cabo las tareas ejecutivas y legislativas. Es decir, la división de poderes, al igual que la representación parlamentaria son principios excluyentes en la democracia proletaria por lo que un órgano central como la Comuna sería quien aglutinara los poderes en un solo órgano de decisión.

En todo caso, el parlamento en el pensamiento leninista era admitido en principio sólo como instrumento de promoción de las ideas comunistas, como una forma de hablar a las masas. Sin embargo, no se trata de un instrumento positivo del cambio social propuesto por algunos reformistas como Kautsky y otros, quienes plantean el cambio en la balanza de las fuerzas dentro del poder estatal y ganar una mayoría en el parlamento. Para

Lenin ese tipo de razonamiento no debía ser admitido, pues se trataba de “oportunistas” que nada aportaban a la lucha obrera.¹⁹⁹

El claro rechazo de Lenin al parlamentarismo se traduce aun más en su panfleto *El Estado y la revolución* donde plantea –y continuando con las tesis marxistas– que la “destrucción de la máquina estatal” responde a los intereses obreros y campesinos. Plantea la tarea común de suprimir al “parásito”, o sea al Estado y sustituirlo por algo “nuevo”, pero ¿cuál sería ese sustituto?, Bueno, a consideración de Lenin, la máquina del Estado debía ser destruida por la organización del proletariado como clase dominante y proponía, al igual que Marx, la implantación de la Comuna a partir de la experiencia francesa después de su guerra civil, donde la sustitución de la máquina estatal por la Comuna significaba en primer término llegar a una “democracia más completa”, distinta a la abanderada por la burguesía, es decir, la democracia proletaria como la intervención amplia del pueblo en la ejecución de las funciones propias del poder del Estado. Dicho proceso al ir evolucionando hacia una intervención más directa del pueblo llegaría hasta la disolución misma del Estado.²⁰⁰

De entre las características propias de la Comuna descritas por Marx y retomadas textualmente por Lenin, se tiene la “supresión del ejército permanente”, mismo que sería reemplazado por una milicia popular con un plazo de servicio limitado. Respecto a la conservación de las instituciones representativas y la elegibilidad de los cargos, se plantea la introducción del sufragio universal como sistema para la completa elegibilidad y amovilidad de todos los funcionarios. De ahí que la Comuna esté compuesta por consejeros municipales formados en su mayoría por obreros o representantes reconocidos por la clase obrera, a quienes se les atribuirían facultades tanto ejecutivas como legislativas, rechazando de esta forma el parlamentarismo de la división de los poderes puramente legislativo.²⁰¹ Pese a esta

¹⁹⁹Geoff Hodgson, *Socialismo y democracia parlamentaria*, Barcelona, Fontamara, 1980, pp. 120-121.

²⁰⁰Para Marx, la sustitución del Estado por la Comuna significaba el establecimiento de una Constitución democrático-republicana con elementos de democracia directa en sustitución de los hombres que ejercían el poder del Estado, donde la Comuna era esencialmente un gobierno de la clase obrera como producto de la lucha de clases. Hans Kelsen, *Socialismo y Estado*, México, Siglo XXI Editores, Colección Biblioteca del Pensamiento Socialista, 1982, p. 240; V.I. Lenin, *El Estado y la revolución*, Pekín, Ediciones de Lenguas Extranjeras, 1975, p. 51.

²⁰¹Uno de los riesgos que Michels veía a esta forma de organización es que una vez obtenido el cargo, el representante se alejaría de sus representados por el hecho de que como él es el “experto” en los asuntos públicos, éste puede manipular a sus electores respecto al estado de las cosas, y las posibilidades de vigilancia por parte del electorado se anulan pues sólo a ellos llegará la información más general y no

centralización y sus posteriores consecuencias expuestas en los trabajos de Tocqueville y los elitistas, la organización cuenta con ciertos límites que la hacen ser distinta a los convencionales parlamentos. Se trata de reducir los periodos para los cuales los “representantes populares” son electos; restaurar la obligatoriedad del mandato imperativo al que estarían sujetos los representantes; abolir los gastos de representación, así como los privilegios de los funcionarios; y reducir los sueldos de todos los funcionarios del Estado al nivel del salario de un obrero. De esta forma la Comuna se previene contra sus propios diputados y funcionarios impidiendo con esas medidas la transformación del Estado de “servidores de la sociedad en señores de ella”. Además, estos elementos serían para Lenin la forma que tomaría la represión de la clase dominante por la dominada, o sea, por la mayoría del pueblo. Porque “el paso del capitalismo al socialismo es imposible sin un cierto retorno al democratismo primitivo”,²⁰² en el sentido de llevar a sus últimas consecuencias la transformación de la propiedad privada capitalista sobre los medios de producción en propiedad social.

Para algunos, esta forma de organización es interpretada como total libertad (anarquistas), para otros significa la manutención de la institución parlamentaria salvo que se le conceden al pueblo ciertas prerrogativas que una institución representativa tradicional no continúe (socialdemócratas).²⁰³

Sin embargo, Lenin insiste en que ninguna de las dos versiones traduce el “verdadero” enfoque que Marx se plantea. Considera que la salida del parlamentarismo no está naturalmente en la abolición total de las instituciones representativas y su mecanismo de elegibilidad. Tampoco se trata de un parlamentarismo “disfrazado” que mantiene los viejos principios del capitalismo. Para Lenin de lo que se trata es de transformar las instituciones representativas que ya no funcionarían como “lugares de charlatanería” cuya finalidad

tendrán los elementos necesarios para revocar a sus representados, más aún, su ignorancia no les permitirá darse cuenta de las “negociaciones” que en el interior de la organización puedan llegar a darse.

²⁰²V.I. Lenin, *op. cit.*, p. 55.

²⁰³Incluso Kelsen, que no pertenece a la corriente socialdemócrata elabora su análisis sobre el Estado democrático, criticando a Lenin por el hecho de intentar acabar con el parlamentarismo, siendo que a su juicio, éste se conserva en la postura de Marx respecto a su propuesta de la Comuna, que al contener elementos de carácter estrictamente representativo sólo se le está quitando el nombre a una institución que permanece y no podría desaparecer como lo intenta Lenin. De hecho, el mismo Kelsen retoma en su propuesta algunos de estos elementos, como la participación directa de los ciudadanos en ciertas tareas públicas y de representación y los incorpora en su defensa a los parlamentos como una forma de salvaguardar la democracia y que más adelante se estudiará.

es “embaucar al vulgo”. De esta forma, la Comuna sustituiría al parlamentarismo “vanal” por instituciones en las que la libertad de crítica y de examen no “degenere en engaño”, pues aquí los representantes populares tienen que trabajar para garantizar resultados óptimos a la población y responder directamente ante sus electores. Así, las instituciones representativas continúan, pero desaparece el parlamentarismo como sistema especial, como división del trabajo legislativo y ejecutivo, como situación privilegiada para los diputados (desaparece la inmunidad parlamentaria). Reconoce, además, que sin instituciones representativas no se puede concebir la democracia, ni aun la democracia proletaria.²⁰⁴

Otra mala interpretación que a juicio de Lenin hicieron los socialdemócratas (Bernstein, principalmente) respecto a la Comuna es que la imaginaron como una forma política cuya organización estaría constituida por el federalismo, en el sentido de darle mayor peso al gobierno local integrado en municipios (que para Kelsen significan comunas tanto en italiano, español como francés), en cuanto a la formación de una asamblea nacional con delegados de las asambleas provinciales o regionales, integradas a su vez por delegados de las Comunas. Por el contrario, Lenin define la propuesta hecha por Marx en el sentido de que ésta no se limitaba hacia el federalismo como forma de organización que llevaría a la destrucción del poder central sino más bien se trataba de establecer a través de la Comuna la unidad de la nación, que llevaría a la destrucción de la “antigua máquina burguesa del Estado”; además, contrario a lo que Bernstein afirma, para Lenin la teoría marxista es una teoría del centralismo.

...si el proletariado y los campesinos pobres toman en sus manos el poder del Estado, éstos se organizan de un modo absolutamente libre de comunas al mismo tiempo que unifican la acción de todas las comunas para dirigir los golpes contra el capital, y aplastar la resistencia de los capitalistas, quienes entregarán a toda la nación, a toda la sociedad, la propiedad privada sobre los ferrocarriles, las fábricas, la tierra, etcétera, se trata de un centralismo voluntario, la unión voluntaria de las comunas en la nación, una fusión voluntaria de las comunas proletarias para aplastar la dominación burguesa y la máquina burguesa del Estado.²⁰⁵

²⁰⁴*Ibidem*, p. 78.

²⁰⁵V.I. Lenin, *op. cit.*, p. 65.

En esta concepción se reconoce que cuando la clase obrera llegue al poder —ésta no puede seguir gobernada con la “vieja máquina del Estado”— para no perder de nuevo su dominación recién conquistada, tiene que asegurar por un lado, la abolición de la “máquina represiva” utilizada hasta entonces contra ella, y por el otro, ser prevenida contra sus propios diputados y funcionarios, al declararlos a todos, sin excepción, revocables en cualquier momento. Con ello se imponen barreras a las posibilidades de arribismo y a la caza de cargos expuesta por Michels, sin contar además que se implanta el mandato imperativo en sustitución del mandato representativo delegacional de la democracia burguesa. Con ello se habla de la superación del Estado y por tanto de la democracia (burguesa) por una “auténtica” democracia proletaria, que en palabras de Lenin significa el reconocimiento del Estado respecto a la subordinación de la minoría a la mayoría, es decir, se trata de una organización llamada a ejercer la violencia sistemática de una clase contra otra, en donde la dictadura del proletariado, después de conquistado el poder se instala en una democracia representativa con elementos de una democracia directa amplia.

GYORGY LUKÁCS Y EL PARLAMENTO COMO INSTRUMENTO EN LA LUCHA DE CLASES

Continuando bajo la misma concepción revolucionaria, Gyorgy Lukács en su *Revolución socialista y antiparlamentarismo* manifiesta su radical posición en contra del parlamentarismo y se pronuncia a favor de la supresión del mismo. Sin embargo, para él, la institución representativa no es del todo despreciable pues ésta puede servir como instrumento en favor de la lucha del proletariado en una primera fase, sobre todo porque considera que “la revolución es impensable en un tiempo cercano”. Como estrategia revolucionario, el autor piensa en el sabotaje de las instituciones burguesas y servirse de ellas para llevar a cabo la ofensiva revolucionaria y una de ellas es el parlamento como la instancia más próxima al movimiento, donde el proletariado puede acceder por la vía “legal”, pero ¿cuándo el parlamentarismo debe ser usado como arma, como instrumento táctico del proletariado y cómo servirse de esta arma? Si bien para el autor el parlamento representa un instrumento peculiar de la burguesía no niega que el mismo pueda presentarse como un arma defensiva del proletariado, sobre todo si éste no se

encuentra totalmente preparado para combatir a la burguesía. Se trata de una fase de inmadurez ideológica que puede ser superada por medio de la defensiva a la que estaría obligado el proletariado y servirse de la tribuna del parlamento para la agitación y la propaganda política. Al mismo tiempo, puede hacer uso de la “libertad” asegurada a los miembros del parlamento y servirse de la lucha parlamentaria en contra de la burguesía.²⁰⁶ Es decir, la fase de la lucha del proletariado en el parlamento dependerá de la madurez que vaya adquiriendo el movimiento a la vez que se prepara para la lucha verdadera, que obviamente no se encuentra en el parlamento.

Pero si la verdadera lucha no se encuentra en el parlamento, entonces ¿qué debemos esperar de los partidos comunistas dentro del mismo?, ¿cuál sería la actuación de la fracción comunista en tribuna?, y el partido ¿estaría dispuesto a sujetarse a las reglas del juego parlamentario, es decir, estarían dispuestos a someterse a los medios que posee la sociedad burguesa para la “subyugación del proletariado”? En primer lugar, reconoce que quienes deben ocupar las curules en la asamblea deben poseer una extraordinaria capacidad para combatir al parlamento en el parlamento mismo. En otras palabras, no se trata de una protesta incansable o de una constante lucha durante los debates, sino de “la lucha contra el parlamentarismo y el poder de la burguesía llevada a la acción en el parlamento mismo”.²⁰⁷

En segundo lugar, se trata de llevar a cabo la preparación de la acción revolucionaria por medio del tránsito del proletariado de ser una clase a la defensiva a una clase en la ofensiva, con lo cual se espera “irritar” a la burguesía para que ésta actúe en contra del movimiento y muestre “al desnudo su dictadura de clase de manera tal que pueda quedar comprometida su duración posterior”.²⁰⁸ O mejor dicho, se alude a una clara provocación por parte del proletariado hacia la burguesía, de tal manera que las acciones que ésta pueda llevar en contra del movimiento resulten contrarias a su legitimidad de clase. El parlamento en todo caso, ya no sería la tribuna de debates (inservible para Lukács pues esto constituye llevar la lucha de manera verbal y no a la acción misma), sino la tribuna de la lucha defensiva del

²⁰⁶Gyorgy Lukács, *Revolución socialista y antiparlamentarismo*, México, Siglo XXI Editores, colección Cuadernos de Pasado y Presente, núm. 41, 1978, p. 13.

²⁰⁷*Ibidem*, p. 17.

²⁰⁸*Idem*.

proletariado en principio para trasladarlos a la ofensiva de la lucha armada, que es la verdadera lucha.

En tercer lugar, se trata de superar al parlamentarismo dentro del parlamento. Es decir, está consciente de lo atractivo que puede resultar la representación parlamentaria para el proletariado por el solo hecho de considerarse dentro del esquema decisonal y, por tanto, incidir verbalmente en el eslogan revolucionario, característico del oportunismo socialdemócrata tan criticado por Lenin. De lo que se trata es de evitar caer en la “ficción de la democracia parlamentaria burguesa”, donde el radicalismo únicamente se admite de forma oral sin ir más allá del parlamentarismo que para el pensamiento revolucionario, significa: destrucción de la estructura parlamentaria. Así, dos son los principales peligros a los que se enfrentaría la representación parlamentaria comunista: uno se refiere a la victoria electoral del proletariado, que una vez enfrascados en la asamblea, los miembros de la fracción se olviden de la misión encomendada por el movimiento y tomen parte del juego parlamentario debilitándose así la lucha revolucionaria y por tanto, caer en el oportunismo socialdemócrata, en lugar de dar inicio al sabotaje del parlamento. Otro peligro se presenta cuando los miembros de la fracción comunista se encuentran en aprietos respecto a la superioridad táctica de la burguesía en cuanto a su capacidad impositiva en las condiciones de lucha a su favor, en contra de la revolución, por lo cual se alude a la excepcional capacidad que deben poseer los parlamentarios comunistas y evitar caer en el engaño de la democracia burguesa.

En cuarto lugar, se debe hacer uso de la agitación electoral para la concientización, organización y madurez ideológica de las masas. Lukács está consciente de la inmadurez del movimiento en manos del proletariado, por ello la propaganda electoral que debe ser permanente, debe funcionar como concientizadora de la clase proletaria tanto en cantidad como en calidad y prepararlos, al mismo tiempo, a enfrentar el momento del choque que será dado por la irrupción espontánea de la masa. También manifiesta que este instrumento debe ser tomado con reservas porque si bien es un elemento que apoya la realización del choque, también se trata de un engaño en el que la masa puede caer: la ficción de sentirse representados en la asamblea y la acción en todo caso quedaría sin efecto alguno. Es decir, se debe evitar caer en el clásico slogan de la unidad nacional en contra de la unidad del proletariado.

Finalmente, Lukács considera que para evitar caer en tales engaños, la actividad parlamentaria debe estar expuesta incondicionalmente a la dirección de un centro extraparlamentario. No está dispuesto a caer en la prohibición del mandato imperativo clamado por la lucha burguesa liberal, se trata del servicio incondicional de los diputados al partido y éste a su vez a las condiciones impuestas por el consejo obrero, lugar donde la masa se organiza y se prepara para la lucha revolucionaria. De esta forma los miembros de la fracción comunista no estarían tentados a desviar el sentido de la revolución. Aquí, tanto la fracción comunista en el parlamento como el partido y el consejo obrero se unen para actuar en contra de la burguesía y por tanto se unen para llevar a cabo la destrucción del parlamento.

La radical propuesta de Lukács obedece al duro cuestionamiento que formula en contra del movimiento comunista en Italia y de la socialdemocracia en Alemania, los cuales, bajo su visión, no fueron capaces de superar la ofensiva burguesa y únicamente llegaron a la fase defensiva en el parlamento sin siquiera poder, una vez ahí, desenmascarar el engaño de la democracia parlamentaria y por el contrario, actuaron de acuerdo con las reglas establecidas por la clase en el poder, sujetando su lucha a la “palabrería revolucionaria” sin llegar a la acción como la verdadera manifestación de la ofensiva proletaria.

CARL SCHMITT Y LA PÉRDIDA DEL PARLAMENTARISMO CLÁSICO

En sentido opuesto pero guiado por la crítica a la legitimidad parlamentaria Carl Schmitt reflexiona sobre la realidad de la democracia parlamentaria tal como se presentaba en la República de Weimar, al grado de abandonar la idea de la República por la de un Estado total a partir de su adhesión al partido nacional socialista alemán. Acto que lo llevó a justificar teóricamente la práctica y las instituciones del *führer*, demostrando así el encubrimiento que guardan sus fundamentos ideales a la realidad autoritaria alcanzada por la radicalización ideológica antiparlamentaria y antidemocrática del nazismo.²⁰⁹ Aparentemente su idea del Estado legislativo se presenta como

²⁰⁹Se debe advertir que a pesar de que la visión desencantada de Carl Schmitt a la democracia parlamentaria lo llevan a proclamar la posibilidad de formular una nueva forma de Estado, lo que constituiría un Estado total, dirigido por un *führer* y con un gobierno y una administración de legitimación plebiscitaria, su diagnóstico de la democracia parlamentaria no carece de lógica en su argumentación

un modelo crítico en busca de un remedio en contra de la degeneración progresiva en la que había caído la República de Weimar. No obstante, la conciencia ideológica adoptada por el autor lo lleva a concluir un diagnóstico cuya interpretación se encuentra en la línea de un Estado total con un fñhrer, un gobierno y una administración de legitimación plebiscitaria más que en el modelo supuestamente “democrático” consagrado en la unidad política del Estado legislativo, más que en la representación del pueblo.

De su idea del orden nace su modelo de estado de derecho constitucional como un Estado en el que impera la ley, la cual constituye la norma jurídica general y no es la manifestación de la voluntad de poder por parte del parlamento, es decir, distingue entre lo general y lo particular, y los representantes en este caso ven en lo general el valor más elevado, excluyendo la posibilidad de promulgar medidas particulares. De esta forma define al Estado como la ley y a la ley como el Estado, pues sólo a ésta se le debe obediencia, quedando anulado el derecho de resistencia. Porque el Estado es el único al que se le reserva la primacía de la ley y es por consiguiente el que garantiza la creación de derecho objetivo. Ello justifica el monopolio del Estado en la intervención de los derechos de libertad garantizados constitucionalmente, mismo que es avalado por la confianza depositada en la instancia legislativa, convirtiéndose así en un Estado legislativo donde el centro de gravedad de la voluntad decisoria reside en la legislación y, como tal, el legislador se convierte en el supremo guardián de todo derecho.²¹⁰ Dichos argumentos se dan a partir de su diagnóstico crítico a la realidad propuesta por la República de Weimar, la cual aparece a ojos de Schmitt como una situación de corrupción y distanciamiento de la ley, todo lo contrario a lo que podría aspirar con su propuesta.

Tres son los planos en que concentra su crítica a la legitimidad parlamentaria: el primero se refiere al significado de la propia democracia, donde existe una disociación entre democracia y libertad (y por lo mismo entre representación y elección). La democracia no se basa en la libertad dirá, sino en la homogeneidad, de ahí que sostenga que la democracia representativa sólo sea posible cuando la entidad representada (la nación) es homogénea, es decir, cuando sólo tiene un interés, pero no cuando aquella entidad es

referida a la democracia liberal. Jurgen Fijalkowski, *La trama ideológica del totalitarismo. Análisis crítico de los componentes ideológicos en la filosofía política de Carl Schmitt*, Madrid, Tecnos, 1966.

²¹⁰*Ibidem*, pp. 51-57.

heterogénea. Una sociedad así es incompatible con la democracia liberal puesto que el enfrentamiento de intereses conduciría siempre al predominio político de una clase sobre otra. Asimismo, la idea de una asamblea de comisionados populares –al estilo de Madison donde el mandato imperativo es considerado democrático– destruye indirectamente la unidad política, porque el diputado que está ligado a las instrucciones de sus electores no podrá establecer ninguna relación con la totalidad del pueblo ni con la unidad política, a causa de una estrecha vinculación a una parte del pueblo. El parlamento no serviría entonces para representar a todos, sino para que se impusiese a través suyo la clase dominante.

No se trata de reunir a representantes de diversos intereses sino representantes independientes cuyo compromiso es la unidad política sobre los intereses particulares.²¹¹ La democracia en consecuencia no es conciliable con el pluralismo, sino sólo con la homogeneidad, porque el concepto mismo de pluralismo para Schmitt sería un contrasentido. El poder político de una democracia estriba en saber eliminar o alejar lo extraño y desigual, lo que amenaza la homogeneidad o bien excluyéndola de la representación.²¹²

En este sentido, los partidos políticos no son del todo deseados por el autor pues destaca su “carácter egoísta y conflictivo” generado por la pluralidad que envuelve a los mismos. Por lo mismo, Schmitt considera que los mecanismos mediadores entre electores y elegidos no pueden existir, porque de lo contrario, se caería en una voluntad de partido y no se llegaría a la deseada voluntad general. Por ello, considera que los partidos no pueden constituirse en organizaciones fijas de masas ligadas a intereses de clase, sino que deben permanecer dentro de un marco de homogeneidad que evite romper con la unidad nacional. Para ello, la única esfera a la que pueden acceder es la de la opinión pública y la organización electiva, porque ninguna democracia es tal sin la participación de partidos.

²¹¹Si la representación de intereses constituye una parte de la ilegitimidad de la democracia parlamentaria, la acción directa del pueblo a través de la democracia plebiscitaria (sostenida por Weber), implica la desconfianza del carácter representativo del Estado legislativo parlamentario, la problemática de su razón y de su justicia. Por ello Schmitt rechaza cualquier intento de competencia entre la integración de la forma plebiscitaria de elección o votación de leyes y la de representación parlamentaria, pues ello minaría la funcionalidad, la legalidad y por tanto la seguridad de la unidad nacional, por tanto, “el legislador no habrá de tener competidores, ni siquiera al pueblo”. Carl Schmitt, *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990.

²¹²Manuel Aragón, “Leer hoy a Carl Schmitt”, estudio preliminar, Carl Schmitt, *op. cit.*

Así, Schmitt distingue entre representación mediante elecciones, que es siempre a su juicio una representación “inauténtica”, es decir, una representación de intereses (dominio de los partidos y de los intereses económicos)²¹³ y representación espiritual, que se manifiesta no por las elecciones, sino por la identificación del pueblo con sus líderes (mediante la aclamación o el asentimiento). Esta representación es para Schmitt la única representación auténtica, pues no se verifica a través de procedimientos, ya que es algo existencial. Por ello, el representante no es un delegado de la voluntad de los representados, ya que por principio esa voluntad no existe (lo que hay es una diversidad de voluntades antagónicas), es imposible que pueda delegarse, además no está ligado a ninguna clase de indicaciones, por lo que no se le puede exigir responsabilidad por los actos y manifestaciones hechos en el ejercicio de su vocación. Por el contrario, mediante esa representación el representante encarna lo que hay de homogéneo entre los representados, expresando así una voluntad popular que sólo es capaz de manifestarse por obra del representante mismo, de su cualidad para identificarla, es decir, es el único capaz de crear una representación puesto que la confianza depositada en el legislador se basa en que en el parlamento se reúnen los mejores del pueblo como en los argumentos de Mill y Burke. Es por naturaleza una asamblea de hombres cultos que representan la cultura y la razón de toda la nación, por lo que poseen todas las cualidades para aprobar “leyes razonables y justas”. De lo anterior se deduce que el sentido de la asamblea es aristocrática por el hecho de que es una élite la representante de la unidad nacional.

Otro plano en la crítica de democracia parlamentaria se expresa a través del rechazo al parlamento-legislador en el sentido de su concepción del Estado-ley. La ley, para el autor, es norma general, porque es expresión de una voluntad general y porque su emanación es el producto de una discu-

²¹³Esta es la visión de quienes conciben a la democracia parlamentaria como un medio y no como un fin. Para Max Weber, por ejemplo, los partidos tienen como criterio básico la búsqueda del poder, así como todas las asociaciones políticas medianamente extensas en las que se celebran elecciones periódicas con el objetivo de designar a los titulares del poder, la empresa política es por fuerza una empresa de interesados. Weber considera que en el sistema de partidos norteamericanos, por ejemplo, los partidos son organizaciones de cazadores de cargos, cuyos programas son redactados para cada elección sin tener en cuenta otra cosa que la posibilidad de conquistar los votos.

Este es el tipo moderno de organización partidista que tiende, según Weber, a la oligarquización y al poder de las camarillas que dirigen su organización y funcionamiento. La legitimidad weberiana es una legitimidad apoyada en el dominio y en la creencia de los ciudadanos en esa legitimidad. En el mundo moderno, la legalidad engendra la legitimidad. Lo importante, en este caso, es el nivel obediencia-creencia del ciudadano (Max Weber, 1992: 1078-1079).

sión general. Es decir, es producto de la discusión de quienes representan intereses homogéneos. La crítica de Schmitt en este sentido es que en el parlamentarismo de ese momento la discusión ha desaparecido y por tanto, la capacidad de mutuo convencimiento también, porque los intereses allí representados son contrapuestos y, en consecuencia, la ley sólo es la imposición de unos intereses sobre otros o en el mejor de los casos, la transacción de intereses, pero nunca el producto de una racional discusión que es la clave para resolver los conflictos de manera pacífica y justa. Más aún ya no hay discusión pública parlamentaria, pues las decisiones, los compromisos, se adoptan fuera del parlamento, viniendo éste a ser únicamente un instrumento de mera votación o ratificación de algo que ya fue configurado y decidido al margen de la Cámara. Por ello, la discusión forma parte fundamental de la legitimidad parlamentaria, por lo mismo propone que la discusión pública debe darse con la participación general de quienes participan de la representación, de tal forma que pueda practicarse el arte del convencer al otro, independiente de las vinculaciones partidistas, lo que excluiría cualquier interés egoísta fraccionario. Además, en el caso de los comités, éstos sólo se encargarán de preparar los detalles técnicos del proceso legislativo, por lo que se evitaría la transferencia de la función legislativa a los comités. Como la falta de discusión y publicidad hace que la confianza en el parlamento sea cuestionada, para Schmitt la falta de ambos elementos es lo que principalmente ha venido a deslegitimar la actuación de la representación.

El último plano de la crítica de Schmitt a la democracia parlamentaria se vertebra alrededor de su crítica a la democracia procedimental. Si la ley es producto del acuerdo de la mayoría, entonces la democracia sólo es el dominio total de la mayoría parlamentaria, que en cualquier momento podrá decidir lo que es legal y lo ilegal. Por lo que considera que “la democracia parlamentaria, lo que la encubre en todo caso es la dictadura de la mayoría, que no deja de serlo aunque existan elecciones cada cierto periodo. Se ha eliminado la tiranía por injusto título pero se ha aceptado la tiranía por justo ejercicio”.²¹⁴ Bajo este precepto, aunque Schmitt considera que en el proceso legislativo debe regir la mayoría simple por ser uno de los requisitos de la homogeneidad de la voluntad general indivisible, considera que

²¹⁴Carl Schmitt, *op. cit.*, p. 23.

el voto por mayoría no debe constituir la victoria abusiva de la mayoría. Este método lo justifica en cuanto a que mantiene la armonía, además de que deja abierta la posibilidad de que la minoría pueda llegar a ser mayoría a través de la oportunidad que se le brinda con su capacidad de convencimiento abierta a todos por la discusión. Ello se da porque el autor considera que en ninguna democracia la división entre mayoría y minoría existe como tal, pues no se trata de una división duradera y mucho menos organizada (debe recordarse que no existen mediadores partidistas para que ese tipo de división pueda darse, sino más bien existen hombres comprometidos con la unidad y no con intereses de clase o de gentes). La conexión entre ambos polos se refiere a que la voluntad de la mayoría no es la voluntad subjetiva de la mayor parte de la población o de un gremio parlamentario, sino la ley, es decir, el derecho objetivo. Así, la mayoría deja de ser mera mayoría y mero partido ya que ésta se convierte en el Estado mismo y recibe una posición de privilegio al disfrutar del poder político legalizado por la legislación y legitimado por la oportunidad que se le da a la minoría de conseguir la mayoría y por tanto, renunciar al derecho de resistencia.

Estos elementos demuestran cómo la disfuncionalidad de la democracia parlamentaria la ha llevado a su ilegitimidad en el sentido más amplio, por lo que la propuesta que de esto emana es la superación de dicha disfunción hacia otra forma de organización, un tanto más basada en lo que Rousseau denomina la voluntad general, donde la representación es de todos y no de uno o unos; por el contrario, se trata de una representación sujeta a la ley, pública, aristocrática, homogénea, apartidista y sobre todo legítima a los ojos del pueblo.

El duro cuestionamiento sobre la legitimidad del parlamentarismo en la primera mitad del siglo xx es producto de la inexistencia de una representación parlamentaria, que a diferencia de la representación política –como manifestación de la participación electoral de la población–, viene a ser un elemento fundamental para todas aquellas manifestaciones en contra de la institución, pues su falta de efectividad sólo sirvió a la radicalización de las ideas en contra de la democracia parlamentaria al grado de sugerir su anulación a cambio de soluciones totalizadoras. Si bien el parlamento aun cuando se presentó como solución en contra de las monarquías absolutas del siglo xix, durante la primera mitad de este siglo, la institución representativa se presentaba como el enemigo a combatir por su alta corrupción,

su ineficacia, por su falta de representación e incluso en algunos casos como en Alemania, por su falta de actuación o pasividad, o por el contrario, como en Francia por su excesivo poder, llevaron a diversas posiciones en contra de las asambleas legislativas. Sin ánimo de comparar las posiciones tan diametralmente opuestas entre Lenin, Lukács y Schmitt se intentó presentar tres posiciones que en sus respectivas dimensiones combaten la idea de la democracia representativa y por tanto, ponen en entredicho la existencia misma de las instituciones que encaran el concepto de representación.

Desde ángulos diferentes se rescató la definición de los autores sobre representación y cuyas reflexiones los hacen identificables en un solo sentido: la evaluación desfavorable de los autores sobre la representación parlamentaria. En este apartado se observó la acusación de la extrema derecha hasta la petición supresora de la extrema izquierda. La crítica ideológica manifiesta desde Marx en el siglo pasado, hasta la corriente leninista, encuentran evaluaciones desfavorables de la democracia parlamentaria cuya argumentación se basa en la desradicalización de los objetivos de los partidos burgueses, en la desmovilización de sus militantes por la lucha proletaria en favor del mercado político electoral, cuyos apoyos dan lugar a la erosión de la identidad colectiva, traducida en el proletariado y, por consecuencia, convierten a los partidos políticos en máquinas electorales, cuya crisis se evidencia respecto a que éstos ya no funcionan como canales de participación de masas y por tanto, se presentan como instituciones legitimadoras de desigualdad.

Capítulo 4

Hacia la defensa de las legislaturas

COMO SE SEÑALÓ en el capítulo anterior, hacia finales de la Primera Guerra Mundial la idea generalizada en contra de los parlamentos parecía la definitiva. La visión general señalaba lo inadecuado de las estructuras parlamentarias para resolver la problemática social. Se daban testimonios sobre el declive parlamentario y sobre la decadencia del sistema de partidos. Frente a ello se observa un interés ampliado por encontrar remedio a las “enfermedades” de la democracia parlamentaria, interés que guía a algunos autores a generar propuestas de nuevos ordenamientos monopartidistas que si bien tuvieron el apoyo de gran parte de la población en un principio, la radicalidad del ordenamiento por conseguir la estabilidad a cualquier precio, hizo del monopartidismo un sistema en el que el terror y la dictadura se instituyeron como parte íntegra del proceso de “recomposición” social.

Sin embargo, dentro de ese ámbito de decepción y desencanto se encontraron manifestaciones más moderadas, como las de Schumpeter, que si bien evidenciaron los abusos cometidos por los partidos políticos respecto a su incansable búsqueda por el poder, admitieron la necesidad de la institución legislativa como elemento legitimador de poder. Incluso la corriente socialdemócrata, a pesar de su adhesión a la corriente marxista, manifestaba la necesidad de la conservación de la institución representativa como instrumento para llevar a cabo el cambio social sin llegar al extremo de la violencia.

La preocupación por la defensa de los parlamentos ya se manifestaba desde los tiempos de Max Weber y de los socialdemócratas del siglo XIX, quienes favorecían la existencia de los parlamentos. No obstante, sus propuestas no tuvieron el impacto que produjeron otras ideas un tanto más extremas tanto de la izquierda como de la derecha durante la primera mitad del siglo XX. Weber, como anteriormente se mencionó, reconocía los defectos del parlamentarismo, pero para él, tales defectos podían ser saneados si

se orientaba el ordenamiento parlamentario hacia la democracia sin caer en la demagogia o en el cesarismo.

La discusión no es menor en la segunda mitad del siglo xx; por el contrario, los señalamientos con relación al declive de los parlamentos continúa presente en la década de los sesenta y setenta. Ya para la década de los ochenta el cuestionamiento es latente, pero bajo la idea de que una democracia sin parlamento podría llevar a un poder autoritario sin control. Se reconoce que la disminución del poder del parlamento se debe a la fortaleza adquirida por el Ejecutivo desde la base constitucional de cada país, hasta el apoyo popular que en muchos casos se traduce en la representación nacional fundada en la figura del líder electo y no en la de las instituciones representativas, situación que justificó la estabilidad gubernamental en países como Alemania, Italia, Turquía y Francia, principalmente. Además, se renovaron formas de representación como el corporativismo o los movimientos sociales, los cuales vienen de alguna forma a cuestionar la tarea representativa de los parlamentos frente a grupos que se dicen representar los intereses de la sociedad, aunque no hay que olvidar que dicha representación no puede llamarse parlamentaria, por el simple hecho de que estos canales de participación no contienen las funciones parlamentarias ni tampoco representan a la totalidad de la nación. No obstante, son nuevas vías democráticas de participación que junto con la parlamentaria amplían el espectro democrático tan reclamado a partir de la segunda mitad del siglo xx, desde las instituciones nacionales e internacionales hasta la sociedad en general.

El consenso generalizado en favor de la democracia, la apertura del mercado, los gobiernos estables y el cambio moderado, posturas que en la actualidad son consideradas desde la perspectiva de los estudios sobre “transiciones a la democracia” o de “redemocratización”, los cuales manifiestan abiertamente el consenso generalizado que guarda la democracia como la mejor forma de gobierno (o la menos desprestigiada). Se trata de una visión que encuentra su justificación en las bases de un gobierno legítimo, con instituciones estables y garantías de participación ciudadana. Situación que le ha dado nuevos bríos a la institución legislativa al grado que desde la década de los ochenta la discusión en relación con los parlamentos se da desde quienes los contemplan como el foro central de la construcción de la legitimidad (Schmitter), pasando por aquellos que piensan en las legislatu-

ras como ejes de la consolidación democrática (Morlino), hasta aquellos que consideran a los parlamentos como una instancia en proceso de institucionalización (Copeland y Paterson). A continuación el desarrollo de diferentes perspectivas en favor de los parlamentos.

LA DEFENSA PARLAMENTARIA DE LOS SOCIALDEMÓCRATAS

Con el ánimo de avanzar dentro de la democracia capitalista, los socialdemócratas durante la década de los setenta del siglo xx, se desprendieron de las ideas revolucionarias de la izquierda radical y se manifestaron en favor de las reglas de la democracia representativa para, en primer lugar, a través de su participación electoral, avanzar hacia la obtención de una mayoría socialista en el parlamento y una vez ahí, sin abandonar su espíritu de lucha, afirmar la generación de una República socialista. Estrategia que a juicio de los socialdemócratas resulta “superior” a la planeada por Lenin y hasta por Luckács como alternativas con mayores posibilidades de cambio, que las ofrecidas por las ideas revolucionarias de la izquierda revolucionaria antiparlamentarista.²¹⁵

La idea no sólo incluye la vía institucional para el cambio, ya Miliband en su libro *Socialismo parlamentario* señalaba los fracasos de aquellos que habían intentado usar el parlamento en sí mismo, para el cambio socialista, “la ilusión en el poder de un miembro del parlamento o de la fracción parlamentaria de izquierda”.²¹⁶ Por ello, la afirmación de la idea inicial de los socialdemócratas es que “el parlamento por sí solo no puede emprender el cambio fundamental, de manera que debe implementarse con la lucha y la creatividad de los obreros”,²¹⁷ por lo que se insiste en poner atención a cualquier tendencia de burocratización y desarrollo de una élite, ante lo cual consideran necesario el principio de la participación directa y la responsabilidad de todos los elegidos.

Estas son propuestas cuyos argumentos se dan en favor de la vía parlamentaria y extraparlamentaria, como dos propuestas de lucha social. Se trata de una serie de sugerencias que consideran que pese a que el aparato parlamentario tiene en sí mismo poco poder efectivo para el cambio social,

²¹⁵Geoff Hodgson, *op. cit.*

²¹⁶Ralph Miliband, *Parliamentary Socialism*, Londres, Merlin Press, 1973, p. 198.

²¹⁷Geoff Hodgson, *op. cit.*, p. 21.

la transición hacia una sociedad socialista sólo será posible si junto con el aparato parlamentario se incluye además, la participación directa o extraparlamentaria de las masas y de la población en general. Es decir, la creación de instituciones democráticas de representación directa a nivel base, que junto al parlamento están encargadas, por un lado, de proteger a la República socialista contra la posibilidad de contrarrevolución y; por el otro, de proteger efectivamente los intereses obreros ante la base parlamentaria en una sociedad industrial desarrollada (representación de intereses). Además de que con esta base de representación directa, se promueve el control de los electores hacia sus representados, en el sentido de vigilar y controlar su actuación, así como su remuneración al no ser excesiva, con la posibilidad de ejercer el poder de revocación directa de aquellos que los eligieron, es decir, se termina con el mandato representativo por uno de corte imperativo, al mismo tiempo que desaparece la inmunidad parlamentaria ante la posibilidad de desacato por parte del legislador ante sus representados.

El tipo de democracia parlamentaria propuesta por los socialdemócratas no es la manejada por la idea liberal de representación, tampoco se trata de aquella propuesta antiparlamentarista en el sentido de Luckács, quien consideraba que una vez que se llegaba a la legislatura, se procedía a la destrucción de la institución. Por el contrario, la idea socialdemócrata se da a partir de considerar al parlamento como un organismo de decisión suprema basado en el voto universal, olvidándose al mismo tiempo del término dictadura del proletariado, pues es en el parlamento, a su juicio, donde se completa la actividad de las masas y de las instituciones base, por lo que la combinación de la actividad parlamentaria y extraparlamentaria resulta efectiva para la idea de representación.

Se trata de una crítica constructiva hacia los parlamentos, los cuales, pese a sus deficiencias, éstas pueden ser mejoradas en un régimen socialista, conectado con un sistema de gobierno popular de masas, el cual al mismo tiempo que ayudaría al pueblo a organizarse y administrar su propio Estado, mantiene y fortalece la institución parlamentaria, al funcionar como eje central en la toma de decisiones y no a partir de una élite burocrática o administrativa. De ahí el rescate que se hace a las legislaturas, pero siempre tomando en cuenta la desconfianza justificada de los defensores del grueso de la población, por lo que la visión es que por un lado, se tiene una institución representativa “poderosa” que a la vez está limitada en sus funcio-

nes, por el control que ejercen la población organizada en consejos y otras instituciones de participación directa; y por el otro, se incluye la necesidad de que la institución legislativa sea respaldada no sólo por la población (generación de legitimidad) sino que también necesita del apoyo y el respaldo tanto del Ejecutivo, de las cortes y del ejército. Así, se habla de un gobierno parlamentario, estable, con un partido mayoritario, con escasa división de poderes, con un control externo y con un sentido de representación inmediata hacia la población.

Pero no se trata de rescatar a la institución legislativa como un instrumento de la “lucha obrera”, sino de que mediante el parlamento, la población sea capaz de identificarlo como el foro idóneo de participación en la toma de decisiones, no sólo a nivel base, porque es en realidad en el pleno donde se forma el consenso de masas y se modelan las diversas concepciones de la masa al desviar las luchas elementales hacia canales ordenados de participación, como diría Duverger, se pasa de una “opinión bruta” a la formación y deformación de la opinión pública. Porque una vez en el parlamento, el partido socialista, a través de un programa político y económico, llama al pueblo a organizar instituciones de poder populares a nivel de base donde el papel del parlamento es la de fortalecer estas instancias de participación al darles respaldo legal. Se trata de la capacidad del parlamento para mantener alianzas con todos los sectores de la población trabajadora, incluyendo aquellos sectores que no son considerados dentro del ámbito de la organización obrera. De esta forma, las instituciones de masas serán complementadas con la organización parlamentaria, a la vez que la legislatura actuará como contrapeso entre los intereses generales en contraposición con la voluntad particular de un movimiento social de intereses específicos.²¹⁸

Porque es en el parlamento donde se crea el consenso de masas y se construye el conocimiento social de la realidad en sus propios términos. Luchas y problemas se desvían hacia el terreno parlamentario, que pasa a ser reconocido y respaldado como la arena legítima de decisión, arbitrio y legislación.²¹⁹ Es decir, se establecen las posibilidades de que mediante la confianza del electorado en sus instituciones, en este caso, la legislatura, se

²¹⁸ *Ibidem*, pp. 18-26.

²¹⁹ Perry Anderson, “Problems of Socialism Strategy”, en Perry Anderson y Robin Blackburn, *Towards Socialism*, Glasgow Collins, 1966, p. 223.

cree en el ciudadano la idea de que el parlamento está abierto al total de la población y no se trata de un club cerrado donde sólo los privilegiados son admitidos.²²⁰

Pero no sólo desde la perspectiva socialista se defiende la existencia y la necesidad de un ordenamiento legislativo, también se encuentran las visiones de aquellos que, pensando en la realidad de las democracias capitalistas, lanzan sus propuestas con el ánimo de hacer de la institución parlamentaria un organismo legítimo y funcional en el que se resuelvan las controversias sociales. Además de que intentan explicar el cambio que los órganos de representación parlamentaria sufren a partir de la introducción de diversos elementos a la actividad política, como son los partidos políticos y todos aquellos elementos que convergen en torno a su organización y funcionamiento dentro de las instancias legislativas.

HANS KELSEN Y LOS INSTRUMENTOS PARLAMENTARIOS Y EXTRAPARLAMENTARIOS DE LA REPRESENTACIÓN

Dos son los principales autores que a partir de la propuesta de Weber sobre los parlamentos desarrollan sus modelos: Hans Kelsen y Joshep A. Schumpeter, ambos alemanes que están totalmente en contra de los movimientos revolucionarios en Rusia, Alemania y Austria. El primero coincide con Weber según el cual la democratización del Estado debe coincidir con la democratización de la economía, no refiriéndose a la estatización de los medios de producción, sino a la nivelación de la economía de la sociedad, misma que puede llegar a estimular la socialización de una manera más racional, distinta a la propuesta por Lenin en la que se mantienen las instituciones democráticas, como el parlamento, que hacen de la elección una manifestación que se desarrolla desde el pueblo y no desde la élite. Se trata pues de una democracia en la que el dominio del pueblo se da únicamente si éste está políticamente preparado.

En su ensayo publicado en 1921, *Esencia y valor de la democracia*, Kelsen pensaba que la revolución social, consecuencia de la guerra mundial,

²²⁰ En el apartado sobre la función representativa del capítulo 5 se hará referencia a la representación “simbólica” como una forma de representación de intereses. Ilter Turan, “The Turkish Legislature: From Symbolic to Substantive Representation”, en Coopeland y Patterson (eds.), *Parliaments in the Modern World: Changing Institutions*, EUA, The University of Michigan Press, 1994.

había vaciado de significado el liberalismo del siglo XIX por la monocracia del partido único, que dispone del poder sin oposición ni control. Frente a este peligro Kelsen piensa que para combatir la monocracia es necesaria una reforma democrática-parlamentaria, con el principio mayoría-minoría, mismo que permite resolver con el diálogo entre gobierno y oposición los problemas administrativos y también los conflictos de clase, pues según su propuesta el gobierno hace propias las decisiones tomadas por una mayoría calificada en el seno de un parlamento libremente elegido, en donde el gobierno de la mayoría impone el orden civil, pero no impide a la minoría expresar su propio parecer. De ahí su desacuerdo total ante los “enemigos del parlamentarismo”.

La argumentación que utiliza en favor de las instituciones representativas es que éstas forman parte de una tradición emancipadora que en un principio combatió los privilegios hereditarios de una clase, lo que más tarde llevaría a la propuesta de igualdad política del proletariado, que tuvo por consecuencia el comienzo de la emancipación económica respecto de la clase capitalista.²²¹ Sin embargo, sobre el parlamentarismo se dirigen infinidad de críticas tanto de la izquierda como de la derecha extrema, las cuales rechazan las posibilidades del parlamentarismo por la implementación de una dictadura, así como los partidos de centro, que frente a estas posiciones se muestran escépticos respecto al parlamento como institución política de amplio alcance en la solución de las cuestiones sociales.

Frente al peligro de la orientación autocrática que guiaba la política europea Kelsen menciona que la verdadera existencia de una democracia, de acuerdo con los tiempos modernos, sólo es posible en la medida en que el parlamento es un instrumento primordial para la solución de los problemas de ese momento. Porque si bien es cierto, y como lo apunta Weber, la democracia y el parlamentarismo no son idénticos no cabe duda –puesto que la democracia directa no es posible en el Estado moderno– que el parlamentarismo es la única forma real en la que se puede plasmar la idea de la democracia dentro de la realidad social presente. Por ello, considera Kelsen, el fallo sobre el parlamentarismo es el fallo sobre la democracia.

De ahí argumenta que están equivocados quienes piensan en la crisis del parlamentarismo (ello en alusión a Carl Schmitt y Lenin), ya que no

²²¹Hans Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*, México, Colofón, 1992.

han comprendido la esencia y el valor del parlamentarismo que consiste en la “formación de la voluntad decisiva del Estado mediante un órgano colegiado elegido por el pueblo en virtud de un derecho de sufragio general e igual, o sea democrático, obrando a base del principio de la mayoría”.²²² Pero no tratándose sólo de lo anterior, el parlamentarismo también concentra la idea de la autodeterminación como la lucha por la libertad política, la división del trabajo y la representación.

Sin embargo, su definición no es el regreso a la nostálgica época del parlamentarismo, sino más bien se trata de una concepción que intenta adecuarse a las condiciones de su tiempo. En la misma, Kelsen destaca que la idea de autodeterminación debe estar ineludiblemente ligada a la división del trabajo, pues no se trata de ejercer la voluntad directa de todos los ciudadanos con derecho a votar por parte de la asamblea, sino que a través de la división del trabajo y toda transferencia de cualquier función oficial a un órgano distinto del pueblo, significa necesariamente una restricción de la libertad. Es decir, el parlamentarismo no niega la exigencia democrática de libertad, sin embargo, reconoce que el progreso de la técnica social y de la distribución diferenciada del trabajo requiere que la voluntad estatal sea formada no por el pueblo sino por un parlamento, pese a que éste haya sido elegido por aquél.

De ahí que reconozca la ficción de la representación expresada por los liberales del siglo XIX, en donde se entendía al parlamento como el lugarteniente del pueblo, el cual por este medio estaba en posibilidad de exteriorizar su voluntad. De ahí que las antiguas asambleas estamentales, cuyos miembros dependían de mandatos imperativos dados por sus electores, respondieran a la voluntad de los grupos de mayor peso y no al pueblo en general. Esto es para Kelsen lo que precisamente en el parlamentarismo moderno se diferencia de los antiguos estamentos pues en la actualidad por ley, la mayoría de las constituciones manifiestan la condición de que los diputados no tienen que recibir de sus electores mandatos imperativos, lo que significa que el parlamento se halla en función jurídicamente independiente del pueblo. Pese a tales aseveraciones, la ficción de la representación no deja de ser menor ahora que entonces, ya que ésta en la actualidad ha sido instituida para legalizar al parlamentarismo bajo el aspecto de la soberanía del pueblo.

²²²*Ibidem*, p. 50.

Concepción que ha facilitado la crítica de sus adversarios por el engaño manifiesto de la representación. No obstante, dicho engaño cumplió con la función de mantener “en un nivel sensato” el movimiento político, mismo que se hallaba bajo la presión de la idea democrática, pues hacía creer a la gran masa del pueblo que a través de la elección de sus representantes en el parlamento éste cumplía con el precepto de autodeterminación. Además de que en principio, el parlamentarismo cumplió con la propuesta iniciada en la Revolución francesa de 1789: la lucha contra los estamentos y la monarquía. Para Kelsen, la trágica historia del parlamentarismo se inicia cuando éste ocupa el lugar de la monarquía al invocar el principio de la soberanía popular como lugar de legitimidad. La crítica es claramente manifestada en cuanto a la argumentación de la revelación de que la voluntad del Estado formada por el parlamento no es, en modo alguno, la voluntad del pueblo y que el parlamento no puede expresar la voluntad del pueblo, salvo cuando los electores son llamados a votar.²²³ En este sentido, Kelsen al igual que los críticos, está de acuerdo en la ficción teórica del liberalismo, sin embargo, su propuesta no consiste en eliminar dicha ficción y ejercer el poder por el pueblo mismo, sino más bien piensa en la forma de resolver que la representación no se presente como mera ficción, pues la idea es destacar que efectivamente el contenido del parlamentarismo se inscribe en las limitaciones de la libertad. Por tanto, es necesario que ésta se establezca a través de una reforma al parlamentarismo en la que si bien es cierto se debe mantener la diferenciación del trabajo por las instancias técnico-sociales se debe justificar la existencia del mismo.

Para ello, distingue entre la voluntad estatal y la voluntad colectiva cuya diferencia se da en la particularidad y en la generalidad de los compromisos. Aquí la voluntad del Estado no es más que el proceso de creación del orden estatal. Este proceso se caracteriza esencialmente por el tránsito de una forma inicialmente abstracta hasta otra concreta, es decir, pasa a través de un complejo de normas generales a un sistema de actos individuales del Estado, donde se conjugan dos funciones distintas: por un lado, la formación de las normas generales o abstractas y por el otro, la resolución de los asuntos concretos e individuales. En cambio, la voluntad de la comunidad vive en la conciencia de los individuos no siendo capaces éstos de generar normas

²²³*Ibidem*, p. 52.

generales que tiendan a emanar de órganos colegiados; por el contrario, se trata de actos colectivos que emanan de un individuo y son implantados a la colectividad sin la posibilidad de la existencia de la autodeterminación a la que corresponde cada individuo.

En todo caso, Kelsen considera que la voluntad colectiva no debería ser desechada por completo, pues dentro de la reforma del parlamentarismo se concibe la posibilidad de “intensificar sus elementos democráticos”. Es decir, se trata de hacer lo más factiblemente posible la democracia directa, al concederle al pueblo mayor participación de la que se le otorga en el sistema parlamentario respecto a la función legislativa y no reducir dicha participación únicamente al acto electoral. De lo que se trata es de instituir el referéndum como fundamento del principio parlamentario, admitiendo no sólo el referéndum constitucional sino también el referéndum legislativo de manera facultativa. En estos casos se trata de someter a votación popular el acuerdo parlamentario y no la ley ya promulgada y puesta en vigor. En otras palabras, se intenta satisfacer la voluntad popular o por lo menos no ser contraria a ella.

Otro elemento que intensifica la democracia es la llamada iniciativa popular, consistente en la facultad de presentar proyectos de ley de parte de un mínimo de ciudadanos políticamente capaces. Proyecto al que estará obligado el parlamento a tomar en cuenta, lo que podría facilitar la orientación de los representantes respecto a las aspiraciones populares, exigiendo sólo que la iniciativa popular diese unas líneas generales sin descender a un proyecto elaborado, ya que como se recordará los electores no pueden dar instrucciones obligatorias a sus representantes; sin embargo, sí es necesario que por lo menos esté abierta la posibilidad de que en el seno del pueblo se manifiesten aspiraciones a las cuales ajuste el parlamento su actividad legislativa.²²⁴

Aunque está consciente de la inconveniencia del mandato imperativo, sí considera necesario que la irresponsabilidad de los diputados ante sus electores es uno de los elementos por los cuales surge el descontento en contra de la institución parlamentaria.²²⁵ Para ello, la propuesta estriba en suprimir o por lo menos restringir la denominada inmunidad parla-

²²⁴*Ibidem*, pp. 64-66.

²²⁵Debe recordarse que uno de los primeros elementos propuestos por Marx y acogidos por Lenin en la Constitución de los Soviets es que todos los representantes están en la posibilidad de ser depuestos por sus propios electores.

mentaria, elemento proveniente de la monarquía estatal que funcionó en su tiempo, para aminorar la competencia entre el parlamento y el gobierno monárquico. Ahora, con las repúblicas parlamentarias este elemento resulta innecesario por el hecho mismo de que en el caso de un sistema parlamentario, el gobierno emana del mismo y el control proviene en todo caso de la oposición y de la opinión pública.²²⁶ O sea, ningún diputado puede quedar inmune ante los actos delictivos a los que pueda ser sujeto de acusación. En todo caso, la única cosa por la que un diputado debe ser protegido es la opinión que éste pueda dar en relación con la tarea parlamentaria y aun así el reglamento interno de cada parlamento puede obligar al diputado a acatar el orden si así fuera el caso, pero no puede ser sancionado o estar sujeto a juicio por expresar sus ideas. También es imposible para Kelsen que el diputado esté sujeto al mandato no sólo imperativo de sus electores sino al mandato imperativo del partido al que pertenece, es decir, no es posible que la permanencia de un diputado en su partido dependa del acatamiento que éste pueda tener dentro de la actuación parlamentaria de acuerdo con los propósitos de la organización política. Más bien todo depende de la expulsión o separación expresa por parte del partido respecto al diputado disidente. Es más, considera que esta posibilidad se lleve a cabo si de acuerdo con la moderna representación proporcional, los electores en realidad no votan por sus representantes sino por un grupo político que propone miembros, que para facilitar la práctica legislativa, Kelsen considera que esos hombres propuestos por el partido sean expertos tecnócratas de la ley y evitar con ello la segunda crítica más mencionada por los adversarios del parlamento, que es la ineficacia del órgano representativo respecto a la elaboración de buenas leyes. Así, se ejerce la voluntad del pueblo a través del voto en favor de alguna fuerza política a la vez que el partido propone a sus mejores hombres (expertos en el sentido de Mill) para llevar a cabo la función legislativa y apuntar hacia la división del trabajo, a través de la creación de “parlamentos especializados” en los diversos terrenos de la legislación, mismos que se ajustarán a una división departamental de acuerdo con la propuesta en la administración.

²²⁶Al respecto, debe recordarse que a pesar de que se ha calificado al sistema parlamentario como un sistema que genera inestabilidad, por la naturaleza de su composición, a diferencia de un sistema presidencial, se ha demostrado que los sistemas parlamentarios son mucho más estables que los presidenciales. Jaime Cárdenas Gracia, *Transición política y reforma constitucional*, México, UNAM, 1994, p. 181.

Aunque reconoce que este sistema ya se ha iniciado en las comisiones al interior del parlamento, éstas resultan un tanto oscuras para el control de la opinión pública y de los electores por medio del referéndum. Para ello propone la elección de los miembros de esos parlamentos técnicos, pero la elección no podrá provenir de elecciones generales sino de grupos de electores constituidos sobre bases profesionales. Esta práctica no debe ser considerada antidemocrática a juicio de Kelsen sino reformadora del parlamentarismo, en el sentido de que con ello se mantendrá una organización profesional de la formación de la voluntad del Estado y se mantendría otra forma de representación a la que llama representación profesional en donde existe una articulación orgánica del pueblo, organizada por profesionales en la materia.²²⁷

Sin embargo, Kelsen se da cuenta que este tipo de organización conduce a la voluntad estatal al no responder a las demandas de la mayoría pero sí a grupos orgánicamente establecidos y de ahí que nuevamente se caiga en la ficción representativa del parlamento. Es decir, con una organización profesional de este tipo los intereses se vuelven comunes al grupo que compite con otros intereses completamente heterogéneos y en los que el acuerdo resulta inoperante por el hecho de que existen tantos intereses como profesiones. Al respecto, considera que un parlamento elegido democráticamente es imprescindible para mediar entre estos intereses y generar de ahí la propuesta más adecuada a la voluntad estatal en concordancia con la voluntad de la comunidad. Se trata de que el elector, independientemente de que sea miembro de una cierta profesión, tenga la capacidad de adherirse a los intereses generales del Estado para llevar a cabo, a través de ellos, la realización de los propios. Así, Kelsen considera que la representación profesional jamás podrá desplazar a la representación parlamentaria, la cual más bien coexistiría como factor consultivo mas no decisorio, limitando su función principal a ilustrar sobre los intereses que las leyes han de regular, es decir, a informar al legislador propiamente dicho.²²⁸

Pero si una representación profesional resulta problemática respecto a la armonización de intereses, ¿cuál sería la mejor forma, a consideración de Kelsen, para dar cauce a la multitud de intereses generados por los grupos

²²⁷*Ibidem*, p. 73.

²²⁸Hans Kelsen, *op. cit.*, pp. 74-80.

profesionales? Para él la mejor forma de resolver dicho problema es a través del principio de mayoría parlamentaria el cual evita la hegemonía de una clase o profesión, además de que por su misma naturaleza resulta conciliable con los derechos de las minorías. Es decir, como toda mayoría supone una minoría, y por consiguiente, el derecho de la primera también implica el derecho de la segunda a existir, resulta de ello la posibilidad que tiene la segunda de protegerse frente a la primera. La protección a la que alude Kelsen forma parte de los llamados derechos públicos subjetivos, derechos políticos o garantías individuales consignados en todas las constituciones modernas. En el fondo se trata del amparo del individuo frente al Poder Ejecutivo.

En realidad para el alemán, el catálogo de derechos políticos instituidos en toda Constitución pasa, de proteger al individuo contra el Estado, a la protección de una minoría calificada contra la mayoría simplemente absoluta, es decir, en ciertas esferas de intereses, nacionales, religiosos, económicos o morales, sólo pueden dictarse normas si se cuenta con el asentimiento de una minoría calificada, y no contra su voluntad, porque de lo contrario, se caería en la tendencia a unificar la diversidad.

¿Cómo conseguir el asentimiento de la minoría sin llegar a la unanimidad de la voluntad colectiva, y al mismo tiempo, evitar caer en la decisión de unos pocos? Dentro del procedimiento parlamentario, Kelsen distingue entre ideología y realidad. Ideológicamente el principio de mayoría significa la formación de la voluntad colectiva, incluidas aquellas voluntades de los individuos sometidos. Así, cuando las voluntades individuales se encuentren más en armonía que en pugna con la voluntad colectiva, como ocurre en las resoluciones por mayoría, se habrá alcanzado el máximo valor de la libertad, entendida ésta como autodeterminación. Sin embargo, la realidad se resiste y muchas veces es contraria a esta fórmula de autodeterminación, sobre todo porque la mayoría numérica en sí misma nada determina, o por el contrario, puede darse el caso de que exista un imperio de la minoría sobre la mayoría, es decir, cuando el grupo gobernante sólo en apariencia constituye una mayoría en virtud de coaliciones de carácter electoral. Por lo anterior, Kelsen afirma que:

...en la realidad social el sentido del principio de la mayoría no consiste en que triunfe la voluntad del mayor número, sino en aceptar la idea de que bajo la acción de este principio, los individuos integrantes de la comunidad

social se dividan en dos grupos fundamentales. Así resulta que de la tendencia a formar y a lograr una mayoría se deriva la consecuencia de constituirse dos grupos adversos que luchan por el poder, reduciendo las innumerables tendencias de disgregación y diferenciación dentro de la comunidad a una sola y cardinal contraposición. El hecho consiste en que la realidad social no conoce ningún imperio absoluto de la mayoría sobre la minoría, porque la voluntad colectiva creada con arreglo al llamado principio de la mayoría no constituye una dictadura de la mayoría sobre la minoría, sino un resultado de las influencias recíprocas entre ambos grupos como consecuencia del choque de sus intenciones políticas.²²⁹

Además, considera que la dictadura constante de una mayoría resultaría imposible y hasta perjudicial para la misma, porque una minoría privada de toda intervención renunciaría a la misma, pues su actuación se daría únicamente de manera formal y por consiguiente, al no existir minoría no existiría mayoría sino la homogeneidad como tal. Pero para que el recurso de mayoría y minoría funcione es necesario que el procedimiento parlamentario atienda al recurso de las transacciones que consisten en el convenio entre mayoría y minoría para la formación de la voluntad colectiva. La transacción así entendida consiste en “posponer lo que estorba a la unión, en favor de lo que contribuye a ella”. Con la transacción se intenta garantizar que los distintos intereses de los grupos representados en el parlamento se manifiesten y puedan darse a conocer en un procedimiento público.²³⁰ Y el resultado estaría en función de llegar a una síntesis de la contraposición entre la tesis y la antítesis de los intereses políticos, que en consecuencia es el logro de la transacción.

Pero para Kelsen el tipo de representación política al que estaría sujeto el parlamento no sería exclusivo del procedimiento de mayoría, sino que un sistema electoral de representación proporcional también debe ser tomado en cuenta y éste en mayor medida porque, a su juicio, un sistema electoral fundado en la representación proporcional abandona el supuesto ideológico de la unidad del pueblo y considera la realidad de las fracciones que no están fundadas en un criterio territorial, sino en un principio de personalidad. Bajo esta modalidad, el cuerpo electoral no estaría integrado

²²⁹*Ibidem*, pp. 84-85.

²³⁰*Ibidem*, p. 113.

por los habitantes de un territorio arbitrariamente delimitado, sino por los afiliados a un partido, por todas las personas de una misma convicción política.²³¹ Además de que en el caso ideal de la elección proporcional no hay vencidos por no existir una mayoría triunfante. Porque para ser elegido no es preciso obtener una mayoría de votos, sino que basta con lograr un mínimo previamente establecido para poder llegar a ocupar una vacante en el parlamento. Admite este tipo de sistema electoral ya que con esta representación, por lo menos en teoría, el consentimiento surge del voto de todos y sin el voto en contra de ningún elector, esto es, por unanimidad. Aunque en la realidad admite que siempre van a existir grupos que ni siquiera alcancen el mínimo necesario para adjudicarse alguna vacante en el parlamento. Pero la idea de la proporcionalidad es buena en sí misma, pues tanto mejor para la representación cuando las vacantes estén en proporción al número de votantes, siendo la única limitante el que sólo exista un mandato por otorgar.²³²

Pero este tipo de sistema no sólo es importante por la magnitud de la representación a la que puede acceder el elector sino porque en el fondo significa la racionalización de la representación al combinar ambos sistemas a fin de llevar una oposición al parlamento y sin la cual el proceso parlamentario no podría cumplir sus propósitos. No se trata sólo de admitir la presencia de una minoría en el parlamento, sino que en él se representarían todos aquellos grupos políticos de acuerdo con la proporcionalidad que admite su fuerza y la conformación de la pluralidad de intereses se registra en el grado de transacción conseguida por los integrantes de la legislatura. De esta manera la influencia de la o las minorías sobre la formación de la voluntad de la mayoría tendrá que ser tanto mayor cuanto más nutridas sean éstas en el parlamento, lo que impide que la voluntad de la mayoría pueda dominar ilimitadamente a la minoría.

²³¹De allí el contrasentido que supone la combinación del sistema de representación proporcional con el de circunscripción o de división territorial de los electores encauzada por el sistema electoral de mayorías, pues bajo esta fórmula, la condición territorial se convierte en un obstáculo orgánico para el sistema de representación proporcional que por su naturaleza “personalizada”, se ve impedida en el momento en que la circunscripción pueda llegar a fraccionar la unión de aquellos que se identifican de acuerdo con sus intereses y no al lugar en donde viven, porque no necesariamente todos aquellos que habitan un territorio se unen por un mismo interés, posiblemente el interés se dé en función de ciertos aspectos que a la comunidad competen pero no satisfacen los intereses de grupo o grupos al cual pertenezcan.

²³²*Ibidem*, p. 110.

Sin embargo, mucho se ha objetado la consecuencia de este sistema y es que la proporcionalidad inspira la formación de partidos pequeños y hasta minúsculos, trayendo consigo una atomización de las fuerzas políticas. Para Kelsen esto es mejor que tener un partido cuya mayoría absoluta impere sobre los demás y no exista posibilidad alguna de que en el debate se llegue a la transacción de los acuerdos, sino únicamente a la unanimidad impuesta por la mayoría. Lo que sí resulta un problema es que si ningún partido obtiene la mayoría requerida para llevar a cabo el proceso parlamentario, es posible que la actividad legislativa se vea truncada. Para ello Kelsen sugiere la utilización de coaliciones que haciendo a un lado las diferencias que se puedan suscitar entre los grupos políticos se debe llegar a puntos de acuerdo sobre los intereses comunes más importantes.

Otro de los problemas a los que se puede recurrir por el uso de la proporcionalidad es el de la obstrucción, ya sea de la mayoría o de las minorías dependiendo de los preceptos reguladores del proceso parlamentario. La obstrucción puede ser técnica o física. Respecto a la primera se da cuando por ejemplo, los derechos concedidos a las minorías son utilizados por éstas para entorpecer e incluso imposibilitar la realización de determinados propósitos de la mayoría mediante la paralización transitoria del mecanismo parlamentario; cuando se emplean medios reglamentarios, como discursos prolongados, provocación de votaciones nominales, presentación de cuestiones urgentes y previas a los puntos del orden del día u otros métodos semejantes. En tanto que la obstrucción física consiste en la interrupción del proceso parlamentario por medio de actos de violencia directos o indirectos, como tumultos, destrucción del mobiliario, etcétera.²³³ Sin embargo, estos obstáculos son benéficos para la formación de la voluntad parlamentaria, pues si bien los integrantes al verse paralizados por la naturaleza de estos actos, tienen necesariamente que buscar encauzar la solución del conflicto. La intención de la propuesta, por tanto, es determinar un proceso en el que varios grupos de intereses organizados por conveniencias de partido deliberen hasta llegar a una transacción.

²³³En México, ambos tipos de obstrucción han sido utilizados tanto por la mayoría en cuanto a la obstrucción técnica que por su misma posición, el reglamento favorece la actuación de la misma. En cuanto a la obstrucción física la oposición ha hecho uso de ésta ante la imposibilidad de acceder al proceso o por la intransigencia adoptada por su posición de minoría.

Pero para efectuar la mutua comprensión de los partícipes en la formación de la voluntad del Estado, es necesario que se liberen ciertos obstáculos, como el hecho de que ninguna sociedad es homogénea no sólo en sus intereses sino en aspectos tan fundamentales como su cultura, su lengua y algunas veces su nacionalidad. Para este caso Kelsen propone que la nacionalidad única sería un elemento útil para recrear lo que vendría a ser el parlamento central, en tanto, a cada comunidad se le transferirían corporaciones representativas de las distintas comunidades organizadas bajo una base nacional, lo que se ajusta a la verdadera unanimidad que exige al mismo tiempo la autodeterminación y con ello la libertad política.

En su defensa a la institución parlamentaria, Kelsen no sólo admite la necesidad de la misma, sino que también considera que ésta ha caído en un trance que la ha puesto en entredicho ante los ojos de la sociedad. Para ello, su propuesta de reforma es una de las más completas y actualizadas pues no sólo se limita a defender la idea del parlamento en contraposición al poder del monarca o el aglutinador de representantes de intereses contrarios a la población en general, sino más bien trata de que todos aquellos intereses independientemente de su fuerza se incluyan en el órgano representativo y, una vez allí, puedan ser incluidos en las resoluciones generales. Es decir, no deja de lado la representación parlamentaria pues de lo que se trata es de que todos los intereses al mismo tiempo que conviven y se armonizan, ninguno es sometido al interés de una mayoría que aunque no lo sea puede ser absoluta por la fuerza numérica de los votos requeridos por el proceso. Se trata de que la representación no resulte superflua para quienes han decidido actuar por la vía electoral y por tanto, ofrecer la fortaleza individual por medio del recurso parlamentario, del referéndum o la iniciativa popular y no por la supremacía de un grupo sobre otro sin ninguna condición normativa capaz de controlar los excesos de su condición de mayoría. O por el contrario, no caer en la atomización de las fuerzas de tal forma que su misma condición les impida organizarse y alguna de ellas, siendo minoría, pudiera engendrar el monopolio oligárquico de un grupo por encima de la población desorganizada. Este nuevo concepto de representación “racionalizada” no es exclusivo en el pensamiento kelseniano, también Joseph A. Schumpeter es uno de los exponentes básicos de la representación racionalizada, que si bien hace suyas fuertes críticas en contra de los parlamentos por

su antirracionalismo, considera que pueden llegar a ser entes importantes en la condición socializadora del Estado.

JOSEPH A. SCHUMPETER Y SU MODELO DEMOCRÁTICO

Bajo una clara crítica al movimiento socialista europeo, Joseph A. Schumpeter desarrolla su teoría sobre la democracia como un método que sin servirse del oportunismo para llevar a cabo los intereses de aquellos que se dicen los defensores de la “verdadera democracia”, su propuesta nos conduce a la socialización a través del cambio en la forma de organización política y del análisis crítico del parlamentarismo. Con una amplia influencia de su compatriota Max Weber, Schumpeter desarrolla su propuesta en favor de la socialización a partir de la racionalización que debía guardar la economía, además de que con la socialización, pese a ser decidida por un parlamento se llegaría a una nueva forma de organización política, en la que el análisis crítico hacia el parlamentarismo es fundamental para llevar a la transformación del régimen por uno en el que la argumentación racional en todos niveles es primordial para llevar a cabo la socialización.

Al igual que Weber, Schumpeter define al parlamento de su época como un órgano constituido por organizaciones de clase contrapuestas que luchan por conquistar el dominio sobre los medios de producción. De ahí que la democracia como forma política es abandonada tanto en el campo burgués como en el campo socialista. Los socialistas rechazan la democracia no sólo porque la vía parlamentaria no es factible, como sostiene Lenin, para el socialismo, sino que se necesita de la supeditación incondicional de las masas a la voluntad única de los dirigentes del proceso laboral. La clase burguesa por otra parte, sostiene el régimen democrático parlamentario sólo entre los límites en que puede ser conservado por vía no democrática, a través de la técnica electoral. Esto es, la ampliación del derecho al voto, el sufragio universal, al llevar enormes masas a la palestra política, alteran el antiguo sistema parlamentario y la naturaleza de los partidos políticos, transformándolos en “máquinas electorales” y creando nuevas figuras como el agitador profesional, el funcionario de partido o el jefe. Esto es lo que él llama “degeneración de la democracia”, misma que ha desalojado la argumentación racional, lo que convierte al diputado en un “pelele” al mismo tiempo que resta importancia al parlamento, pues “la

agitación y la victoria en el exterior del parlamento son mucho más importantes que un buen informe leído en el parlamento”.²³⁴ Ahora todos tienen jurídicamente el derecho de tomar la palabra, de hecho, sólo pueden tomar parte en la discusión los que dominan una máquina electoral. Al igual que Carl Schmitt, considera que el discurso parlamentario ya no se dirige a los miembros del parlamento, sino que se pronuncia en el “balcón”. De ahí que la primacía la tiene la máquina de partido dominada por pequeñas élites y las relaciones con otras máquinas de partido, “se miden más en el establecimiento de compromisos que en la deliberación entre los mismos”,²³⁵ pues su lucha es por el Poder Ejecutivo.

Tal es el motivo por el que la democracia parlamentaria, expulsó la argumentación racional en el sentido de que en ella dominan la competencia técnica y la voluntad ejecutiva inmediata; las decisiones tomadas fuera del parlamento cuentan mucho más que las medidas del debate parlamentario; la contraposición de los puntos de vista sólo encuentran aparentemente una síntesis en el “compromiso”, y en realidad, lo que domina es la voluntad de poder de los distintos grupos.²³⁶ La descripción que Schumpeter hace del parlamentarismo es una visión crítica sobre la transformación sufrida por éste desde la idea predominante burguesa de democracia parlamentaria. Es decir, la crítica del parlamentarismo es en realidad el análisis de los cambios por los que éste transita. Se trata de cambios naturales, debido a los “nuevos” elementos democráticos (sufragio universal, pluralismo partidista, contienda electoral), que a ojos de Schumpeter no son más que factores que contribuyen a la agudización de la irracional competencia electoral, totalmente externa a los cuerpos legislativos y cuya influencia es tal que la labor al interior ha degenerado y caído en desuso, o sea la representación parlamentaria ha sido sobrepasada por la representación política. Esto es, la labor parlamentaria ha degenerado en labor partidista de grupo.²³⁷

Schumpeter elabora su estudio sobre la transformación del parlamentarismo a partir de la crítica a la teoría clásica utilitarista de la democracia encabezada por John Stuart Mill, la cual justifica la racionalidad de la volun-

²³⁴Roberto Racinaro, “Hans Kelsen y el debate sobre democracia y parlamentarismo en los años veinte y treinta”, en Hans Kelsen, *Socialismo y Estado*, p. 107.

²³⁵*Idem.*

²³⁶Joseph A. Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Folio, 1984.

²³⁷*Idem.*

tad popular a partir del sistema institucional de gestación de las decisiones políticas para realizar el bien común. Se trata de dejar al pueblo decidir por sí mismo las cuestiones en litigio mediante la elección de los individuos que han de congregarse para llevar a cabo su voluntad. En dicha teoría el bien común es el que orienta la acción política, da respuestas definidas a todas las cuestiones y clasifica, por tanto, toda medida adoptada o por adoptar como buena o mala. Al mismo tiempo, existe una voluntad común que puede variar dependiendo de la diferencia de opiniones respecto a la rapidez y la forma de llegar a la meta, aunque en realidad, como todos están de acuerdo en el fin perseguido, la existencia de una oposición sólo es formal, porque en caso de darse un desacuerdo radical, éste se atribuye a “intereses siniestros o a la estupidez” de quienes difieren del bien común. Así, cada miembro de la comunidad consciente de esa meta, sabiendo lo que quiere y discerniendo lo que es bueno de lo malo, toma parte activa y responsable en el fomento del bien y en la lucha contra el mal y todos los miembros juntos fiscalizan los negocios públicos. Por supuesto que esta actuación sólo será a través de sus representantes, quienes efectuarán las decisiones a partir de ese bien común.²³⁸

Schumpeter refuta tales aseveraciones pues para él tanto el bien común como la voluntad común no existen. No es posible, a su juicio, que el mundo pueda estar de acuerdo sobre lo que concibe como bien común, pues para cada individuo o grupo el significado del bien común puede ser distinto. Incluso si se aceptara por todos un bien común suficientemente definido, esto no implicaría respuestas igualmente definidas para los problemas singulares. La opinión acerca de la solución de los problemas podría diferir tanto que las discrepancias prevalecerían frente a la meta a seguir. Además, los utilitaristas confiaron demasiado en los individuos pues según esto, la opinión de un ciudadano sería aproximadamente tan buena como la de cualquier otro, de ahí la independencia de éste y por tanto, la presión de los grupos y de la propaganda resultarían innecesarias porque “el pueblo sabe lo que quiere”. Para el alemán la razón por la cual los utilitaristas no fueron capaces de prever tales consecuencias fue que no le dieron importancia a las modificaciones sociales a partir del desarrollo del espíritu económico y sólo derivaron la voluntad del pueblo de las voluntades individuales y se olvidaron que los intereses en una sociedad burguesa

²³⁸*Idem.*

son fundamentalmente de grupos o individuos que no se identifican más que con la voluntad propia y por tanto, su concepción del bien puede resultar contrario para el otro o los otros.

Por ello, un verdadero método democrático debe estar separado de toda connotación utilitarista, al mismo tiempo que debe alejarse de todo calificativo ético y debe tomar en cuenta los elementos tanto cuantitativos como cualitativos de las decisiones.²³⁹ Así el método democrático es definido como el conjunto de instituciones encargadas de tomar las decisiones políticas –legislativas y administrativas– que no constituyen un fin en sí mismas, pues por “criminal y estúpida” que sea la voluntad del pueblo, las decisiones tomadas por las instituciones no deben ir en contra de ella. Porque la democracia se piensa orientada hacia los fines que complazcan a la sociedad. Así, se renuncia al hecho mismo del gobierno por el pueblo y se sustituye por el gobierno con la aprobación del pueblo, lo que tampoco significa delegación del poder de la sociedad hacia un organismo de representación jurídica como es el parlamento. Para Schumpeter esto no es posible por el simple hecho de que el pueblo en su conjunto no tiene personalidad jurídica y por tanto, las expresiones delegación y representación así concebidas, carecen totalmente de sentido en cuanto no es posible ejercer responsabilidad jurídica sobre sus representantes. Esto se daría si se tratara de contratos individuales entre particulares y no del contrato del pueblo con sus gobernantes.

Pero si tales expresiones no cuentan con valor alguno, entonces, ¿qué significa el parlamento para el autor? A su juicio es un órgano de Estado, exactamente igual que el gobierno o un tribunal de justicia. Lo define como un órgano que no representa al pueblo en el sentido clásico sino que es una representación en sentido inverso, es decir, es una institución que para llegar a las decisiones políticas, primero adquiere el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo y después actúa de acuerdo con su propio juicio.²⁴⁰

²³⁹Sobre este último punto, Schumpeter manifiesta que problemas relacionados con la religión, por ejemplo, no podrían ser resueltos a partir de la voluntad del pueblo. Aquí lo más conveniente y funcional podría ser que existiera un organismo no democrático, que adopte decisiones impuestas por él hacia el pueblo, lo que demuestra que los resultados satisfactorios para el pueblo en general constituyen el gobierno para el pueblo y no el gobierno por el pueblo, como la teoría clásica de la democracia tiende a calificar.

²⁴⁰*Ibidem*, p. 168.

Pero si el consentimiento se adquiere del pueblo, ¿cuál sería entonces la diferencia con la teoría clásica? Más que una competencia por el voto del pueblo se trata de la competencia por el caudillaje que no se limita a la ejecución de la voluntad general, pues las riendas del gobierno son encargadas a los individuos o equipos que disponen de un apoyo electoral más poderoso. Y esto, a su vez, parece asegurar la permanencia del sistema de mayoría y no de la voluntad general, porque aun cuando esa voluntad fuese innegable, real y definida, la decisión por simple mayoría le daría mayor efectividad. Así entonces, la voluntad de la mayoría es la voluntad de ésta y no del pueblo, porque es mayoría más bien es un mosaico diverso de intereses que no está representada en la voluntad de la mayoría, ello por la multiplicidad de voluntades que contiene en sí misma, más aún cuando los electores no deciden problemas pendientes, ni tampoco eligen a los miembros del parlamento con plena libertad entre la población elegible. En todo caso, normalmente la iniciativa radica en el candidato que hace una oferta para obtener el cargo de miembro del parlamento y el caudillaje local que puede llevar consigo. Los electores se limitan a aceptar o rechazar la oferta según sus preferencias. De ahí que piense que un partido no es un grupo de hombres que intentan fomentar el bienestar público con base en un principio sobre el que se han puesto de acuerdo, como lo argumenta la teoría clásica, sino que un partido es un grupo cuyos miembros se proponen actuar de consumo en la lucha de la competencia por el poder político. “Los partidos y los agentes electorales de partido son simplemente la respuesta al hecho de que la masa electoral es incapaz de otra acción que la estampida y representan un intento de regular la competencia política de una manera exactamente similar a las prácticas económicas.”²⁴¹

Por ello, la meta principal de cada partido político es prevalecer sobre los demás a fin de conseguir el poder o de permanecer en él y la decisión de la controversia política, es desde el punto de vista político, no el fin, sino la materia prima de la actividad parlamentaria, porque en realidad lo que los políticos hacen en el parlamento es “disparar palabras en vez de balas y como estas palabras se dirigen inevitablemente hacia los problemas puestos a debate, la finalidad real de la actividad parlamentaria es –como en el caso de la actividad militar– la victoria sobre el adversario”.²⁴²

²⁴¹*Ibidem*, p. 367.

²⁴²*Ibidem*, p. 359.

De ahí que para el autor la democracia no significa que el pueblo gobierne efectivamente. La democracia significa tan sólo que el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar a los hombres que han de gobernarle y aun menos pues el pueblo puede hacer uso de esa oportunidad por medios no democráticos en absoluto. Así termina afirmando que la democracia es el gobierno del político profesional, quien al ejercer una carrera reconoce el interés profesional de grupo, claramente determinado en el político individual por la profesión política como tal.²⁴³

Es así como después de describir los límites ofrecidos por la democracia real, Schumpeter propone su método democrático desde su muy particular punto de vista a partir de la competencia por el caudillaje, donde la calidad de los hombres es fundamental para el funcionamiento de la democracia,²⁴⁴ refiriéndose a la creación de políticos profesionales, que se convierten después en administradores y hombres de Estado. Pese a que ve el riesgo de que las cualidades de inteligencia y carácter que hacen a un buen candidato –como con Montesquieu– no son necesariamente las que hacen a un buen administrador y una selección organizada por medio del éxito en las urnas puede eliminar a los hombres que tendrían éxito en la dirección de los negocios del país.

Sin embargo, la calidad del material humano en política es una de las condiciones necesarias para que el método democrático opere de manera efectiva. Así, los hombres que componen los organismos del partido, que son elegidos para servir en el parlamento y que muchas veces ascienden a los cargos de gobierno, deben ser de una calidad suficientemente elevada. Pero para que el método evite seleccionar políticos elegibles de entre aquellos que se ofrecen para la elección, propone la existencia de un estrato social como producto de la política como cosa natural (o sea una élite política), un estrato no tan accesible a la población en general, con un código profesional propio, a la vez que sea lo suficientemente fuerte como para asimilar la mayoría de las opiniones de la población, pero que en el fondo estará dado por un código común de actuación.²⁴⁵

²⁴³*Idem.*

²⁴⁴Para Schumpeter el ejemplo más aplaudido por él y que cumple más cercanamente con las condiciones de su método es la democracia estadounidense, que resulta además de democrática, eficiente y práctica, sobre todo porque las presiones del parlamento (como en el sistema parlamentario) no resultan desgastantes para el presidente (caudillo) quien no está pendiente de que cada asunto particular pueda resultarle contrario al consentimiento del pueblo.

²⁴⁵*Ibidem*, p. 260.

Pero la elección de los mejores para hacer gobierno no es la única condición propuesta para el método democrático, también considera necesario incluir el buen funcionamiento tanto del gobierno como del parlamento a través de imponer límites a cada uno, de tal forma que ninguno de los dos, por el hecho de confiar o desconfiar uno del otro, pueda paralizar la labor del otro, o sea una división total de poderes.

Al mismo tiempo, considera necesario disponer de una “burocracia bien capacitada que goce de buena reputación y se apoye en una sólida tradición, dotada de un fuerte sentido del deber y de un espíritu de cuerpo no menos fuerte”.²⁴⁶ Porque no basta que la burocracia sea eficiente en la administración y competente para emitir dictámenes, debe ser también bastante fuerte para guiar y si es necesario, para instruir a los políticos que se pongan a la cabeza de los ministerios. Para ello la burocracia deberá desarrollar sus propios principios y ser lo bastante independiente para mantenerlos. El nombramiento, permanencia y ascenso tiene que depender de sus propias concepciones corporativas. Se trata de generar una clase social con el suficiente prestigio para que el Estado reclute entre ellos a sus agentes más capacitados.²⁴⁷

También manifiesta que para llevar a cabo el método democrático se requiere de una “autodisciplina democrática”, esto es, el apoyo incondicional al gobierno y la aceptación del caudillaje político, incluyendo a la oposición. Es la aceptación de todas las medidas legislativas durante todo el tiempo que estén en vigor y todas las medias ejecutivas ordenadas por las autoridades legalmente competentes. Las propuestas tanto legislativas como administrativas alternas al grupo en el poder tienen que guardar su turno ordenadamente a fin de no caer en asaltos.

Por su parte, los electores, en el intervalo de la celebración de cada elección, no deben retirar su confianza con demasiada facilidad y deben comprender que, una vez que han elegido a su representante, la acción política le corresponde a él y no a los electores. Esto significa que tienen que abstenerse de dar instrucciones a sus gobernantes acerca de lo que tienen que hacer, en tanto que los representantes no deben aceptar la injerencia de los electores en su actividad, ello incluye a los grupos de presión externos al parlamento.²⁴⁸

²⁴⁶*Ibidem*, p. 375.

²⁴⁷*Ibidem*, p. 376.

²⁴⁸Incluso proscribía la práctica de enviar telegramas o mensajes a los representantes con la intención de influir en ellos sobre algún problema particular.

A pesar de que su crítica al parlamentarismo es dura y su método se basa en la realidad política alemana, Schumpeter concluye que los elementos que componen una democracia parlamentaria, como son “las elecciones generales, los partidos, los parlamentos, los gabinetes y los primeros ministros pueden demostrar todavía que son los instrumentos más convenientes para la organización política”.²⁴⁹ Por ello no está de acuerdo con los socialistas sobre la desaparición de las instituciones representativas del capitalismo, tampoco acepta la situación actual de las mismas por lo que critica las deformaciones en las que han caído a la vez que propone su reforma a través del método democrático que a nuestros ojos no resulta tan democrático, por el hecho de que ve inaceptable la posibilidad de que la participación del pueblo en el gobierno sea la forma más efectiva y práctica para llevar a cabo el buen funcionamiento de la máquina gubernamental. Por el contrario, la integración de instrumentos de participación popular como el referéndum o la iniciativa popular, como en el caso de Kelsen, son impensables en el modelo expuesto por Schumpeter por resultar elementos que pueden obstruir la actividad de aquellos que de forma natural fueron entrenados para la realización de la actividad política. De ahí que la representación parlamentaria a la que alude sea de tipo racional más que una representación de intereses en el sentido clásico del concepto, en donde los expertos, a través del consentimiento del voto, ejercerán la voluntad de aquellos que los eligieron y tomarán las decisiones adecuadas a su criterio de lo que consideren bien común. La única oportunidad que el electorado tiene para fiscalizar a sus representantes es a través del voto, al negárselo, en caso de incumplimiento del proyecto político por el cual ellos votaron y se identificaron.

Otro de los exponentes en favor de los parlamentos es el español José Ortega y Gasset quien si bien se adhiere a las críticas generalizadas de la época en contra de las asambleas legislativas, considera que la solución no se encuentra en la supresión sino en la reforma de las mismas.

JOSÉ ORTEGA Y GASSET Y EL ÁMBITO DE LA REPRESENTACIÓN REGIONAL

La crítica efectuada por Ortega y Gasset a los parlamentos no va en el sentido de que éstos se hayan apartado de los asuntos legislativos o del ejercicio

²⁴⁹*Ibidem*, p. 380.

de autoridad, o de la opinión pública, o incluso de los partidos por los que llegaron al gobierno. No, se trata más bien de la magnitud de influencia que han adquirido los intereses agrupados en corporaciones sobre los parlamentos y por consiguiente el debilitamiento de la “vitalidad nacional”. Es decir, los parlamentos han sido sujetos del asalto por parte de los partidos políticos, los cuales una vez electos mantienen en los más altos puestos administrativos y gubernativos a su “clientela”, asegurándose de que ésta conserve la superioridad de sus intereses sobre los intereses de la población en general. De ahí el monopolio del poder en manos de un grupo sobre el resto, además de los altos grados de corrupción producto de la lucha entre las familias políticas. “El desprestigio irremediable de las instituciones del Estado, especialmente de las instituciones en estricto sentido político. Es tal, que cuando un hombre lleno de autoridad ética se acerca, el parlamento, por ejemplo, pierde automáticamente a los ojos del pueblo una parte de su peso moral.”²⁵⁰

Pero, pese a tales aseveraciones, Ortega piensa que la solución no es tratar de sustituir la política de unos políticos por la política de otros, tampoco se trata de llevar a cabo una política de no políticos, es decir, hombres sin partido pero posiblemente guiados por aquellos que le dieron su apoyo, como los caciques. Mucho menos de crear una política de intelectuales, cuyos títulos no aseguran la esperanza del pueblo puesta en ellos.

De lo que se trata es de practicar otra política, es decir, una política de nación y no de Estado en donde se agrupe a los individuos a través de sindicatos, organizaciones independientes dirigidas a la defensa de sus afanes, o sea, proclamar la libertad de reunión fuera del parlamento que a su juicio sólo presenta límites a la convivencia. Por lo tanto, la labor de la nueva política se encuentra fuera del parlamento y del gobierno, pues ésta se localiza en las ciudades, en los campus universitarios y sobre todo en los sindicatos que representan la única fuerza organizada dentro del territorio español.

Se trata de que el Estado a través de sus instituciones contribuya a ambientar la vitalidad nacional de los ciudadanos, pues en “la historia triunfa la vitalidad de las naciones, no la perfección formal de los estados”. De ahí su rechazo al fascismo y al bolchevismo en el sentido de que considera que la marcha de esos pueblos se dio en sentido contrario, pues se

²⁵⁰Pedro Cerezo Galán (ed.), *Ortega y Gasset. Antología*, Barcelona, Península, 1991, p. 287.

olvidaron de que el pueblo “es una gigantesca empresa histórica”, la cual sólo puede llevarse a cabo mediante “la entusiasta y libre colaboración de los ciudadanos unidos bajo una disciplina más espontánea que de rigor impuesto”.²⁵¹

Ortega parte de la concepción de democracia participativa en cuanto que es clara su intención de instalar un Estado con amplia base jurídica y administrativa que permita a todos los ciudadanos solidarizarse con él y participar en su alta gestión, porque para él “gobernar significa contar con todos”, por lo tanto, Estado y nación se funden en uno. A este acto Ortega lo denomina democracia. Su participación política en la instauración de la II República Española de 1931 es activa y propositiva, en ella manifiesta la necesidad de llevar a cabo una serie de reformas que, unidas a su pensamiento filosófico, lo llevan a considerar a la República como la nacionalización del poder público, es decir, “de fundarlo con la nación, de dejar que el pueblo sea quien guíe libremente su destino, de permitirle que se organice a su gusto, que elija su camino a futuro, que mire a su modo y según su interna inspiración, que regule asimismo sus impulsos sin violencia, y que cada individuo y cada grupo sea auténticamente lo que es”.²⁵²

Para ello, Ortega acuña un programa político en el que destaca la reforma integral de la vida española al convertir a la reciente República en un pueblo de trabajadores en el que se estatuiría la sindicación forzosa de todos los españoles de ambos sexos, donde el gobierno y el parlamento debían tener un poder propio sin supeditación del uno al otro. Se habla de la expulsión total del federalismo por resultar un elemento de clara división de la nación, aunque sí considera necesaria la regionalización de la República sólo por cuestiones de funcionalidad administrativa.²⁵³

La diferencia marcada entre Ortega y los liberales del siglo XIX es que éste reclama una democracia nacional frente a una democracia individualista, es decir, trata de instaurar un Estado de todos, guiado por un parlamento central a la vez que contempla la posibilidad de que las regiones se ocupen de sus propios destinos. Esto significa la constitución de un parlamento central y un Estado libre para atender, como única autoridad y soberanía, los grandes problemas de la nación. Aquí no se habla de una representación

²⁵¹*Idem.*

²⁵²*Ibidem*, p. 300.

²⁵³*Idem.*

nacional sino más bien de una autoridad nacional sobre la representación regional, porque si se toma en cuenta el método de elección, éste resulta peculiar porque la elección del parlamento es indirecta y no proviene de la elección de aquellos que posteriormente elegirán a los diputados sino de las representaciones regionales. Es decir, el parlamento central estaría compuesto por muy pocos diputados. A él envían las regiones sus 15 o 20 hombres de “mayor talla”, o sea, a los más capaces a juicio de las asambleas regionales. Así, todas las regiones estarían representadas en el parlamento central y no habría caminos para que alguna de las regiones, pensando en Cataluña, se ocupen de formar repúblicas independientes dentro del grupo nacional. Porque lo más importante para el autor es la conservación de la nación como un todo fundida en el Estado mismo.

La fórmula propuesta para la integración del parlamento central es la de elegir a esa veintena de diputados en cada región por listas y por el sistema de representación proporcional. Este proyecto en el fondo más que dar autonomía política daba a las regiones autonomía administrativa, así el poder central asegura la posibilidad de una intervención estatal y nacional, además de que se trata de un sistema de elección indirecta para los diputados del parlamento central elegidos a su vez por los parlamentos regionales, ya que serían las asambleas regionales las encargadas de elegirlos. De esta forma al parlamento central le correspondería ocuparse de los asuntos nacionales, mientras que las regiones tendrían competencia sobre los negocios locales.

Una de sus ideas es la de construir un Estado fuerte y eso sólo se podía dar a través de configurar un Poder Ejecutivo fuerte, sobre todo frente al parlamento, porque a su juicio, existe “la necesidad de que el parlamento sea magro y sobrio y que su intervención en la vida del Estado se reduzca o al trabajo en las comisiones o a golpes secos, fulminantes, inexorables de su decisión y crítica soberana”.²⁵⁴ Para ello, aunque Ortega pretende un sistema de elección indirecta para el presidente del gobierno también, éste no sería electo por el parlamento, sino a través de electores elegidos, a su vez, en círculos electorales distintos, como las agrupaciones independientes, los sindicatos, etcétera, y no por aquéllos de donde emerge la elección del parlamento central. Así como para Ortega el problema de la democracia

²⁵⁴José Ortega y Gasset, *La rebelión de las masas*, Madrid, s/e, 1947, p. 116.

es un problema de planificación y tecnificación y por tanto, de funcionalidad, resulta oportuna la independencia del Ejecutivo y por consiguiente la fortaleza del mismo respecto al parlamento para poder llevar a cabo la efectividad gubernamental.

La democracia participativa en todo caso, estaría dada por la participación a nivel local y la suma de todas esas participaciones es lo que a juicio de Ortega, la injerencia nacional que fundida con el Estado daría por resultado la única democracia posible frente a las utopías socialistas. En otras palabras, la democracia se da únicamente cuando la participación individual se da a nivel regional y sindical, misma que se suma en la representación regional del parlamento central y en la representación sindical o de grupo del Ejecutivo nacional.

Hasta aquí las diferentes propuestas de los defensores del parlamentarismo, propuestas que sin perder de vista los vicios en los que había caído el mismo, argumentan la necesidad de restauración del parlamentarismo, pero desde una visión reformadora en la que se incluyen propuestas que democratizarían a la institución, como lo sugiere Kelsen quien, junto a la representación parlamentaria, sugiere para su mejor funcionamiento, la introducción de ciertos elementos de democracia directa, como el referéndum y la iniciativa popular o la participación directa de la masa en el caso de los socialdemócratas, o la propuesta de Ortega y Gasset sobre representación regional que junto con la representación parlamentaria se daría solución a lo que se puede denominar el declive de los parlamentos. O incluso la respuesta radical que da Schumpeter sobre su método con base en instrumentos no democráticos que al final hacen de la institución parlamentaria un órgano de representación eficiente y racional.

Sin embargo, parte de la defensa, no sólo obedece a las buenas intenciones de los teóricos, también se deben en gran medida, a la realidad mundial de los parlamentos, que por alguna razón fueron abolidos, reconstituidos, debilitados y reformados en un momento histórico. Se ha desarrollado todo un debate respecto a la conveniencia de la conservación de la institución, sobre todo por el advenimiento de los regímenes totalitarios; sin embargo, se tiene que aun en aquellos con tradición parlamentaria, la discusión se torna vigorosa cuando se discute la efectividad de los mismos respecto a la función que cumplen. Existe consenso respecto a la necesidad de las instancias legislativas, como una de las posibilidades

legítimas de conservar y transitar a la democracia, el problema surge cuando se intenta dar cauce al papel que las legislaturas juegan en relación con los ejecutivos, con la población, con los partidos políticos, con el régimen, con los movimientos de participación ciudadanos tanto nacionales como internacionales, con los organismos de influencia internacional y con sus homólogos en otros países o en bloque. En fin, se trata de un cambio ante la complejidad de las relaciones sociales y políticas que se traducen en mayores posibilidades de permanencia como la institución base de la relación entre gobernantes y gobernados.

Capítulo 5

Modernización política y estado actual de la representación parlamentaria

LA SEGUNDA MITAD del siglo XX constituyó más que una crítica a la democracia parlamentaria, una reflexión en torno al papel que venían desempeñando los parlamentos y por tanto, la representación parlamentaria como producto histórico e ideológico del momento. El *mito parlamentario* sustentado en la ideología liberal había sido cuestionado de tal forma que se prestó mayor atención a los instrumentos jurídicos funcionales con relación a la obsolescencia de la que tanto se le acusa. La contradicción entre la defensa teórica del pensamiento clásico y el desmentido práctico evidenciaron la problemática argumentativa en defensa de la teoría democrático-parlamentaria y en cambio su imagen es sometida a la crítica sobre las insuficiencias y disfuncionalidades que representan las legislaturas ante la compleja realidad social.

La idea sobre el representante nacional enmarcada en la voluntad popular se sobrepasa por la evidencia de la voluntad del electorado de su circunscripción y del partido; la idea del mandato representativo, al mismo tiempo, como un mandato libre e incondicionado se contradice con la evidencia que dicta el compromiso programático y material del electorado y del partido, situación que más bien se equipara con el mandato imperativo; la expresión unitaria e indivisible de la soberanía se contradice cuando se produce la agregación de intereses en una sociedad plural y no homogénea o cuando se piensa al parlamento como un foro de discusión política, de deliberación y adopción de decisiones bajo los principios de la racionalidad. Se trata de analizar el papel real de las legislaturas ante una imagen que no pertenece a la práctica cotidiana sino que se sustenta en una ideología firme por sus convicciones pero débil en sus acciones.

En general, se coincide en que una democracia no puede existir sin un parlamento basado en el pluralismo partidista, en la libertad de expresión y de asociación, en elecciones libres y en el sufragio universal. Tampoco

se deja de lado lo que propició el ataque a los partidos y los parlamentos: la falta de canales de articulación de las aspiraciones y preferencias populares, traducida en la demanda de una democracia participativa de corte directo guiado por el Estado. Parte del rechazo a las legislaturas se dio en las vivencias comunistas por la aceptación de la participación política ciudadana a través de movimientos obreros y sociales, que si bien reforzarían esa falta de canales de participación, no llegaron a sustituir a la institución parlamentaria. La participación popular, muchas veces anexa a los partidos políticos, se mantuvo presente a través de su actuación de base vecinal, sindical o municipal, vivificando al mismo tiempo a la institución parlamentaria a través de la acción extraparlamentaria protagonizada por los ciudadanos, pero respaldada por el partido. Así, el sistema político no estaría inserto exclusivamente en los partidos, en sus características organizativas, o en el sistema electoral, también la movilidad social y la amplia participación de los líderes en la actividad política constituirían nuevos elementos en el ajuste democrático de la representación parlamentaria, sin olvidar aquellos lineamientos sociológicos descritos por Duverger: el tipo de sistema electoral, la disciplina partidista, el papel del líder partidista, el tipo de sistema gubernamental (parlamentario, presidencial o la combinación de ambos), el sistema de partidos, la tendencia ideológica de los partidos, la división territorial electoral, la plataforma política, las presiones del mandato imperativo del partido sobre los grupos parlamentarios y, por consiguiente, el grave aprisionamiento de los diputados y el grado de participación social en la función legislativa con base en la incorporación de instrumentos como la petición, el referéndum, la iniciativa popular y la información ciudadana sobre las actividades del parlamento.

Es así como con la introducción de todos estos elementos al estudio de la representación parlamentaria en la segunda mitad del siglo xx se vienen a diversificar las visiones en torno a la misma, desde aquellos que continúan en el debate sobre la legitimidad del parlamentarismo referido al rescate de la institución como valuarte de la democracia representativa (ideología); hasta aquellos que ponen énfasis en la realidad parlamentaria vinculada a la realidad social en la que se propone combinar representación y participación directa, en el sentido de mantener efectivamente los lazos ideológicos que sustentan las democracias en la actualidad.

De lo anterior surgen nuevos debates en torno a la función real de las asambleas representativas, porque tal parece que es ahí donde emerge el problema de la disminución en la importancia de los parlamentos en cuanto a la toma de decisiones y la planificación económica. Acciones que por su naturaleza se han ido agregando a las múltiples tareas del Ejecutivo y han dejado a los parlamentos sólo la tarea de asentir o disentir en las decisiones ya tomadas de antemano por la administración gubernamental, fenómeno que se traduce en una magra división de poderes, representación nacional y control gubernamental de parte de los parlamentos hacia el Ejecutivo.

Al mismo tiempo, existen posiciones que a pesar de las desventajas que presentan los parlamentos en la actualidad, éstos vienen a formar parte del futuro democrático en el sentido de que pese a las deficiencias funcionales, su papel ideológico y político es fundamental para el devenir de los países que han transitado a la democracia, así como de aquellos que apenas han iniciado dicho proceso. Asimismo, se habla del fortalecimiento de los parlamentos en aquellos países que ya gozaban de amplia tradición democrática pero mantenían la condición de ejecutivos fuertes. Es en estos países donde la idea de la representación parlamentaria cambia su manifestación tradicional, es decir, su actuación en el ámbito nacional. Porque con la disminución de algunas actividades, el aumento y la adhesión de otras, el radio de acción de la representación se convierte en un radio de tres niveles: el local, el nacional y el supranacional. En primer lugar, se tiene la manifestación inmediata de la representación de intereses cercanos una comunidad, un grupo o una región territorial específica. En segundo lugar, aparece la manifestación nacional como justificación de la democracia representativa que a la vez es uno de los elementos que distorsiona la realidad del órgano parlamentario. Y en tercer lugar, el plano supranacional que, como parte de la transformación económica en bloques, viene a afectar la organización política de los países adherentes a éstos y cuya base se encuentra en la conformación de parlamentos regionales, como el compuesto por la Comunidad Europea o el parlamento latinoamericano cuya actuación es más en el sentido de diplomacia parlamentaria que de representación, lo que de alguna forma viene a aumentar las prerrogativas de un representante parlamentario tradicional.

DEMOCRACIAS CONTEMPORÁNEAS Y ACTUALIDAD PARLAMENTARIA

En la actualidad llama la atención que en el mundo moderno sólo pueden sostenerse e imponerse las formas de Estado que apelan de alguna forma a la democracia. Esta es una situación históricamente nueva. Se puede decir que el marco de legitimación democrático representa el papel de un *a priori*, surgido históricamente de nuestra moderna ideología política, pues las formas de gobierno y los ordenamientos jurídicos en la actualidad ya sólo son cuestionados sobre la base del hecho de si están o no legitimados democráticamente. Difícilmente se encuentra ya una forma de gobierno en el mundo de hoy que no se designe a sí misma de alguna manera como “democrática”, pero es más bien en el sentido de la legitimación democrática. La argumentación al respecto se da a partir del empeño casi universal de los gobernantes desde finales del siglo xx, incluidos los de regímenes no democráticos, por explorar la idea del “gobierno del pueblo” a fin de otorgar legitimidad a sus regímenes. Nunca como ahora los jefes de Estado habían apelado con tanta frecuencia a las ideas democráticas para legitimarse, aunque sólo fuese para justificar un gobierno autoritario sobre la base de una necesidad previa a fin de transitar en el futuro hacia una democracia “auténtica o purificada”.

Desde este punto de vista la democracia se justifica como la expresión de una suerte de ley de la naturaleza humana. De esta manera se retoma la visión democrática de Tocqueville como “un movimiento general de nuestra época y común a la humanidad del mundo entero”.²⁵⁵ En los últimos años una gran cantidad de países que han transitado de formas autoritarias de gobierno han manifestado su adhesión hacia la fórmula democrática como la mejor. Ante el eminente fracaso del “socialismo real” la pauta democrática ha mantenido su fortaleza frente a cualquier forma de gobierno.

Entre 1974 y 1990 30 países de Europa del sur, Latinoamérica, Asia, Europa y Africa transitaron de diversas formas de gobiernos autoritarios hacia formas más democráticas de gobierno. Todos ellos implicaron de alguna manera semejanzas que los incluye en la llamada “tercera ola” democrática cuyas características son: transiciones rápidas, éxito relativo, dependencia del desarrollo local, que se dieron tanto en el mundo industrial, como en el comunista y en el Tercer Mundo.²⁵⁶

²⁵⁵Alexis de Tocqueville, *op. cit.*, p. 31.

²⁵⁶La primera ola democrática, según la división realizada por Samuel Huntington, se desarrolla desde el siglo XIX a mediados de los años veinte. La segunda va desde el final de la Segunda Guerra

La “oleada” democratizadora de Huntington (la tercera ola) ha llevado a un número creciente de países, en los que el reclamo democratizador ha abierto la posibilidad de implementar mecanismos de representación que de alguna forma conducirían al “éxito democrático”. En la actualidad, los cambios producidos después de los diversos colapsos autoritarios en regímenes donde la militarización y la intolerancia prevalecían, las asambleas parecen ser uno de los caminos para llegar a la meta democrática a través del fortalecimiento y autonomía de la misma. Las reformas políticas emprendidas por estos países identifican al parlamento como una de las alternativas para emprender su proyecto democrático. Las propuestas varían de país en país pero el balance se da en tres sentidos principalmente: el problema de la representatividad, su funcionamiento interno y su relación con el Ejecutivo.

Actualmente parlamentos como el británico, el canadiense, el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica o incluso aquellos que provenían de regímenes autoritarios, son ejemplos de cambio. Las reformas legislativas en cada uno de esos países son claras y sus objetivos van en el sentido de robustecer a la institución en cuanto a su capacidad de influencia política, su funcionamiento, la estructura de los comités, reglamentos internos (derecho parlamentario), liderazgo, partidos en el gobierno, papel de la oposición, grupos de interés, infraestructura, relación entre representantes y representados, así como con el Ejecutivo y estabilidad política.²⁵⁷ Dichos cambios están contenidos de una fuerte influencia tanto interna como externa que incluyen modificaciones en la ideología gubernamental, en el sistema de partidos, en el sistema electoral, en las demandas de sus ciudadanos y hasta en eventos que están fuera del ámbito nacional.

EL PARLAMENTO EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

Las teorías de la consolidación democrática en los últimos años han señalado ulteriores funciones del parlamento. 1. Algunos enfoques sugieren que los parlamentos junto con asociaciones de interés son el “foro central”

Mundial hasta los años sesenta (Samuel P. Huntington, “Democracy’s third Wave”, *Journal of Democracy*, núm. 2, primavera de 1991, pp. 12-34).

²⁵⁷En el siguiente apartado se abordarán con mayor detalle los cambios producidos en las legislaturas en relación con la función que en la actualidad cumplen los parlamentos en democracias contemporáneas.

en la reconstrucción de legitimidad para el nuevo régimen y por tanto, son cruciales para la consolidación democrática.²⁵⁸ 2. Otros consideran al parlamento como el posible y relativamente raro camino que conduce a la consolidación democrática, que en una situación normal es alcanzada principalmente por la vía de los partidos o de los líderes carismáticos, bajo la condición de que el parlamento sea capaz de ganar capacidad para la toma de decisiones con relación a problemas de políticas urgentes, neutralizar la fuerza militar y reformar el orden jurídico heredado. 3. Finalmente, hay quienes sostienen que el parlamento es casi superfluo en el establecimiento del consenso original acerca de las reglas del nuevo juego entre los actores políticos principales, y solamente es relevante para el “subsiguiente estadio de institucionalización y reproducción del consenso democrático”.²⁵⁹

Generalmente, el gobierno, un líder carismático, las fuerzas militares o el liderazgo del partido son personajes que actúan como los principales actores en el establecimiento de un régimen democrático sin hacer mucha referencia al cuerpo representativo. Son ellos quienes en principio establecen las reglas del nuevo juego sin ningún tipo de vigilancia o control por parte de los órganos elegidos. Sin embargo, en la medida en que el proceso se desplaza hacia la consolidación, las reglas y procedimientos tienden a caer en las instituciones representativas y en la élite parlamentaria que contribuyen, de alguna forma, a la integración de las fuerzas políticas y sociales del país (tanto las emergentes como las antisistema), a la estabilización a través de la regulación pacífica del conflicto entre los principales actores políticos y a la construcción del apoyo popular a través de la participación en elecciones, expresiones de confianza o desconfianza popular, entre otras, llevando a cabo la tarea de integrador y socializador de la sociedad civil (agregador de intereses según Almond).²⁶⁰

En este sentido el grado en que se dan los acuerdos en el ámbito parlamentario dependen de la adopción del sistema electoral, de las relaciones entre el parlamento y el Ejecutivo y de las reglas parlamentarias. Cuando el parlamento es de “mayoría”, se ofrecen canales en la articulación pública de intereses respecto a las fuerzas excluidas del gobierno y al mismo tiempo

²⁵⁸P.C. Schmitter, *The Consolidation of Political Democracy in Southern Europe*, Stanford University, 1988.

²⁵⁹Ulrike Liebert, “El parlamento como foro central en la consolidación democrática: una exploración preliminar”, *Estudios Parlamentarios*, núm. 1, junio-julio de 1992.

²⁶⁰*Ibidem*, pp. 30-33.

dan lugar a un gobierno fuerte y estable, aunque su plataforma de expresión generalmente es subordinada o sumisa a un gobierno (Turquía). En cambio, cuando el parlamento se forma de acuerdo con consensos se ofrecen oportunidades a todas las fuerzas políticas y sociales importantes con representación parlamentaria. El resultado es un gobierno débil donde el parlamento es un foro para la mediación central y toma de decisiones entre las fuerzas políticas (Italia) o las fuerzas sociales más importantes del país (Alemania).²⁶¹

Ambos elementos varían en cuanto al grado de “poder” que se le dé al parlamento, porque para el caso de un parlamento de mayoría, con disciplina de partido y control de los miembros del parlamento, esta situación genera estabilidad gubernamental al mismo tiempo que se observa el debilitamiento y una amplia subordinación del Legislativo al Ejecutivo (España, Portugal y México). Sin embargo, no hay que olvidar que el “exceso” de poder puede llevarlos también a su ruina, pues la Cuarta República francesa (o la “República de los Diputados”) es un ejemplo de la inestabilidad crónica generada por la multifacética composición de la asamblea y las discusiones áridas que provocaron el desprestigio del mismo. O por el contrario, cuando se habla de un parlamento por consenso se tienen gobiernos donde el compromiso está basado en mecanismos para la mediación legislativa y en poderes de codecisión entre los diversos actores de presión. En este caso, la legislatura juega un papel importante como agente de agregación e integración de intereses, los cuales en la mayoría de las ocasiones utilizan al comité parlamentario como el instrumento formal o informal de las batallas entre los principales grupos de interés, tal es el caso del Congreso norteamericano, el Parlamento inglés y el Bundestag alemán que se distinguen por la amplia influencia que los grupos de interés tienen frente a sus legisladores.²⁶²

Ciertamente hablar del parlamento como el “centro” de la consolidación democrática no nos asegura un análisis serio de la situación, significaría la exclusión de diversas instituciones que contribuyen a la misma. Sin embargo, debemos tomar en cuenta la demanda que en los últimos tiempos el parlamento ha tenido como ente legitimador de las acciones gubernamentales. Incluso hay quienes aseguran, como Patterson y Copeland, que “estamos viviendo en la era del parlamentarismo”.

²⁶¹*Ibidem*, p. 34.

²⁶²*Ibidem*, p. 37.

Todo ello obedece sin duda a una gran cantidad de legislaturas que a la vez que surgen y se consolidan, están siendo partícipes de su propia “institucionalización”, en el sentido de que han cumplido o están en proceso de cumplir un largo camino de desarrollo –que vendría desde la Segunda Guerra Mundial y que hasta la fecha no ha concluido. Se trata de una institucionalización que incluye aspectos tales como la autonomía, formalidad, uniformidad y complejidad referidas todas ellas como elementos que caracterizan la institucionalización parlamentaria. La autonomía se refiere a la independencia que la legislatura tiene para organizarse a sí misma sin la intervención o el dominio del aparato externo del partido político, de la burocracia, la iglesia, de la fuerza militar o de la presión de los grupos de interés internos y externos. La formalidad son los procesos y reglas que indican claramente la normatividad por la que se rigen cada uno de los miembros en el parlamento así como el papel que éstos cumplen dentro del proceso y el procedimiento parlamentario (derecho parlamentario). La uniformidad se refiere al tipo de organización política expresada en la forma en que se lleva a cabo el procedimiento legislativo en relación con la combinación de intereses (Almond). Finalmente, la complejidad trata de la amplia estructura organizativa de una legislatura que cuenta con fracciones parlamentarias bien organizadas, minorías fuertes, amplios sistemas de información y apoyo técnico, así como organización del trabajo en comités ampliamente estructurados.²⁶³

Sin embargo, no podemos decir que estos elementos nos indiquen por sí solos la fortaleza y consolidación de la institucionalización de un parlamento, ya que éstas se observan generalmente en el momento del cambio, pues gran parte de las legislaturas, por su endeble institucionalidad, no han sobrevivido a los colapsos en los sistemas políticos, tal es el caso de la disolución del parlamento en Perú por Alberto Fujimori, del Reichstag alemán durante la República de Weimar, del parlamento de la Tercera República Francesa o del Congreso argentino disuelto por el régimen peronista. Estos son ejemplos de parlamentos que adolecían de una organización y un robustecimiento institucional, además de que carecían del apoyo popular. En este sentido, las legislaturas, al mismo tiempo que requieren de esa fortaleza institucional, y la racionalidad provista por Mill o Schumpeter, necesitan del reconocimiento popular, como en la propuesta de los socialdemócrata-

²⁶³Patterson y Copeland, “Parliaments in the Twenty-First Century”, en *Parliaments in the Modern World*, EUA, the University of Michigan Press, 1994, pp. 20 y ss.

tas, Kelsen y Ortega y Gasset, porque finalmente las legislaturas se deben al electorado que las eligió, como el caso español en la instauración de la Segunda República. De ahí que el proceso estaría incompleto sin la relación representativa clásica de los parlamentos.

Independientemente de la obsolescencia que puedan presentar estos cuerpos por su falta de racionalidad en el debate o ante el surgimiento de “nuevas” formas de representación, se observa que ninguna aglutina por sí sola el radio de acción de los parlamentos, en el sentido de que éstos simbolizan el derecho de los ciudadanos a participar en la toma de decisiones y que de alguna forma implica mantener los lazos de responsabilidad en la relación representante-representado.

Esta concepción es amplia pues nos ayuda a pensar en la representación como una forma simbólica en la que se busca que las actitudes de los votantes hacia sus legisladores se dé a partir de una necesidad psicológica, a tener confianza en su gobierno, al engendrar sentimientos de orgullo por su nación y sus instituciones y al creer que sus intereses están siendo favorecidos por el gobierno en general y por las legislaturas en particular (educación y socialización). Al mismo tiempo, revelan la relación propuesta entre las preferencias políticas de los votantes y el traslado de dichas preferencias a la acción gubernamental (combinación de intereses), incluyendo el beneficio inmediato de los bienes y servicios ofrecidos por los legisladores en particular y por el partido en general (gestión social). Todo ello nos indica que el cambio no sólo estará dado por la complejidad en el funcionamiento de la máquina institucional, también incluye la relación que éste mantiene con las manifestaciones de participación ciudadana, con la ideología gubernamental, con los cambios en el sistema de partidos, con las grandes demandas, con los eventos externos, etcétera, la lista es amplia y abarca todos los ámbitos de la sociedad, lo que implica cambios importantes en la forma de representación a partir de la transformación democrática de algunos regímenes y la redemocratización de otros.

CAUSAS Y EFECTOS DE LA DISFUNCIONALIDAD PARLAMENTARIA

La crisis de legitimidad y representatividad de los parlamentos analizada anteriormente obedece a un cambio en la evolución global que han venido sufriendo las relaciones económicas, políticas y sociales en un momento

histórico. Las crisis políticas que se produjeron en diversos países en el decenio de los años treinta, preludiaron síntomas amenazadores en contra de los parlamentos. La quiebra de la República de Weimar y el surgimiento del nazismo en Alemania, así como el ascenso del fascismo en Italia, han sido explicados, entre otras razones, por el desencanto ciudadano con los parlamentos. En consecuencia, el surgimiento de diversas propuestas políticas basadas en la acción directa, el corporativismo y la militarización de las masas sustituyeron la teoría de la representación y la soberanía nacional.

Así surgen movimientos cuyo énfasis se enmarca en el monopolio del poder oficial por parte de un partido político originalmente establecido para realizar una revolución, como la hazaña rusa que conduciría al partido bolchevique al poder absoluto en Rusia seguida de movimientos en su mayoría anticomunistas como el de los fascistas, encabezado por Benito Mussolini en Italia cuya estrategia se deriva de la acción del bloque nacional en contra de la pluralidad política, de la democracia representativa, del sistema de coaliciones parlamentarias y por tanto, se convierten en naciones abanderadas de las “revoluciones antiparlamentarias” a favor del partido único y de la identidad personal del jefe de gobierno. En este sentido, Alemania representa otro ejemplo de los movimientos antiparlamentarios, sobre todo por la debilidad gubernamental durante la República de Weimar, que llevaron al poder al partido nacional socialista alemán, que refrendaba su carácter nacional al organizar al nuevo gobierno en un Estado totalitario que respondía a las acciones ilimitadas de la voluntad del *führer*. Todos ellos constituyeron un fenómeno que afectó en mayor o menor medida a gran parte de las naciones europeas, como Gran Bretaña, Francia y Europa del Este, así como la instauración posterior de múltiples dictaduras en América Latina. Se trataba de movimientos que tras la instauración del partido único y el apoyo plebiscitario del líder, los parlamentos ya no constituyeron de ninguna forma el foro de debate y decisión, más bien eran considerados instrumentos para lograr el apoyo ostensible de las masas y del grupo político para el líder.

También es necesario recordar que la Segunda Guerra Mundial provocó, a su vez, el predominio del Poder Ejecutivo en la conducción de los asuntos públicos y la postergación del Legislativo. La supervivencia nacional justificó en el curso de la guerra al gobierno con facultades extraordinarias y el desdibujamiento de los parlamentos como centros de ac-

tividad política. Necesidades sociales postergadas irrumpieron de repente en los escenarios nacionales, con la consecuente proliferación de grupos de presión y de interés con puntos de vista conflictivos. Sobre todo porque la demanda popular obligó a que los gobiernos llevaran a cabo programas nacionales de emergencia donde el progreso material, la seguridad social, la independencia nacional o el prestigio internacional fueron ideas ampliamente valuadas por la mayoría de los hombres más que la prevención del poder arbitrario, los ideales de libertad personal, el gobierno constitucional o la tolerancia política como valores democráticos. Por otra parte, los asuntos públicos se fueron haciendo cada vez más complejos, ante lo cual fue indispensable la producción de información técnica, misma que se produce en el ámbito de los ejecutivos nacionales.²⁶⁴ De ahí hasta bien entrada la década de los setenta se produce una época de intervención estatal en la dirección de la economía y de la demanda, porque parecería que el parlamento se encontraba mal equipado para desempeñar un papel significativo en la toma de decisiones en el plano político y en la planificación de la política económica.

El amplio cuestionamiento a las legislaturas, por parte tanto de los regímenes autoritarios como en aquellos países con tradición parlamentaria se expresa en los efectos producidos por su disfuncionalidad dentro del sistema político. Pese a que se coincidía en que el Poder Legislativo constituía el órgano legitimador, representativo, colegiado y abierto por excelencia dentro de un Estado liberal democrático, la duda surge en el momento en que los parlamentos pierden importancia en cuanto a ejercer su papel de contrapeso del Ejecutivo, en cuanto a su capacidad de iniciar leyes y en su carácter de representante de la nación, es decir, se trata de una pérdida de funciones más que de legitimidad en el sentido doctrinal. Bajo esta perspectiva, la existencia del parlamento es cuestionada respecto a que si éste funciona como hacedor de reglas generales y uniformes que conforman el estado de derecho en una sociedad, o si sólo sanciona y legitima leyes que atienden los fines gubernamentales a los que muchas veces es sometido.²⁶⁵

²⁶⁴André Chardenagor, *op. cit.*

²⁶⁵Gregorio Peces-Barba, "El papel del parlamento en la democracia española", en *Parlamento y democracia. Problemas y perspectivas en los años 80*, Madrid, Coloquio Organizado por la Fundación Pablo Iglesias, 23-25 de septiembre de 1981.

Pareciera ser que en los países de vieja tradición parlamentaria como Francia, Gran Bretaña e incluso Estados Unidos, las legislaturas sufren un desfase entre los poderes nominales del parlamento y su autoridad real. Se trata, a juicio de los críticos, del “debilitamiento” en cierto sentido de la autoridad parlamentaria en favor del Ejecutivo sea personalizado o colegiado, quien junto con la presión de las realidades técnicas y económicas del mundo moderno, hacen del clásico esquema parlamentario un modelo en franco declive, de ahí la afirmación de que “cada vez más los ejecutivos suplantán al parlamento como órgano de decisión y rivalizan con él hasta en su función de representación de los ciudadanos”.²⁶⁶ Sin embargo, esta pérdida de autoridad puede ser explicada en términos más complejos pues a partir del surgimiento de los nuevos mecanismos de organización social y política, las legislaturas más que órganos de autoridad, vienen a formar parte de la justificación gubernamental a través de la legitimidad que representa, por un lado la celebración de elecciones y los mecanismos que de estas derivan; y por el otro, el incremento de las vías de representación derivadas de la participación popular que más que reemplazar a la instancia legislativa se observa el fenómeno de agregación implícita y explícita a la función de representación de intereses, ligado al conjunto de funciones jurídicas y sociales propias de los parlamentos modernos. Es decir, se trata de un modelo en el que las legislaturas no se presentan como el medio a través del cual se incuban y se diseñan políticas públicas, por su falta de eficacia y eficiencia, sino que se trata de un modelo encaminado a discutir públicamente las políticas y sus problemas así como las soluciones posibles; supervisar el desarrollo de las aplicaciones de las políticas públicas por parte del Ejecutivo; y representar ante el Ejecutivo las necesidades y demandas de electores individuales lo mismo que las del electorado en su conjunto.

CAMBIOS EN LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA

Las funciones encomendadas a los parlamentos de manera clásica se han dado en primer término como contrapeso del Poder Ejecutivo, como la mejor forma de organizar la participación de los ciudadanos a través de sus

²⁶⁶André Chardenagor, *op. cit.*, p. 17.

representantes, como elaborador de leyes, y como vigilante de los excesos cometidos por los gobernantes.

En la actualidad, sin embargo, los parlamentos no realizan un número fijo de funciones. Las legislaturas poseen flexibilidad de acuerdo a los momentos y a las circunstancias expuestas por los distintos contextos a los que son sometidos.²⁶⁷ El siglo xx se caracteriza por el desencanto hacia los parlamentos, mismo que se advierte ya en la primera posguerra, aun en aquellos países que se salvaron de los regímenes autoritarios como Inglaterra, donde el crecimiento de las facultades legislativas del gobierno fueron necesarias para la intervención del Ejecutivo y resolver los problemas de seguridad social que se iniciaban en esa época. Más aún, esta situación se agudiza durante la segunda posguerra en la cual se consolidó el llamado “Estado de bienestar” donde el intervencionismo estatal en la economía, las organizaciones sociales y políticas, así como la creciente tecnificación de las disposiciones legislativas llevaron al Estado a actuar de forma predominante dejando al Poder Legislativo en un segundo plano, pues ahora éste se convierte en su colaborador, debido en parte, a que los gobiernos contemporáneos tienden a concentrarse en un presidente o en un jefe de gobierno, conductores de la política nacional e internacional, que a la vez son elegidos popularmente de forma directa o indirecta por un cierto periodo, lo que les da un carácter legitimador y una solidez mayor. Además, es notorio el crecimiento de los “decretos-ley” expedidos por el Ejecutivo que le dan al gobierno atribuciones reglamentarias a fin de completar la ley sin la intervención directa del Legislativo.²⁶⁸

No obstante, las funciones que ejercen las legislaturas no pueden ser limitadas al ámbito legislativo, los parlamentos han incursionado en diversos campos, tanto que han existido críticas sobre lo indefinido de la labor de éstos al grado que se les considera que “se encargan de todo y nada a la vez”. De ahí la defensa que desde la década de los sesenta formulaba Wheare en favor de las legislaturas. En dicha defensa considera que los parlamentos, contrario a lo que se afirma, habían aumentado sus funciones y en todo caso la deficiencia de estos se debía precisamente a dicho aumento y a la

²⁶⁷Ulrike Liebert, *op. cit.*, p. 29.

²⁶⁸Héctor Fix-Zamudio, “La función actual del Poder Legislativo”, en *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 17.

poca estimación que la opinión pública tenía sobre la legislatura.²⁶⁹ Aunque reconoce que el poder ejercido por éstos en antaño se ha visto disminuido ante el poder ejercido por el Ejecutivo, sin embargo, no se trata de una decadencia como la considerada por Lord Bryce en 1927 o la deslegitimidad manifiesta de Carl Schmitt respecto al espíritu del parlamentarismo del siglo XIX, cuyos principios se encontraban en la sabiduría, la oratoria y la conducta “caballerosa” de los legisladores. Principios que a juicio de Schmitt se habían perdido y por tanto, habían llevado al desastre institucional.²⁷⁰ Tampoco se trata de reducir al máximo las funciones del Legislativo, como lo manifiesta el jurista Fix Zamudio, quien sólo le concede la única función que puede llevar a cabo “un cuerpo enfrascado en sus dificultades funcionales” y es la de control y vigilancia de las actividades gubernamentales, porque a su juicio, el Ejecutivo es quien finalmente gobierna legislando y se olvida de la multiplicidad de tareas que al Legislativo corresponden.

Pero no sólo el ascenso de los ejecutivos y la complejidad en el manejo de los asuntos públicos provocaron desventajas a la institución legislativa, también se debe tomar en cuenta que elementos tales como el sistema de partidos, el sistema electoral y el tipo de régimen gubernamental provocaron cambios a las legislaturas, de tal forma que más que una decadencia de las instituciones se tiene un cambio en el orden funcional de los parlamentos. Situación que se traduce en una complejidad funcional de los sistemas políticos al grado de que la concepción decimonónica de la división y el equilibrio de poderes resulta inadecuada para la multiplicidad de actividades que desempeñan los parlamentos, los cuales junto con los otros dos poderes e incluso con la sociedad civil han llegado a compartir. Nelson Polsby considera que la dificultad que presentan los parlamentos desde la segunda mitad del siglo XX es precisamente esa multifuncionalidad compartida que se confunde con el declive funcional e ideológico del Poder Legislativo:

²⁶⁹ André Chardenagor considera que pese a la poca estimación que los franceses guardaban de su parlamento entre 1940 y 1950, por la dificultad que tenían para integrar una mayoría estable dentro de un sistema de partidos múltiples, por la ausencia de una regla constitucional que limitara las posibilidades de crisis gubernamentales y por su actuación como una cámara de registro, dócil a las decisiones del Ejecutivo, donde incluso la oposición y la mayoría participaban de dicha insatisfacción, la asamblea popular, a su juicio, no ha perdido dos de sus principales funciones: el legislar y el controlar.

²⁷⁰ John Keane, “Dictatorship and Decline of Parliament. Carl Schmitt’s theory of Political Sovereignty”, en John Keane, *Democracy and Civil Society*, Nueva York, Verso, 1988, pp. 153-189. K.C. Wheare, *Legislaturas*, México, Oxford University Press, LI Legislatura, Cámara de Diputados, Serie Estudios Parlamentarios, 2, 1981 (1963), pp. 163-173.

“las legislaturas son cuerpos oficiales cuyas propiedades son parecidas a la de un jurado, una corte de apelación, a un cuerpo burocrático y a las de un ejecutivo electo”.²⁷¹ En este sentido, Polsby se refiere a las actividades compartidas por estos cuerpos en cuanto a que están compuestos por un número considerable de miembros, hacen un uso formal de la deliberación antes de actuar, toman las decisiones por medio del voto entre sus miembros, las reglas formuladas por ellos son acatadas por la población y son responsables directos o indirectos ante la ciudadanía.

Frente a las dificultades que presenta la división formal de las funciones de una legislatura, las situaciones particulares de los parlamentos en cada país, así como su situación histórica, dificultan en gran medida el estudio general de la función parlamentaria. Sin embargo y a pesar de que no es el objeto de este estudio entrar en las particularidades de los parlamentos en el mundo, sí se puede llevar a cabo una manifestación general de las actividades de los parlamentos y de ahí estudiar la transformación a la que se alude en su actividad tradicional. Joseph La Palombara hace un esfuerzo y de acuerdo con el estudio que hace de diversas legislaturas en el mundo, manifiesta que las funciones parlamentarias pueden ser resumidas en cuatro principalmente: representación y agregación de intereses, educación y socialización política, elaboración de leyes, y supervisión y vigilancia.²⁷² División a la que se le puede agregar la de la diplomacia parlamentaria, función que en los últimos tiempos ha revestido importancia a partir de la formación de los bloques regionales y cuya integración enfatiza la necesidad de contar con una institución de carácter legítimo como lo es el parlamento.

EL PARLAMENTO Y SU FUNCIÓN REPRESENTATIVA

La función representativa implica el vínculo entre los votantes y los integrantes del Legislativo. Esta función engloba a la formación de leyes en dos sentidos: por un lado se tiene el campo social en que se generan las demandas (proceso legislativo) y es resuelto por las decisiones jurídicas tomadas

²⁷¹Nelson W. Polsby, “Legislatures”, en Fred I. Greenstein y Nelson Polsby, “Governmental Institutions and Processes”, *Handbook of Political Science*, vol. 5, Londres, Addison-Wesley Publishing Company, 1975, p. 261.

²⁷²Joseph La Palombara, *Politics within Nations*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1974, pp. 134-184.

en el Congreso; y por el otro se manifiesta en el campo formal orgánico en el que concurre la secuencia legislativa a través del procedimiento legislativo.²⁷³ Respecto al primero (proceso legislativo), una de las tareas atribuidas al papel de la asamblea es la detección de los cambios en el proceso político y su capacidad de recibir las nuevas demandas. Aquí la responsabilidad de los legisladores va más allá de reiterar las demandas de sus representados, ya que el representante debe considerar que dichas demandas están expresadas en forma adecuada para ser admitidas y reconocidas por los demás sectores de la población como un factor de bienestar para la sociedad.²⁷⁴ En este sentido, Almond y Powell elaboran un esquema en el que se estructura la funcionalidad del sistema político desde el momento en que se formulan las demandas, sean de individuos o grupos, a través de la articulación de intereses por quienes están encargados de tomar las decisiones, pasando por la combinación de dichas demandas bajo la forma de cursos alternativos de acción (combinación de intereses) y formulando las reglas dotadas de autoridad para su aplicación y ejecución en casos individuales.²⁷⁵

Las funciones de articulación y combinación pueden darse en diversos canales y medios de acceso, desde una masa indisciplinada y hostil hasta organismos institucionales asociados en torno a intereses fuertemente articulados como el *lobby* en algunos países. Se trata de que las demandas de los grupos convezan a quienes deciden, de manera que sus planteamientos merezcan la atención de éstos y obtengan una respuesta. Así, los medios empleados para articular las demandas van desde el empleo de la amenaza de violencia hasta el uso de ésta como medios de comunicación en la transmisión de demandas.²⁷⁶ También existe la conexión directa entre representante-

²⁷³José Moreno Collado, "El proceso y la práctica legislativos", en *Política y procesos legislativos*, México, Coloquio del Senado de la República/UNAM, 1985, p. 202.

²⁷⁴Francisco Berlín Valenzuela, *Derecho parlamentario*, México, FCE, 1993, p. 134.

²⁷⁵Para Gabriel Almond, cuando las demandas de grupos o individuos no son tomadas en cuenta en el proceso de articulación de intereses por los encargados de tomar las decisiones, dichos grupos encuentran límites a sus canales de expresión que pueden irrumpir en violencia o frustración social. Incluso el desinterés por parte de los representantes sobre las demandas planteadas puede llevar a que los propios individuos sean articuladores de sus demandas a través del revestimiento de la autorrepresentación, a fin de conseguir sus objetivos en la formación de grupos sociales mayores. Gabriel A. Almond y G.B. Powell, *Política comparada. Una concepción evolutiva*, Buenos Aires, Paidós, 1972.

²⁷⁶Las múltiples expresiones que se manifiestan en marchas, plantones y todo tipo de expresiones que irrumpen la paz social son elementos característicos en la comunicación entre autoridades y demandantes para la solución de problemas. En México, tales expresiones forman parte integrante del sistema.

representado que para el caso de las legislaturas se trata de la presencia de un legislador en el parlamento que representa a una élite o un grupo de interés que articula directa y permanentemente sus intereses. Por ejemplo, en Italia los sindicatos son representados en los comités legislativos y las ventajas que mantienen ante los directivos de la industria son tales que a los segundos resulta lamentable, o la presencia de miembros de grupos de interés asociativo en el Congreso norteamericano o incluso la representación formal de estos grupos en las bancas de las legislaturas en Gran Bretaña, Francia y Alemania. A través de los comités influyen sobre las decisiones que se toman en el parlamento, ya que estos grupos suministran de información a los legisladores al hacer uso de mecanismos de consulta y negociación.

También se puede incluir dentro de esta relación directa la que se da en la práctica a través de la gestión social que los legisladores y más los partidos utilizan para ganar simpatías de parte de la ciudadanía. Se trata de una actividad mediadora a cargo de los representantes para “facilitar el enlace entre las agencias de la administración pública y la ciudadanía, con el propósito de agilizar la resolución de los problemas concretos en favor de personas o grupos particulares, surgidos en el transcurso de la acción gubernativa por obstrucciones de diversa índole”.²⁷⁷ Aquí se debe aclarar que aunque la gestión no es una actividad tradicional de la función parlamentaria porque si bien es cierto que un diputado no es un gestor de obras públicas, tampoco se puede dejar de lado que en algunas legislaturas como la mexicana se tiene asignado un lugar para atender asuntos relacionados con la gestión que aunque no se resuelven de manera directa, los representantes se enlazan con la sociedad para resolver problemas concretos que le incumben a una persona o a un grupo de personas.

A este tipo de función también se le conoce con el nombre de representación de gentes o de personas, al estilo norteamericano, donde el interés ya no es el interés de la localidad mucho menos de la nación, sino el interés de grupos o de personas, donde los representantes actúan de acuerdo con intereses tan específicos que la representación se pierde por la gestión social. Si bien es cierto que las movilizaciones sociales de organizaciones independientes son una forma de protesta por la falta de representatividad de las institu-

²⁷⁷Luisa Béjar Algazi, “La gestoría en la actividad parlamentaria”, *Crónica Legislativa*, núm. 5, septiembre-noviembre de 1992, p. 35.

ciones legislativas, muchas de ellas resultan ser movimientos reivindicativos de intereses que pueden llegar a ejercer presión y exigir a sus representantes acciones de gestión, comunicándose directamente con sus legisladores, haciéndoles ver su presencia en la lucha y defendiendo sus intereses que no necesariamente son los de la nación. Así, la actuación del diputado ya no es la de un representante en la agregación de intereses, sino la de un gestor al que se le encomienda canalizar o hasta resolver las problemáticas concretas de los ciudadanos.²⁷⁸

Sin embargo, el enlace a través de la gestión social mantiene parte de la naturaleza representativa ya que asegura a los electores que sus problemas serán transmitidos al gobierno y trabajarán para resolverlos. Aquí, además de que se ofrece este servicio, se intenta efectuar presiones en favor del electorado como un todo en su participación en los programas distributivos, introduciendo así un elemento de sensibilidad en el proceso de formulación de políticas y funcionando como un mecanismo de apoyo no sólo en favor del legislador individual o del partido sino incluso del Ejecutivo, quien evita posibles hostilidades con los representantes a la vez que genera apoyo para sus políticas a través del consenso comunitario mediado por el enlace.²⁷⁹

También se tiene al partido político como canal de acceso institucional que más que comunicar las demandas planteadas por los grupos, controla los intereses en beneficio de su mercado político. En este último caso, el partido político es considerado como la instancia especializada que desempeña la combinación de intereses.²⁸⁰

En un sistema competitivo, el partido combina ciertos intereses en un programa político con el que intenta ganar las elecciones y llevar al poder

²⁷⁸En México, cada partido político con representación en el Congreso mantiene una relación directa con la ciudadanía al destinar un lugar para la resolución de problemas en relación con la gestión social y jurídica. El Partido Acción Nacional, por ejemplo, canaliza y resuelve los problemas de acuerdo con el tipo de gestión, sea ésta agraria, civil, laboral, mercantil o penal. Se trata de las posibilidades que tiene un ciudadano común para presentar su problema ante el grupo parlamentario, el cual servirá como asesor en la resolución del problema o bien canalizará la problemática a otra instancia o incluso llega a ejercer presión ante las autoridades correspondientes para dar cause a las denuncias de los ciudadanos que acuden a dicho espacio. O bien, si se trata de grupos organizados, la Cámara de Diputados cuenta con una comisión denominada Comisión de Información, Gestería y Quejas o la de atención y apoyo a discapacitados o incluso existe una Comisión de Participación Ciudadana.

²⁷⁹Michael L. Mezey, "La legislatura, el Poder Ejecutivo y las políticas públicas. La inútil búsqueda de poder para el Congreso", en Thurber James (coord.), *La democracia dividida. Cooperación y conflicto entre el Presidente y el Congreso*, Argentina, Heliasta, 1995, pp. 138-139.

²⁸⁰Gabriel A. Almond y G.B. Powel, "Introducción", *op. cit.*

a quienes usarán su estructura política como base para el gobierno. En un sistema no competitivo puede combinar intereses de la burocracia y contar con un sistema provisto de un fuerte y efectivo centro de decisión ajeno a ella. El número de partidos también influye en la combinación. En un sistema bipartidista, se ven forzados a imponer una política basada en la combinación, es decir, la necesidad de buscar apoyo electoral obligará a ambos partidos a incluir en su paquete político las demandas más sentidas por los sectores populares y a impedir el enajenamiento de los grupos de intereses más destacados, así la combinación se da en patrones de demandas más importantes. Un ejemplo de ello fueron las elecciones generales de Estados Unidos en 1992 donde el partido demócrata capitalizó las demandas con relación al control del crimen, a una nueva política de tolerancia para los homosexuales en los servicios militares, y reformas al sistema nacional de salud, entre las principales.²⁸¹ En cambio en un sistema multipartidista, donde las coaliciones son frecuentes, la combinación se da en las instancias intraparlamentarias y electorales o si se trata de la presencia de una gran cantidad de partidos con un escaso caudal electoral, los intereses se dan por clientelas particulares y la combinación resulta mínima. O si se trata de una estructura unipartidaria los canales de acceso se cierran a los diversos intereses y éstos se ven obligados a acercarse directamente a la burocracia o al Poder Ejecutivo central.²⁸²

De lo anterior se desprende que el sentido de la representación cambia su concepción respecto a la vigilancia y el control de los electores hacia sus representantes. Esto da lugar a la crítica que hace Kelsen a la función representativa, en cuanto a que como el legislador, de acuerdo a la teoría liberal, no se encuentra en un sistema de mandato imperativo de parte de sus electores, ahora éste cambia por el mandato imperativo del partido al que pertenece o incluso de la mayoría agrupada en la asamblea, dejando de lado los intereses de sus representados por los del partido y en su caso de la mayoría. De esta forma, la propuesta lanzada por Kelsen en 1928 trata de que la representación no resulte superflua para la sociedad, por tanto, ofrece la fortaleza de ésta por medio de dos recursos extraparlamentarios: el referéndum y la iniciativa popular. Sin embargo, como se observa los canales

²⁸¹Stephen G. Cristianson, *Facts About the Congress*, Nueva York, Wilson Company, 1996, p. 544.

²⁸²Gabriel A. Almond y G.B. Powell, *op. cit.*, p. 94.

de representación ya no son exclusivos de los partidos políticos y mucho menos de las instituciones representativas sino que en la actualidad se tienen instancias externas que confluyen de forma desagregada o agregada, pero que al final representan intereses que pueden ser anexados o no en la toma de decisiones. Incluso algunos autores señalan que en casos particulares como el Parlamento inglés y el alemán, los grupos de intereses irrumpen cada vez más en la labor legislativa y en la toma de decisiones, es decir, se trata de grupos que bajo la representación de los comités o de la fracción parlamentaria influyen en el procedimiento legislativo, lo que deja en teoría la independencia del parlamentario ante sus representados y se traduce en una dependencia formal o informal de éste para con ellos y en mayor medida con el partido que lo postuló.

Al respecto, Giovanni Sartori manifiesta que los sistemas electorales pueden determinar la forma en que los votos al transformarse en curules afectan la conducta del votante, respecto a que si éstos votan por un partido o por una persona.²⁸³ En este sentido, la importancia que reviste la representación se da en la forma en que los votos se transforman, es decir, si los ciudadanos votan por un partido o por una persona. Esto es que si los candidatos dependen de sus propios recursos cuando el sistema de partidos es débil, poco estructurado y descentralizado ello lo obliga necesariamente a respaldarse en sindicatos, grupos religiosos, grupos de presión e incluso de ideas de los cuales recibe apoyo, aunque esto no indica que el candidato resulte ser totalmente independiente del partido, porque el candidato para ser incluido en la papeleta electoral debe hacer uso de su fuerza dentro del partido y en este caso la disputa se da en el ámbito local, por lo que en este caso, la candidatura es condicionada y dependiente del partido donde éste es el agente nominador (como el sistema primario adoptado por los norteamericanos). O por el contrario, cuando la organización de los partidos es fuerte, bien estructurada y controla los fondos de campaña, los candidatos dependen directamente del partido pues éstos son incluidos en las listas cerradas que presentan los partidos ante los electores, de tal forma que el programa polí-

²⁸³En la actualidad la participación política de los ciudadanos en los asuntos públicos no sólo se enfoca al proceso electoral a través de la campaña electoral y el momento de la elección, también, como ya se mencionó, existen otras formas de manifestación política no tan claras como la primera y que muchas veces son llamadas a ser las formas más legítimas de participación por su carácter directo o semidirecto de participación política como la iniciativa, el referéndum, o el plebiscito o incluso aquellas manifestaciones de inconformidad traducidas en movilizaciones, huelgas, debates, actos sociales, etcétera.

tico es preparado por los especialistas del partido y el parlamentario está encargado simplemente de defenderlo. La diferencia entre ambos tipos es por un lado: cuando votamos por personas sí importa quiénes son, cuáles son sus antecedentes, etcétera, es decir, se mantiene la tradición parlamentaria cuando se elige a una persona en el sentido de que una asamblea debe ser la congregación de “hombres ilustres que representan ilustración y razón (de la nación entera), pues sólo el hombre instruido es capaz de distinguir entre su interés personal y el interés de la totalidad y de subordinar a aquél”,²⁸⁴ con lo que se conserva la figura del diputado individual, no siendo así para aquellos que son designados a través de una lista cerrada; por otro lado, donde en realidad se está votando básicamente por un símbolo, una ideología, un programa o una plataforma, es decir, el elector no tiene control alguno en la designación de su “representante” pues ésta será exclusiva del partido que lo designó. Se trata de un individuo que al convertirse en diputado se verá impedido a actuar como representante del sector social que le otorgó su confianza. Así, los electores no designan al diputado por su persona, sino que su voto más bien significa un acto de adhesión o simpatía por un partido determinado de manera que el candidato obtiene su representación sólo en virtud de su filiación al partido electoral.²⁸⁵

Pese a los cambios en la forma del mandato representativo por uno imperativo de corte distinto al del parlamentarismo del siglo XIX, la función representativa es vital para la legitimidad del sistema y sus instituciones porque es en ese momento cuando los electores tienen la oportunidad de asociar las demandas de los distintos grupos e intereses, las cuales son sometidas ante el pleno para que otros grupos e intereses manifiesten su adhesión u oposición a la demanda presentada. La representación, así entendida, reconcilia y compromete a los diferentes intereses pues establece en un denominador común los diversos intereses de tal forma que los legisladores se ven obligados a formar coaliciones afines ya sea a corto o a largo plazo, todo depende de la similitud de los intereses expuestos en la legislatura.

Posterior a la asimilación y combinación de los intereses se procede a la formulación propiamente de la ley y es en este sentido que la crítica a la funcionalidad parlamentaria es mayor, porque los legisladores actúan más en

²⁸⁴Carl Schmitt, *op. cit.*, p. 79.

²⁸⁵Giovani Sartori, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, FCE, 1996, pp. 27-38.

función de acuerdos políticos que de la eficacia de las políticas públicas, es decir, producen políticas más consensuales que eficaces. Al mismo tiempo, por su condición de representantes pueden ser más sensibles a los intereses estrechos de sus electores si se tratase de un sistema de partidos flexible como el norteamericano o a los intereses de su congregación partidista, como en los sistemas de partido fuertemente centralizados, en detrimento del interés “nacional” y de mayor envergadura, situación que afecta en menor medida a los ejecutivos. También puede darse el caso en que ante la falta de consenso por la multiplicidad de intereses ahí expuestos y ante la dificultad de agregarlos y combinarlos, el consenso se vuelva un problema hasta llegar al estancamiento crónico del cual son sujetos de crítica. Incluso, por esa diversidad representativa, las políticas que de ahí puedan generarse no sólo no pueden llegar a consensarse, sino que hasta pueden llegar a ser contradictoras unas con otras por el interés mismo de conservar a los electores y los cabildos que en algunos países marcan la ruta electoral por sus apoyos financieros.²⁸⁶

Lo anterior demuestra que los cambios presentados en la forma de representación no se dan de manera aislada, son cambios que se presentan en los modos de vida, de pensamiento, asociados a las transformaciones económicas determinadas por la división del trabajo y la adopción de nuevas tecnologías. Tales cambios se asocian con los procesos de urbanización, educación, el desarrollo de las comunicaciones, entre otros, y han dado lugar a aumentar la necesidad de acción social con relación a la solución de nuevos problemas, a las posibilidades de intensificar la participación política y las demandas políticas de los miembros de la sociedad. Estos cambios se relacionan a su vez con el descrédito de los patrones tradicionales de representación y que para el caso de los parlamentos han significado la convivencia con patrones extraparlamentarios de actuación como los descritos con anterioridad. Es decir, la legitimidad básica de los gobiernos no se encuentra exclusivamente en su base institucional, que incluye en gran medida al parlamento, sino que existen medios externos a éstas, donde la creciente interdependencia entre unos y otros diluye aún más las estructuras y el funcionamiento específico de los parlamentos y en consecuencia, la tendencia desacreditadora a la que están sujetos, sobre

²⁸⁶Michael Mezey, *Comparative Legislatures*, Durham, N.C., Duke University Press, 1979, pp. 13-17.

todo en su función representativa, se presenta como una crisis de la institución legislativa.

EL PARLAMENTO Y SU FUNCIÓN DE SOCIALIZACIÓN Y EDUCACIÓN POLÍTICA

La función de educación y socialización políticas, se refiere a los medios por los cuales un sistema político se perpetúa a través del mantenimiento de su legitimación con la población. Dicha legitimación puede darse en dos momentos: por un lado, durante los debates que se llevan a cabo en las legislaturas y hacen del conocimiento del público los problemas que confronta el Estado, y por otra parte, la necesidad misma del debate legislativo que obliga a la presentación de los problemas más complejos del gobierno en forma accesible a los legisladores y por lo tanto, más comprensible para el público. Al mismo tiempo, el debate es un mecanismo de representación parlamentaria que influye, de alguna forma, sobre las políticas públicas.

Si bien el papel de la discusión en la representación ha sido mermado por una tendencia que considera esta actividad como un mero hablar, al no existir una capacidad legislativa para rechazar las propuestas del Ejecutivo sólo se tiene una actitud irracional que “da rienda suelta a la furia” de parte de los legisladores sin posibilidades reales respecto de las políticas que son finalmente adoptadas. Así el Ejecutivo, seguro de que acabará “saliéndose con la suya, se sentirá libre para ignorar las discusiones legislativas para seguir adelante con su propia información y a su propio ritmo”.²⁸⁷ Sin embargo, ignorar los debates legislativos representa un riesgo para el Ejecutivo en la medida en que éstos sean públicos y constituyan una representación amplia de la opinión; es decir, la reacción adversa del Legislativo contra las iniciativas gubernamentales puede disuadir a éste de seguir adelante, incluso si cuenta con la autoridad o los votos para hacerlo (por ejemplo, cuando el parlamento hace uso del veto como en Estados Unidos o se llega incluso al poder de disolución como en Francia). David Mayhew observó cómo la opinión pública tiene efectos mayores sobre las políticas en lugares donde ésta juega un papel fundamental, tal es el caso de los Estados Unidos donde la opinión pública provocó cambios en la política de gobierno de Lyndon B. Johnson en 1968 y no lo constituyó la acción de los congresistas. O por

²⁸⁷*Ibidem*, p. 136.

el contrario, el debate también contribuye a alentar decisiones oportunas sobre políticas al estimular al Ejecutivo a la acción, al mismo tiempo que influye en la opinión pública.

Al respecto Maurice Duverger define a la representación parlamentaria como el porcentaje de sufragios obtenidos por los partidos en el país, con el porcentaje de asientos en la asamblea, situación que lleva a Duverger a afirmar que cuanto menor sea la diferencia entre ambas dimensiones la deformación de la opinión pública, por tanto, será menor y esto sólo se logra a través de la representación proporcional y no siendo así en un régimen de mayoría a una sola vuelta, que se traduce en una amplia desproporción de la opinión pública expresada en las urnas.²⁸⁸ A juicio de Duverger los partidos crean la opinión pública tanto como la expresan, y la forman más que deformarla, porque sin partidos, como instrumentos de participación política, habría sólo tendencias vagas, intuitivas, variadas, dependientes del temperamento de la educación, de las costumbres, de la situación social, etcétera. Lo anterior se debe a que para el autor existe una opinión elaborada y una opinión bruta, donde la primera es el resultado de la agregación de la segunda como consecuencia de la propaganda partidista y del tipo del sistema de partidos y el régimen electoral.²⁸⁹

De ahí que la opinión pública sea extraída de la masa de opiniones privadas, donde a los partidos corresponde por un lado formarla y por el otro guiarla, canalizarla. La campaña electoral es uno de los medios iniciales para la formación de la opinión pública pues atrae al máximo de electores, proponiéndoles fines particulares, adaptados a sus intereses, que incluso pueden ser manejados en el ámbito nacional como una vinculación psicológica donde los medios de comunicación juegan un papel importante en el tratamiento de los asuntos y provocan amplio interés entre los ciudadanos.²⁹⁰

Pero no sólo las campañas electorales contribuyen a la formación y deformación de la opinión pública, también la influencia que tienen sobre ésta los sistemas de partidos y los regímenes electorales es muy clara en la localización geográfica de las opiniones. De ahí el problema de que las minorías no pueden ser representadas en un plano nacional, sino porque son mayo-

²⁸⁸Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, 12a. ed., México, FCE, 1990, p. 399.

²⁸⁹*Idem.*

²⁹⁰Antonio de Cabo de la Vega, *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, México, UNAM, 1994, pp. 151-155.

rías en algunas circunscripciones. Es decir, el escrutinio mayoritario acentúa la localización geográfica de las opiniones, incluso podría decirse que una opinión nacional (repartida de hecho en la totalidad del país) se convierte en una opinión regional, pues ésta no es representada más que en las porciones de territorio donde es la más poderosa. O por el contrario, la representación proporcional actúa en sentido opuesto: opiniones locales fuertemente arraigadas tienden a extenderse al plano nacional, por la posibilidad de ser representadas incluso en las regiones en que son fuertemente minoritarias. Por lo que considera que la representación proporcional acentúa la tendencia centralizadora y “uniformadora”. Pese a la orientación dirigida por la opinión, la orientación política de los ciudadanos, sin embargo, casi siempre es contraria o dista de la política proyectada por el parlamento, independientemente de que sus miembros hayan sido electos por razones esencialmente locales o por sus posiciones respecto a los grandes intereses nacionales.

Aquí la oposición no existe respecto al tipo de régimen, sea ésta de mayoría absoluta o relativa, sea proporcional, más bien se da en el tipo de escrutinio uninominal o de lista, permitiéndole al primero, por su carácter personal, mayor facilidad en las promesas individuales, ampliar los lazos locales del candidato; por el contrario, la opción en atención a la lista cerrada obliga al elector a votar por un partido más que por hombres, es decir, por una ideología y una organización nacional más que por defensores de intereses locales, como sería el caso del Congreso norteamericano, donde la estrechez de los distritos electorales y el sistema uninominal es el resultado de la descentralización partidista, lo que resulta contrario al sistema inglés de listas cerradas y amplia centralización partidista.

Sin embargo, el debate legislativo no sólo alienta o desalienta las decisiones, forma o deforma la opinión, también funciona para ampliar la base informática sobre la que se toman decisiones. Como las opiniones de la nación están expresadas en la legislatura, a través de los partidos políticos, puede incrementarse la sensibilidad de la política ante la opinión pública. El modelo de representación supone que el Ejecutivo, usará la opinión parlamentaria para alentarla acerca de problemas políticos o técnicos en lo que se propone hacer, o bien para guiarla hacia medios más eficaces de lograrlo. De ahí que una de las desventajas que enfrentan las legislaturas, a juicio de los críticos, es el incremento de la presencia del Ejecutivo en detrimento del Legislativo en los medios de expresión y comunicación modernos, sobre

todo audiovisuales, que le permiten al Ejecutivo entrar directamente en contacto con los ciudadanos, sustituyendo de este modo el diálogo con el parlamento, pues en realidad la comunicación se dirige en primer término a los dirigentes de asociaciones, sindicatos y grupos de interés de toda índole. El diálogo así entendido hace que se sustituya la deliberación parlamentaria por la consulta directa a los ciudadanos.²⁹¹

Sin embargo, son los medios masivos de comunicación los que, en realidad, dan cuenta de las temáticas más importantes que se llevan a discusión. Son ellos los canales de difusión y de corto alcance a la población para atender la actuación de sus representantes.²⁹² Aunque no se debe olvidar que una de las tesis sostenidas por Schmitt con relación a la legitimidad parlamentaria era precisamente la pérdida de tres de los principales elementos que sostenían el “espíritu” parlamentario: la representación, la publicidad y el debate, sin olvidar la razón a la que aludía Bentham. Ante la introducción de los partidos políticos de masas a la arena parlamentaria, sus virtudes presentan cambios que convierten a las asambleas en:

...el escenario donde los diferentes partidos se enfrentan entre sí con una fuerza calculada de antemano y en el que el discurso no tiene por objeto convencer al auditorio, sino que va directamente dirigido a los ciudadanos, en cuyas futuras decisiones políticas se quiere influir mediante esa argumentación de ventanas afuera, no obstante que se continúan presentando las decisiones como el resultado de una discusión política seguida de una votación, es decir, destruyendo la publicidad y haciendo del parlamento una fachada, quien ya no tiene como objeto construir una verdad general que sea aceptable para todos, sino explicar y en definitiva, promover la adhesión ciudadana en favor de determinadas decisiones políticas, adoptadas precisamente por el partido o la coalición de partidos gobernantes.²⁹³

²⁹¹Gregorio Peces-Barba, *op. cit.*

²⁹²La definición que elaboran Almond y Powell con relación a la socialización política resulta un tanto más completa pues a su juicio trata del proceso por el cual las culturas políticas se mantienen y cambian. Es decir, el proceso de socialización se mantiene durante toda la vida del individuo y éste puede ser adquirido mediante formas manifiestas como la comunicación explícita de la información, valores, sentimientos sobre los objetos políticos (como la educación cívica), o de forma latente que implica la transmisión de actitudes no políticas que afectan las actitudes hacia roles y objetos análogos existentes en el sistema político. Esto es, la cultura general puede tener efectos en la esfera política, ello porque los agentes de la socialización política para los autores se encuentran desde la familia, pasando por la escuela y la experiencia laboral hasta los medios masivos de comunicación. *Política comparada...*, pp. 63-67.

²⁹³Eloy García, *Inmunidad parlamentaria y estado de partidos*, Madrid, Tecnos, 1989, p. 118.

Así la discusión, el debate y su consecuente publicidad ya no se encuentran en el pleno de la asamblea representativa sino en el seno del grupo político (cuando existe un partido dominante), del grupo gobernante (cuando existe un sistema de partidos débil) o incluso al interior de la legislatura a través de comisiones cuyos acuerdos entre el partido o la coalición de partidos son tomados de antemano por los grupos de decisión y no se discuten ni mucho menos se debaten en el pleno y tales decisiones solamente son publicitadas en el momento de la ejecución. De ahí la recomendación de John Stuart Mill respecto a que todo parlamento debe constituir no sólo “el congreso de opiniones de la nación”, sino también la de “cada sector capaz de expresarse a plena luz y estimular al debate”. Porque el debate finalmente constituye

un encuentro convenido entre iguales, que se reúnen convocados por la palabra y se dedican a trabajar dentro de ciertas tareas verbales propias de la labor parlamentaria como el análisis, la reflexión, la crítica, el debate, la polémica y la resolución racional de los enfrentamientos por medio de la propuesta y adopción de las mejores y justas soluciones. Todo ello en pro del beneficio colectivo.²⁹⁴

Es así como la práctica parlamentaria para los más optimistas se presenta como manifestación verbal que representa al conjunto de acciones e imágenes generadas por el órgano mismo y que son transmitidas como realización de la acción a través de la opinión, de ahí la necesidad de elevar la efectividad y la calidad del discurso para que no sólo transmita “el espíritu” que engloba el debate de los distintos intereses, sino que sea capaz de generar consenso entre las partes sobre los mecanismos adecuados para fortalecer los lazos de confianza en la institución representativa.

EL PARLAMENTO COMO LEGISLADOR

La función legislativa, una de las que a juicio de algunos autores ya no pertenece propiamente al parlamento en el sentido de que no es el lugar donde se lleva a cabo la incubación y el diseño de la norma, consiste en emitir normas generales sobre la reglamentación de las actividades del Estado. La

²⁹⁴Teresa Carbó, *El discurso parlamentario mexicano entre 1920 y 1950*, México, CIESAS/El Colegio de México, 1995, p. 84.

formación de leyes es entendida como la elaboración de reglas generales donde el Ejecutivo sólo se encarga de resolver un caso particular al atender a la reglamentación general ya establecida. Sin embargo, en la actualidad, como ya se mencionó, esta función es compartida con el Ejecutivo al grado de que la producción legislativa ha quedado casi en su totalidad en manos del Ejecutivo de quien se dice *gobierna legislando*. Ello porque de las principales atribuciones concedidas a los ejecutivos en general, se encuentran la elaboración de leyes y la intervención del gobierno en el proceso legislativo a través de la presentación de enmiendas, al retirarlas, vetarlas o iniciarlas. También por sus amplias atribuciones en materia militar, internacional, económica, política y social.

El cambio en el esquema tradicional del parlamento se da a partir del aumento de poder del Ejecutivo al que se subordina la legislatura. Esto se da, principalmente, a través del gobierno de la mayoría en el parlamento y se convierte, por consiguiente, en un órgano que no genera sus propias decisiones sino que éstas se producen en el órgano de decisión de ese gobierno de la mayoría que suele estar en el Poder Ejecutivo.

Así, se tiene un incremento de la actividad estatal y de la dinámica propia de la realidad contemporánea, la tecnificación de los asuntos públicos y una mayor incidencia de las demandas populares que exigen al Ejecutivo respuestas rápidas. Tales hechos requieren de una permanente actividad legislativa, para la cual las asambleas tienen dificultades respecto a la agilidad de legislar y conocer de modo global la creciente actividad estatal, por lo que su participación se reduce consecuentemente a la aceptación, algunas veces incondicional, de leyes y reglamentos propuestos por el Ejecutivo. Esto es evidente cuando bajo la presión de exigencias por una mayor justicia social, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, trajo consigo intervenciones cada vez más frecuentes del Estado en la vida económica, fenómeno que llevó a la expansión de la actividad gubernamental en las tareas legislativas. De esta manera, el Ejecutivo ha dejado en la realidad de ser dependiente de la asamblea en los países dotados de un régimen parlamentario clásico y goza de una zona de actividad que le es propia. Por ejemplo, la diplomacia ha tendido a ser el trofeo exclusivo de los líderes, jefes de Estado o de gobierno, con lo que la actuación nacional de los parlamentarios quedó rebasada, dejando de esta manera que los intereses de la nación quedaran en manos de los jefes de gobierno y a los legisladores únicamente

correspondiera la función de observadores de las políticas internacionales llevadas a cabo por los líderes gubernamentales.²⁹⁵

Hay que señalar, al mismo tiempo, la urgencia y rapidez en muchos casos de las decisiones que contrastan con la lentitud del proceso parlamentario y los rituales que lo caracterizan, lo que ha producido un aumento de los decretos-leyes que no necesitan ser referidos a las asambleas. Las dificultades reglamentarias y la consideración del pleno como un cuello de botella en el cual se acaba la agilidad con que deberían ser tratados los asuntos que competen a la sociedad en su conjunto, son parte de las dificultades que presentan los parlamentos para llevar a cabo su labor legislativa.²⁹⁶ En la actualidad, las cuestiones de políticas públicas se resuelven mediante un proceso de negociación entre los diversos centros de influencia: con las comisiones parlamentarias, con el líder del Congreso, con el jefe del Ejecutivo, con las oficinas gubernamentales, con los grupos privados, etcétera. Se trata de un proceso que da cabida a diferentes opiniones que promueve por su propia naturaleza la demora y el estancamiento hasta llegar a la inestabilidad, producto del choque entre los distintos grupos de influencia. El problema se deriva de su naturaleza colegiada y deliberativa así como representativa. Este fenómeno se acentúa aún más cuando se trata de legislaturas abiertas que favorecen las posturas individuales de los electores o grupos de presión o si se trata de legislaturas con sistemas cerrados, es decir, con disciplina partidista, mayoría favorable al Ejecutivo, etcétera, es más fácil lograr acuerdos y decidir medidas, claro que en este caso es el Ejecutivo quien legisla y el parlamento únicamente sanciona, lo que no indica un equilibrio real de poderes. Algunos países como Francia e Inglaterra utilizan instrumentos que agilizan el proceso y evitan el obstruccionismo, como la llamada *guillotina*, mecanismo que se encarga de “someter un asunto a un voto de confianza, cuando se invoca la guillotina, todo el debate cesa, y si el parlamento no

²⁹⁵Sin embargo, no debe olvidarse que esta función ha sido tomada por los miembros de los parlamentos nacionales al constituirse reuniones en el ámbito interparlamentario entre diversos países, haciendo del legislador un diplomático representante de la nación.

²⁹⁶Una legislatura puede ser un buen instrumento de la voluntad popular en tanto represente efectivamente los intereses de sus electores. Para que esto se lleve a cabo no basta realizar las funciones que le son encomendadas (representación, control y vigilancia, agregación de intereses, socialización, educación política y función legislativa), también deben tomarse en cuenta los mecanismos que al interior de la asamblea son aplicados, porque mucho de la organización y democratización que ahí se practica, refleja la labor del legislador hacia sus representados.

presenta una moción de censura y no vota en menos de 14 horas, se considera que la ley ha sido aprobada”.²⁹⁷

También se señala como otra de las dificultades legislativas, la falta de preparación técnica de los diputados ante la carencia de una carrera parlamentaria, y ante la falta de apoyo técnico e informativo con el que cuenta el Ejecutivo, lo que disminuye en mucho su papel de representante de la nación y la función de control que ejerce sobre las actividades gubernamentales. Es así como los ejecutivos, se afirma, no sólo comparten la tarea legislativa con los parlamentos sino que en la mayoría de los casos esta función es predominante en los primeros y efímera en los segundos. Sin embargo, esta afirmación no es sostenible para todos los parlamentos; en 1994, Alemania destinó grandes cantidades de recursos financieros y materiales al parlamento ante el incremento del trabajo legislativo.²⁹⁸ Otro ejemplo lo constituye el Congreso norteamericano que después de la reforma de 1970 incrementó el tamaño de las dotaciones de personal de las comisiones y subcomisiones representando un aumento del 250 por ciento entre 1970 y 1983, en tanto que la dotación de personal de los congresistas individuales aumentó en un 60 por ciento;²⁹⁹ además, la labor legislativa del Congreso norteamericano sobrepasa cualquier expectativa, pues en 1992 se presentaron 5,231 iniciativas de ley; en 1993 las enmiendas aumentaron a 6,721; y en 1994 disminuyeron a un poco menos de la mitad, 3,103 en total. Por supuesto que no todas las enmiendas presentadas por los legisladores en el Congreso norteamericano logran ser aprobadas, la gran mayoría permanecen como propuestas que no prosperan durante el procedimiento legislativo. Por ejemplo, de las enmiendas que llegaron a prosperar y se convirtieron en leyes se tienen 347 en 1992; 210 en 1993; 255 en 1994 y 88 en 1995.³⁰⁰

²⁹⁷Giovanni Sartori, *op. cit.*, p. 182.

²⁹⁸En Alemania existen grupos de partidos de una misma filiación o coalición (*fraktionen*) que se encargan de llevar a cabo el cabildeo y por el cual la mayor parte de las enmiendas son encomendadas en esta instancia mediante el cabildeo que realizan sus miembros con los grupos de interés que representan. Suzanne S. Schüttemeyer, “Hierarchy and Efficiency in the Bundestag: the German Answer for Institutionalizing Parliament”, en Copeland y Patterson (eds.), *Parliaments in the Modern World Changing Institutions*, EUA, University of Michigan Press, 1994.

²⁹⁹Michael L. Mezey, “La legislatura, el Poder Ejecutivo y las políticas públicas”, *op. cit.*, p. 129.

³⁰⁰*Almanac 95, 104th Congress 1st session*, EUA, Congressional Quarterly INC., 51st. Annual, pp. I-5-I-7.

Un caso peculiar en el que el Ejecutivo es dominante porque se basa en su mayoría parlamentaria, lo constituye el caso italiano donde de acuerdo con las cifras, el predominio del Ejecutivo es menor ya que entre 1948 y 1953 el 90 por ciento de las iniciativas presentadas por éste eran promulgadas, pero tal porcentaje disminuye hasta llegar al 47 por ciento de 1983 a 1987 y 50 por ciento de 1987 a 1992. Lo mismo ocurre con el número de iniciativas presentadas por el Legislativo, que en esos mismos años pasó de 457 a 332 y 294, respectivamente. En tanto, las enmiendas presentadas por los legisladores aumentan en número hasta alcanzar 275 para el primer periodo, en comparación con las 1,163 y 1,384 que presentan en los siguientes años, aunque tal situación no indica un aumento en el número de iniciativas promulgadas; por el contrario, los porcentajes muestran la disminución en el número de enmiendas aprobadas, las cuales de 1948 a 1953 constituían el 19 por ciento en comparación con los años de 1983 a 1987 las cuales representaron el 3 por ciento de las presentadas por la legislatura, en tanto, de 1987 a 1992 éstas presentaron un ligero aumento que representó el 5 por ciento de las enmiendas promulgadas.³⁰¹ Ahora bien, si se hace una comparación con las cifras detectadas en el caso mexicano, pese a que nuestro país no cuenta con una tradición parlamentaria, los datos muestran que contrario a lo que se afirma, la labor legislativa no ha declinado y se tiene que en la LIV Legislatura (1988-1991) las enmiendas presentadas sumaron 240, mientras que en la LV (1991-1994), éstas aumentan a 254, de las cuales, en el primer caso, el 76 por ciento fueron presentadas por las fracciones parlamentarias en su conjunto y el 24 por ciento fueron iniciativas del Ejecutivo. En la siguiente legislatura, la situación es parecida, con el 63 por ciento para los primeros y 37 para el segundo. Esta situación no se presenta de la misma forma si se compara con las enmiendas promulgadas, las cuales favorecen al Ejecutivo con el 90 por ciento de las mismas a su favor y bajo el apoyo del partido mayoritario.³⁰²

Sin ánimo de pretender negar el aumento del Poder Ejecutivo frente al Legislativo, no se puede pensar que la labor legislativa de los parlamentos

³⁰¹Maurizio Cotta, "The Rise and Fall of the Centrality of the Italian Parliament: Transformations of the Executive-Legislative subsystem after the Second World War", en Copeland y Patterson (eds.), *op. cit.*, pp. 61-62.

³⁰²Laura Valencia Escamilla, *La representación política en México: La LIV Legislatura (1988-1991)*, tesis de licenciatura, México, FCPYS/UNAM, 1994, pp. 169-172.

haya declinado a tal grado que ha llegado a desaparecer como una de sus principales funciones; por el contrario, tal parecería que al igual que los ejecutivos, los parlamentos han aumentado sus prerrogativas legislativas al grado de que a través de la función representativa los diputados detectan de manera más inmediata y no a través de los informes y datos que les puedan proporcionar las oficinas administrativas del ejecutivo, las problemáticas a resolver. Se trata de que mediante la labor representativa, las leyes mantengan a través de la deliberación, la opinión pública y la percepción de las principales necesidades y demandas, el carácter funcional, oportuno, sensitivo y coherente en las políticas públicas a aplicar, a la vez que se ejerce control y supervisión en el desarrollo y aplicación de las mismas.

LAS ACTIVIDADES DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN PARLAMENTARIA

Para John Stuart Mill “vigilar y controlar” al gobierno era la tarea propia de la legislatura, en comparación con la función de gobernar para la cual él pensaba que la legislatura era radicalmente inepta. En la actualidad, la mayoría de los estudiosos de las legislaturas consideran que como el modelo de representación cede tanta autoridad al Ejecutivo en materia de formulación de políticas, presuponen la enérgica puesta en práctica de las actividades legislativas de supervisión al asegurarse que el Ejecutivo va a dar cuenta pública de sus actos, lo que impediría el abuso del poder, al mismo tiempo que la supervisión puede incrementar la eficacia de las políticas al ampliar la base informativa, por medio del debate y de la influencia de la opinión pública, sobre la cual se puede llegar a la decisión de revisar políticas.

En este sentido, cada régimen guarda su propio concepto de control gubernamental pues este punto ha servido a innumerables discusiones en torno a la estabilidad o inestabilidad que presentan los sistemas políticos de acuerdo con la fortaleza que conservan los parlamentos con sus respectivos ejecutivos. Algunos sostienen que el modelo parlamentario está asociado con la estabilidad política, en especial cuando opera en el contexto de un sistema de partidos políticos fuertes que puede proporcionar mayorías legislativas confiables para el gobierno en turno, como el sistema inglés. Pero en países con partidos políticos múltiples y mayorías legislativas inestables, el sistema parlamentario puede producir cambios frecuentes de funcionarios y políticas gubernamentales, tal es el caso del sistema político italiano

o durante la Tercera y Cuarta República francesa. Si bien los modelos parlamentarios pueden ser inestables cuando los sistemas de partidos son débiles y fraccionados, los sistemas presidenciales han sido habitualmente los más inestables de los dos modelos constitucionales. Esta tesis es sostenida por Juan Linz, quien señala que las causas de inestabilidad política en los sistemas presidenciales se debe a que un sistema presidencial “reduce las opciones disponibles, crea situaciones de suma cero, desalienta el desarrollo de la organización y disciplina partidarias, corre el riesgo de provocar el estancamiento si el parlamento cae en manos de un partido o partidos de la oposición, y reduce la flexibilidad de los gobiernos para responder a las crisis con cambios de funcionarios o de políticas”,³⁰³ incluyendo además las profundas divisiones sociales relacionadas con las escisiones económicas, étnicas, regionales e ideológicas que las instituciones políticas no tienen capacidad para superar.

Pese a las diferencias suscritas al tipo de régimen la función de vigilancia, control y supervisión implica, en ambos sentidos, la posibilidad de controlar al Ejecutivo y a su aparato burocrático, con los instrumentos de que dispone el parlamento para dar permanencia o continuidad a la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, a través de la comprobación permanente del cumplimiento de los objetivos del programa de gobierno cuya naturaleza se origina en un acto de decisión política, al otorgar la confianza al titular del gobierno y engendrando responsabilidad frente al parlamento. De ahí que los instrumentos de control pueden ser generalizados en: la aprobación de proyectos de ley elaborados por el gobierno, la convalidación de los decretos-ley, la autorización para convocar a referéndum, autorización para declarar Estado de guerra, autorización para la celebración de convenios internacionales, autorización del presupuesto, celebrar juicio político, comparencias, interpelaciones y mociones de censura, crear comisiones de investigación y demandar información al Ejecutivo y a su aparato burocrático.³⁰⁴

³⁰³Juan Linz, “Totalitarian and Authoritarian Regimes”, en Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby, *Macropolitical Theory, Handbook of Political Science*, vol. 3, Londres, Addison-Wesley Publishing Company, 1975, p. 175.

³⁰⁴Javier García Fernández, “Funciones de control del parlamento”, en *El Poder Legislativo en la actualidad*, *op. cit.*, p. 62.

La aprobación de proyectos de ley es uno de los instrumentos más controvertidos pues para una legislatura activa con la capacidad suficiente de tomar la iniciativa, de deliberar y de decidir acerca de las políticas públicas, como el Congreso norteamericano, tal instrumento resulta un arma de doble filo, pues por un lado “los poderes de veto presuponen que un parlamento puede iniciar la legislación y/o modificar las propuestas legislativas del Ejecutivo”; y por el otro, se tiene la defensa de parte del Ejecutivo con relación a su prerrogativa de vetar de manera total, o parcial los proyectos de ley presentados por el parlamento. En Estados Unidos esta acción se ejerce de manera cotidiana porque en principio, el congreso generalmente está controlado por el partido opositor y en segundo lugar, porque la descentralización y flexibilidad del sistema de partidos, deja en libertad a los miembros de un mismo partido a votar de acuerdo con los intereses que representan y no con los lineamientos trazados por el partido. Así se tiene que durante los primeros tres años de gobierno, los presidentes Ronald Reagan y George Bush vetaron 22 y 25 propuestas de ley, en tanto, Bill Clinton tan sólo en 1995 vetó 11 proyectos provenientes del parlamento, tomando en cuenta que los dos primeros enfrentaron congresos demócratas, siendo ellos republicanos, mientras que el segundo al enfrentar a una mayoría republicana, su relación con el congreso era tensa y por tanto, el Presidente incrementó el uso de su facultad de vetar leyes; sin embargo, dicha cifra no se compara con la registrada en la administración de Franklin D. Roosevelt, quien vetó 635 iniciativas. Lo anterior demuestra que pese a la fortaleza que guarda el Legislativo frente al Ejecutivo, éste mantiene el control a través del veto y la negociación, situación que garantiza de alguna forma la estabilidad del sistema y la prerrogativa del Ejecutivo sobre el Legislativo continúa, aunque en menor medida, si se compara con las administraciones electas posteriores a las dos grandes guerras.

La convalidación de los decretos-ley, trata de la valoración con relación a la prerrogativa que poseen los ejecutivos ante la lentitud del procedimiento legislativo, es decir, es un instrumento que valora lo adecuado o inadecuado de la disposición legislativa de urgencia al programa de gobierno. Sin embargo, el mecanismo de decretar leyes es un instrumento que disfruta el sistema presidencial para “gobernar legislando” y del que en América Latina se ha llegado a abusar. Un caso extremo es Brasil; cuando el presidente Sarney emitió tan sólo en 1988, 142 decretos de emergencia, o sea uno cada

cuatro días, en 1990 el gobierno de Collor de Melo emitió 150 decretos, lo que casi equivale a uno de cada dos días laborales. Entonces el “decretismo” se convierte en el instrumento normal de gobierno y la convalidación de los mismos representa la excepción.

La autorización para convocar a referéndum es la prerrogativa que aprueba o niega al gobierno acudir a legitimar una determinada decisión o ejecutar una medida política prevista en el programa de gobierno por parte del cuerpo electoral. Sin embargo, es el Presidente quien a través del referéndum, principalmente en los países latinoamericanos, evita la obstrucción parlamentaria. Somete a referéndum cualquier propuesta de ley que el parlamento rechaza, además de que legitima su programa de gobierno independientemente de que éste sea eficaz o no, pues lo importante es que al obtener el apoyo popular las perspectivas de fracaso o éxito no son válidas.

La autorización para declarar estado de guerra se traduce en la atribución que tienen los parlamentos para comprometer a un país en una guerra, sin embargo, esta es otra de las atribuciones que comparte conjuntamente con el titular del gobierno. No obstante, más que un poder compartido este es un poder que después de la Segunda Guerra Mundial ha sido una atribución casi exclusiva de los jefes de Gobierno, ello porque las facultades de guerra, la mayoría de las veces, si no es que casi siempre, están unidas a la diplomacia y a la seguridad nacional. Actividades que, en la mayoría de los regímenes presidenciales, son atribuciones del Presidente, quien por norma es el comandante en jefe de las tropas militares y el conductor de la diplomacia nacional, ya que es él quien celebra los tratados y designa a los embajadores (con dictamen y acuerdo del Senado) y a los embajadores y ministros de otros países. Además, no hay que olvidar la organización de los ejércitos permanentes en tiempos de paz y la institucionalización de los sistemas de seguridad nacional a cargo de los jefes de Gobierno, como dos aspectos que hacen manifiesta la independencia del Ejecutivo respecto al Legislativo en dicho ámbito. Sin embargo, dicha independencia no es total en el caso norteamericano, ya que si bien las prerrogativas presidenciales respecto a las facultades de guerra son amplias, el Presidente no es totalmente libre en ese sentido. En principio porque, los fondos militares son otorgados por el Congreso y es ahí donde el Presidente tiene que hacer uso de su habilidad de negociador con aquellos que se oponen a la intervención militar convocada por el Ejecutivo, tal es el caso relacionado con la discu-

sión en torno al apoyo militar de las tropas norteamericanas a Nicaragua durante toda la década de 1980, donde las posiciones se encontraban tan fragmentadas que la medida resultó impopular tanto en el ámbito nacional como internacional, por lo que el Legislativo decidió armar una estrategia alternativa a la propuesta por el Ejecutivo y que de alguna forma afectó las actividades internas del cuerpo, las del Ejecutivo, las actividades y acontecimientos nacionales no gubernamentales y los regionales.³⁰⁵

La autorización para celebrar convenios internacionales trata de los acuerdos que los ejecutivos suscriben con otros países y que implican cambios que afectan las normas legales, como los tratados comerciales o que manifiesten obligaciones financieras, como los recursos de endeudamiento externo. Tales recursos le han dado amplio margen de actuación al Ejecutivo en el sentido de que con la celebración de acuerdos comerciales en la formación de bloques económicos en todo el mundo, se ha incrementado la labor legislativa de parte del Ejecutivo pues a él corresponde el diseño de la política económica nacional e internacional proyectada para el país. Tal es el caso de la celebración del Tratado de Libre Comercio, reunión del grupo andino, o incluso de aquellos convenios que van más allá de un acuerdo comercial y se traducen en uniones políticas como la Comunidad Europea.

El control presupuestal consiste en el examen y comprobación de la cuenta general del Estado por parte de los miembros de la Cámara Baja, sus efectos radican en la constitución de juicios de valor sobre la acción del jefe de gobierno y su gabinete al aprobar o no la cuenta general. Esta función se encarga de exhibir ante la opinión pública las irregularidades en las que incurrirían funcionarios durante el ejercicio de sus responsabilidades y pueden dar lugar a la corrección de conductas de los servidores públicos y, en casos extremos, al juicio político en contra de ellos.³⁰⁶ Ante la escasa intervención del Legislativo en la elaboración de las políticas públicas de los gobiernos, el control presupuestal se ha convertido en un arma que ha sido considerada como la única o la más conveniente para el Legislativo en el sentido de ganar espacios en la “batalla por el gasto”. Se trata de un proceso en el que el titular del gobierno y sus funcionarios se ven forzados a negociar con los legisladores y controlar desde su ámbito el proceso presupuestario. También

³⁰⁵Gary W. Copland y Samuel Patterson, *op. cit.*, p. 88.

³⁰⁶Francisco Berlín Valenzuela, *op. cit.*, p. 141.

es en este sentido que los legisladores en esta ocasión ceden sus prerrogativas a cambio de beneficios políticos. Por ejemplo, aprobar el presupuesto en relación con la seguridad social resulta benéfico para un legislador o una fracción parlamentaria, porque se trata de una medida popular que responde a presiones políticas y preferencias públicas y ayuda a mantener u obtener el apoyo de cierto grupo de interés que se pretende representar o al conjunto de electores que votarán a favor del partido. Situación que significa un control flexible en el que la negociación y el pacto entre ambos poderes es imprescindible para la convivencia política.

La facultad de celebrar juicio político al jefe del Gobierno así como a sus colaboradores por traición, o cualquier otro delito contra la seguridad del Estado es un control parlamentario que reclama responsabilidad penal a los miembros del Poder Ejecutivo. Pero es un instrumento poco usual en los regímenes modernos. En Estados Unidos, por ejemplo, sólo el presidente Andrew Johnson ha sido sometido a juicio político, sin embargo la resolución no resultó condenatoria por un solo voto. Asimismo, la Cámara de Representantes en ese país recomendó someter a juicio político a Richard Nixon por el caso Watergate, recomendación que no tuvo efecto pues éste renunció antes de que se aprobara el juicio político en su contra. En los países latinoamericanos el uso del juicio de responsabilidad ha sido muy escaso, sin embargo, podemos señalar dos casos: el del presidente de Brasil Fernando Collor de Melo quien fue destituido de su cargo y el caso de Carlos Andrés Pérez, Presidente de Venezuela, quien fue procesado penalmente. Pese a lo inusual del juicio político como mecanismo de control se han utilizado diversos instrumentos de responsabilidad en contra de la actuación del Ejecutivo y sus miembros, en caso de manifestar conductas de corrupción, represivas, ilegales o que se hayan excedido en sus prerrogativas; por ejemplo, la facultad de destitución de funcionarios individuales por parte del Congreso norteamericano es muy usual, como la ejercida en contra de los secretarios del gobierno interior y del trabajo del presidente Reagan; la celebración de audiencias calificadoras de asuntos específicos de las políticas gubernamentales, como las celebradas en contra de la guerra de Vietnam durante el gobierno de Johnson o las audiencias del caso Irán-Contras, durante la administración de Ronald Reagan. O la formación de comisiones especiales que investigan el involucramiento de funcionarios en casos de corrupción e ilegalidad, como las comisiones mexicanas encargadas

del caso Conasupo, del caso Ruiz Massieu o la del caso del asesinato del candidato a la Presidencia de la República en 1994 Luis Donaldo Colosio. La efectividad de unas y otras no es comparable, pero sí muestran que la instrumentación respecto al control parlamentario es amplio.

Las comparecencias, interpelaciones y mociones de censura, son instrumentos que prevén los reglamentos constitucionales a fin de informar, verificar, debatir y orientar las posiciones con respecto al examen de programas, planes e informaciones remitidas por el gobierno. Se trata de la prerrogativa que tienen los legisladores para citar a los jefes de los departamentos administrativos a fin de informar cuando se discute una ley o se estudia un negocio concerniente a sus ramas de actividad. Las resoluciones emitidas sobre la acción administrativa pueden ir desde la modificación de la medida en cuestión o el rechazo de la misma, hasta la destitución del funcionario en el caso de la celebración de audiencias en el Congreso norteamericano.

Finalmente las comisiones de investigación son organismos integrados por los legisladores para investigar el funcionamiento de la administración pública en general. Son instrumentos de información y control de parte de los legisladores para valorar los programas y planes de gobierno. Algunas veces, las comisiones sólo son informadas y no llegan a ninguna resolución respecto a la acción gubernamental, por ejemplo, en México, las comisiones de investigación poseen atribuciones muy restringidas pues en realidad sólo son comisiones que se informan y al final los resultados son presentados ante el Ejecutivo sin derecho a solicitar la aplicación de sanciones ante posibles anomalías en la administración. Sin embargo, existen reglamentaciones como en el parlamento español que establecen que toda conclusión de las comisiones de investigación será debatida en Pleno a fin de formar un juicio valorativo respecto a la instrumentación gubernamental, o las comisiones investigadoras del Congreso norteamericano las cuales en el caso de las destituciones de los funcionarios públicos, éstos han llegado a renunciar antes de que aquéllas puedan llegar a emitir un juicio ante el Pleno.

De las atribuciones de control otorgadas al órgano parlamentario se tiene que éstas resultan mayormente efectivas cuando el Poder Legislativo mantiene una composición plural y en cambio, tales atribuciones resultan ineficaces cuando se trata de regímenes cuyos sistemas se rigen bajo la forma de partidos únicos o hegemónicos, de ahí que se requiera de la participación activa de los miembros pertenecientes a la oposición. Porque

en la función de control, generalmente son los miembros de la oposición quienes se encargan de examinar y criticar lo que el gobierno ha hecho y se propone hacer, al asumirse como un gobierno alternativo. Para Wheare, la existencia de una oposición responsable depende de la oportunidad que ésta tenga para aumentar su fuerza frente a la mayoría dominante, porque de lo contrario, la oposición no es responsable y no funciona como instrumento efectivo de control hacia el Ejecutivo.³⁰⁷ No hay que olvidar que en los países con democracias consolidadas, ningún grupo posee la mayoría absoluta, por lo que son usuales la formación de coaliciones para poder alcanzarla y así formar gobierno, posición que de alguna manera impide al gobierno en turno excederse en sus funciones y sí dar mayor énfasis a la importancia de la oposición en cuanto a que funciona como una pieza más del aparato gubernamental y asegura la existencia de “una política de relevo capaz de permitir, tanto cambios de actitud en la representación nacional, como la salvaguarda de la continuidad gubernamental, sobre todo si se considera que la oposición así entendida, más que ocasión de ruptura, pasa a ser refuerzo de un vínculo solidario”.³⁰⁸

LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA

Integrada a la ya tradicional función de control referida a la autorización de la celebración de acuerdos y tratados internacionales, la diplomacia parlamentaria refleja la dimensión política más que económica en los recientes procesos de integración regional, que en el ámbito económico no resultan del todo novedosos pero sí en los ámbitos político, social y hasta cultural. De ahí la importancia que reviste el papel del legislador como diplomático ante las diversas sedes de participación regional con relación a su esfera de actuación, de presión, de cooperación, de representación, de concertación y armonización entre los órdenes nacionales.

El estudio de la representación parlamentaria vinculada a los parlamentos regionales reviste dos elementos característicos: por un lado, se

³⁰⁷Dentro de la actividad parlamentaria, el control se vincula con el procedimiento legislativo a través de la formación de comisiones encargadas de vigilar y supervisar las acciones ejercidas por el Ejecutivo, K.C. Wheare, *op. cit.*, p. 60.

³⁰⁸Graciela Soriano de García Pelayo, “La oposición como expresión de disconformidad política”, *Anuario Jurídico*, núm. 18, México, UNAM, 1991, p. 157.

tienen a aquellos que forman parte de una organización internacional que poseen o aspiran a poseer atribuciones y competencias propias, es decir, una institución basada en instrumentos de derecho internacional que representa o intenta representar a una región o grupo de países; por ejemplo, el Parlamento europeo (1979) para el primer caso y el Parlamento andino (1994) para el segundo. Por otro lado, se tienen aquellas asociaciones parlamentarias nacidas de acuerdos voluntarios y sin pretensiones de representación regional o multinacional, basadas en el principio de adhesión individual a partir de afinidades o intereses comunes, tal es el caso del Parlamento latinoamericano (1989) que sin pertenecer a organización internacional alguna y sin sede permanente, se ha instituido para fomentar la integración de la región a través de la creación de una Comunidad Latinoamericana de Naciones.³⁰⁹

En ambos casos, se trata de que a través de la integración regional, en uno de manera más profunda que en el otro, la competencia de las instituciones parlamentarias varían y por tanto, su grado de representación. Es decir, los parlamentos regionales no cuentan con las mismas atribuciones que un parlamento nacional, en principio por las amplias diferencias a las que se enfrenta en todo momento, y en segundo lugar, por las posibilidades de infiltración en gran parte de la “soberanía nacional” o en la autonomía de la institución. Por ejemplo, el Parlamento europeo que, de acuerdo con la clasificación, es uno de los más integrados, posee poderes limitados pues es hasta la segunda mitad de la década de 1980, con la firma del Acta Única, que dichos poderes se ampliaron hasta atribuirle control en materia presupuestal al aprobar el presupuesto, tras haberlo establecido conjuntamente con el Consejo; ejerce control sobre las instituciones que componen a la Unión Europea, como obligar a dimitir colectivamente a la Comisión si se tiene el voto de censura de dos tercios de los votos emitidos; y en materia legislativa, emite dictámenes a partir de la propuesta de la Comisión previamente consultado con el Consejo. El control en este sentido se da a partir del uso de la interpelación, observación y adopción de resoluciones respecto de las propuestas provenientes de los órganos comunitarios.³¹⁰

³⁰⁹Heiner Klebes, “Las instituciones parlamentarias internacionales”, *Revista General de Derecho Público Internacional*, núm. 4, octubre-diciembre de 1988, pp. 817-820.

³¹⁰Seis son los órganos de decisión dentro de la Comunidad Europea: el Consejo, integrado por los jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros, donde se adoptan las resoluciones políticas fundamentales. El Consejo, constituido por los representantes de los gobiernos de los países miem-

En tanto, el Parlamento andino, el Parlamento latinoamericano y el centroamericano, tienen como características principales ser asambleas deliberativas, de funcionamiento temporal, cuya acción sólo se manifiesta mediante recomendaciones no obligatorias, sin poderes de control y decisión sobre otros órganos o instituciones. La explicación a lo limitativo de su acción es la falta de incorporación a un esquema concreto de integración regional. Sin embargo, pese al limitado desempeño de actuación de estos parlamentos, los objetivos que los han llevado a su constitución se relacionan principalmente con los problemas que aquejan a la región y se traducen en: defensa de la democracia; integración latinoamericana; no intervención; autodeterminación de los pueblos; pluralidad política e ideológica como forma de organización democrática; igualdad jurídica de los estados; integridad territorial de los estados; solución pacífica, justa y negociada de las controversias internacionales; convivencia pacífica y seguridad de la región; fortalecimiento del desarrollo económico y social integral de la comunidad latinoamericana; defensa de la libertad de los derechos humanos; justicia social e independencia económica; movilización de las opiniones públicas nacionales en favor de la integración regional; servir de foro democrático para debatir los problemas regionales y señalar tendencias y soluciones, y cohesionar a los parlamentarios latinoamericanos para que puedan elaborar y defender posiciones concertadas en las asambleas parlamentarias internacionales; así como mantener relaciones de cooperación con los parlamentos de las partes contratantes de los países miembros respecto a materias previstas en los acuerdos.³¹¹

Aunque la función de estos parlamentos son más de tipo deliberativo, su actuación se expresa en recomendaciones que están dirigidas a los go-

bros, decide en materia legislativa y junto con el parlamento en materia presupuestaria. La Comisión, compuesta por 17 personas elegidas por consenso de los países miembros, es el único órgano con poder de iniciativa, controla el cumplimiento de los tratados y pone en práctica las decisiones que se adoptan. El parlamento, integrado por 518 eurodiputados, quienes son elegidos por un periodo de cinco años y de manera directa por los ciudadanos, ejerce funciones de control, presupuestal y legislativo. El Comité Económico y Social, representa a las organizaciones empresariales y obreras, es un órgano de consulta obligatoria previa a las decisiones tomadas por el Consejo y la Corte europea de Justicia, compuesta por 13 jueces elegidos por consenso de los países miembros, vigila la observancia del derecho comunitario. Todos ellos realizan funciones concretas que a la vez son compartidas por la comunidad, en especial el Parlamento, que está sujeto a la dependencia de todos los órganos de decisión. *Unión Política*, Luxemburgo, Comisión de las Comunidades Europeas, 1990, pp. 13-27.

³¹¹Juan Mario Vacchino, *La dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional*, t. 1, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto para la Integración de América Latina, 1990, pp. 64-72.

biernos y parlamentos nacionales y a los diferentes órganos de decisión y participación social, por lo que esta función se encamina a dos acciones concretas: por un lado, se tiene la formulación de “iniciativas” y opiniones fundadas del parlamento orientadas a abarcar los aspectos más generales y concretos de la problemática detectada; y por el otro, se hace referencia al ejercicio de la función de vigilancia que mantendría el rumbo previsto y las metas establecidas antes mencionadas.

Además, y pese a lo limitado de la actuación de los cuerpos integrados y de los no integrados, el significado del parlamento en ambos sentidos es el de un foro legítimo en el que cada uno se expresa de acuerdo con sus reglas de representación, ampliamente conflictivas, pero que establecen las condiciones mínimas de participación. En este sentido, las reglas de representación varían también de acuerdo con la profundidad de la integración. Para el caso del Parlamento europeo, el criterio de elección es directa. La asamblea se compone por diputados elegidos directamente por los pueblos de acuerdo con los respectivos regímenes nacionales por un periodo de cinco años. Respecto a la distribución de escaños, éste combina el principio de representación proporcional de acuerdo con criterios políticos que se determinan mediante las tendencias poblacionales y territoriales y refleja además las diferentes tendencias políticas nacionales, las cuales se agrupan en coaliciones políticas de acuerdo con ideologías e intereses nacionales. Para el caso de los parlamentos en América Latina, el criterio de representación es el de delegación, que implica que los miembros de las asambleas parlamentarias regionales son designados por los parlamentos nacionales involucrados, por lo que las delegaciones nacionales reflejan la composición política de los parlamentos nacionales. En cuanto a los criterios de distribución, éstos se dan de acuerdo con la máxima de igualdad jurídica entre los estados, pues se asigna igual número de representantes para cada Estado miembro, independientemente de las diferencias demográficas y económicas.³¹²

En este último caso se recurre al doble mandato, pues por un lado el representante lo es de la nación que lo eligió y por el otro, es un delegado nacional ante el bloque regional al que pertenece el país miembro. Por tal motivo, existe el riesgo de las diferencias entre naciones, sin embargo, la idea

³¹²*Ibidem*, p. 73. Para más detalles véase Henri Manzanares, *El Parlamento europeo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1967, y *Competencias del Parlamento europeo*, Comisión de las Comunidades Europeas.

de la integración anima a la implementación de un sistema de información, ayuda y cooperación parlamentaria destinada a modernizar los procesos de intercomunicación, con el fin de fortalecer el proceso de integración regional. En tanto el primer caso mantiene un segundo nivel de representación que podría definirse como supranacional, en el sentido de que se mantiene una institución con poderes de control y vigilancia, además de deliberación, se sintetizan las afinidades políticas por encima de las cuestiones nacionales, manteniéndose un alto grado de especialización parlamentaria en el ámbito regional, que incluye órganos auxiliares, cuerpos técnicos y los suficientes contactos e interacciones con los representantes de los diferentes países, lo que hace del Parlamento europeo un órgano de actividad permanente. En ambos sentidos, independientemente de la profundidad de la actividad parlamentaria se cumple, más que una función parlamentaria tradicional, una función diplomática en el sentido estricto del término, porque no sólo se trata del contacto directo entre los miembros de la región, sino fundamentalmente de la proyección que hacia el exterior refleja el bloque de integración, ya que los parlamentos tanto nacionales como regionales, mantienen diferentes vínculos con instituciones parlamentarias y gubernamentales de casi todos los países del mundo, así como agrupaciones multinacionales y organizaciones no gubernamentales en el ámbito internacional, en las que celebra una gran cantidad de reuniones interparlamentarias con diversas delegaciones regionales y nacionales alrededor del mundo.

Como se observa, las funciones que ejercen las legislaturas en los sistemas políticos, y que se han analizado con anterioridad, no se dan de manera aislada, tampoco son funciones exclusivas de uno u otro órganos, posiblemente la exclusividad se da de manera formal. El punto es que la función parlamentaria se encuentra dispersa y es compartida por diversas entidades de decisión traducidas en la persona del Ejecutivo, en el gabinete, en la burocracia administrativa, en el partido político, en las élites políticas y económicas internas y externas de un país, en los grupos de individuos en el ámbito nacional o internacional, y en los medios masivos de comunicación, principalmente. Ello implica una amplia flexibilidad de los órganos legislativos con relación al papel que éstos desempeñan en la actualidad.

Todo lo anterior nos habla de un nuevo significado en la división de poderes, mismo que afecta su clásico esquema decimonónico inspirado en el pensamiento de Montesquieu. Ahora la deformación de la represen-

tación parlamentaria no sólo se relaciona con la conexión existente entre elector y diputado, incluyendo al partido político, también se tiene aquella relación institucional que se guarda en la división de poderes, es decir, la relación fundamental entre Ejecutivo y Legislativo como resultado de la combinación entre el sistema de partidos y el marco constitucional. Para Duverger los puestos del gobierno están en manos de sus dirigentes, que aplican su doctrina y su programa, tal como está contenido en su plataforma electoral, los textos de leyes son preparados por las oficinas de estudio del partido, presentados en su nombre por un diputado del partido ante el buró de las cámaras, votados por el grupo parlamentario del partido, aplicados por el gobierno del partido. Así, parlamento y gobierno funcionan como dos máquinas animadas por un mismo motor: el partido. Los regímenes totalitarios son el esquema de este ángulo donde Ejecutivo y Legislativo son fachadas constitucionales y sólo el partido ejerce en realidad el poder.³¹³

Sin embargo, también existen elementos como el tipo de régimen que influyen necesariamente en la división de poderes y por tanto en los esquemas de estabilidad e inestabilidad gubernamental. En un sistema parlamentario la separación de poderes es sumamente tenue, en un presidencial se da un aislamiento profundo del gobierno y del parlamento. Así, el sistema parlamentario superpone cierta concentración de los poderes junto a la concentración traída por un sistema bipartidista. Por el contrario, el régimen presidencial conserva una separación rígida. Sin embargo, se deben tomar en cuenta ciertos factores correspondientes al sistema de partidos en el sentido de que si al mismo tiempo la presidencia y las asambleas son ocupadas por la mayoría partidista la separación constitucional de los poderes no es tal.³¹⁴ En cambio, en un sistema presidencial con gobierno dividido, se tiende a conservar el equilibrio mas no la división, pues el ánimo de hacer más funcional la actividad gubernamental ha hecho que en ese tipo de regímenes se le otorguen mayores facultades al Ejecutivo para llevar a cabo su misión administrativa y a los legisladores únicamente se les considere sancionadores de la acción gubernamental, con excepción del Congreso norteamericano cuyo poder ha influido en las políticas gubernamentales,

³¹³Maurice Duverger, *op. cit.*, pp. 419-424.

³¹⁴*Idem.* Véase por ejemplo el caso mexicano que con sistema presidencial y un sistema de partido dominante en la Cámara de Diputados y bajo el régimen de disciplina parlamentaria, la función legislativa proviene en su mayoría del Ejecutivo y no del cuerpo de representantes en funciones.

como anteriormente se mencionó, aunque mantiene la estabilidad necesaria para gobernar sin llegar a los constantes golpes de Estado registrados en los países de América Latina, que hacen de esta región un ejemplo de inestabilidad gubernamental.

En un régimen parlamentario, por su parte, la cohesión y la disciplina del partido mayoritario refuerzan evidentemente la concentración. Si la unidad de votación es rigurosa, si las fracciones internas son reducidas a la impotencia y a la obediencia, el parlamento se convierte en una cámara de registro de las decisiones gubernamentales, que se identifican ellas mismas con las decisiones del partido. Este registro da lugar a un debate muy libre, en el que el partido minoritario puede expresar su oposición, pero ésta es platónica. Aunque se puede dar el caso contrario, para aquellos regímenes parlamentarios como el francés y el italiano que no por su pluralidad sino por el poderío partidario, la inestabilidad y el conflicto fueron aspectos clave para la implementación de normas que disminuían abruptamente las prerrogativas de sus respectivos parlamentos y aumentaban las de sus jefes de Gobierno, asegurando así la estabilidad.

Pese a la actual existencia de un solo poder frente a cuyos designios nada significa la división jurídica del poder, esta división puede tener vigencia práctica en un sistema de partidos descentralizado donde una sola fuerza social pueda apoderarse de todos aquellos poderes que tradicionalmente garantizaban un gobierno equilibrado. Sin embargo, en la actualidad se cuenta con mecanismos que garantizan los esquemas tradicionales de libertad: pluralismo real en la sociedad que impida la hegemonía de un grupo, una efectiva competición electoral entre varios partidos y una oposición eficaz de la minoría frente al gobierno de la mayoría. Se trata de que el poder asegure a la minoría el disfrute efectivo de toda una serie de derechos y garantías que ofrecen algunas constituciones al hecho de que hoy los gobiernos ya no constituyen mayorías absolutas, porque en la actualidad lo habitual son las mayorías relativas o de coalición, por lo que los derechos de las minorías vienen a ser mayores.

Al mismo tiempo, existen elementos que resultan obsoletos a la acción parlamentaria y en la actualidad permanecen como uno de los legados “sagrados” del siglo XIX que se refieren a la protección de la actuación parlamentaria denominada inmunidad parlamentaria, que en la mayoría de los textos constitucionales continúa vigente. En principio, la inmunidad

parlamentaria se defendía porque funcionaba como instrumento jurídico en defensa de la autonomía del parlamento frente a los ataques que eventualmente pudieran provenir del campo del monarca y como un corolario de la independencia del representante individual respecto a la voluntad de quienes lo eligieron, al tiempo que como garantía de su libertad de discurso. Sin embargo, los supuestos básicos que sirvieron para proteger lo que vendría a constituir la inmunidad parlamentaria se han visto sustancialmente alterados por la moderna democracia de partidos, pues la emancipación de las clases más bajas ha tenido como consecuencia un vigoroso crecimiento de los partidos, mismos que desempeñan un papel protagónico en la vida política y cuyos efectos han radicado en la aparición de una nueva fórmula representativa (elector-partido-representante); de un nuevo modelo de relaciones entre representante y representado en el que el partido político desempeña a la vez el papel de elector y elegido; de una nueva modalidad del discurso parlamentario y el surgimiento de nuevos instrumentos de acción política con la consiguiente desvalorización del parlamento como instancia de decisión.

Por ello la importancia que para muchos autores reviste la relación elector-partido más que la de representante-representado. Se trata de una alteración referida al destinatario de la representación que en este caso es el partido, que se asigna la posición que antaño correspondiera al diputado individual, de suerte que ahora es él quien goza de total libertad de actuación frente a sus votantes, ya que los procesos contenidos en el programa electoral no se vinculan en absoluto. Pero en la medida en que los partidos están necesitados de hacerse representar en las asambleas a través de los parlamentarios, tienden a resucitar los vínculos jurídicos que en la Edad Media ligaban al mandatario con sus mandantes. Es decir, las prácticas tradicionales del parlamentarismo continúan aplicándose en cierta medida, al mismo tiempo que se modifican frente a la actividad partidaria electoral.

También el sentido de la representación cambia ante la introducción de los diversos lineamientos de la política moderna. Se trata de nuevas perspectivas cuyo objetivo se centra en la posibilidad de trazarse una nueva ruta de acción para el movimiento social no sólo por la vía parlamentaria sino también por la extraparlamentaria. La justificación es que a través de una actuación paralela a la institución la sociedad avanza de manera organizada

en movimientos de protesta, de presión, de manifestación, de investigación y de control sobre la actuación individual o conjunta sobre el procedimiento de articulación y combinación de intereses. Al mismo tiempo, la implementación de mecanismos de participación directa como el referéndum y la iniciativa popular dan cuenta de que la mejor representación de los individuos ante sus gobiernos es la propia.

De ahí la multiplicidad de manifestaciones en contra de la legitimidad de los cuerpos legislativos desde el siglo pasado, que provienen en gran medida de la actividad de los partidos en competencia, que tienden a desactivar y desmovilizar a sus militantes debido a la primacía del mercado electoral y a la extensión de los apoyos electorales que dan lugar a una erosión de la identidad colectiva. Ante esto se considera que el fenómeno de los movimientos sociales, por ejemplo, expresan claramente este rechazo hacia las instituciones parlamentarias y por ende la crisis de representación que actualmente vive.

En los nuevos movimientos sociales existen prácticas de participación y conflictividad menos limitadas y reguladas de lo que podría ser una institución política, porque los partidos políticos, al igual que las asambleas legislativas, han entrado en crisis en cuanto a sus canales de participación de masas y también en cuanto a sus mecanismos legitimadores de desigualdad, por lo que los conflictos y las presiones sociales carecen, progresivamente, de mediación institucional debido a la crisis de los partidos y los parlamentos.³¹⁵

De lo anterior se concluye que, ante la diversidad de los mecanismos de representación, la representación parlamentaria se coloca en una más de las manifestaciones representativas, sin embargo, se debe considerar que pese a las desventajas presentadas por la representación parlamentaria, ésta conserva aún las prerrogativas institucionales de legitimidad gubernamental, no sólo en el ámbito nacional, sino también en el ámbito regional. En éstas se incluye un pluralismo partidista, libertad de expresión y asociación, de elecciones libres y de sufragio universal, relaciones sociales de igualdad, y

³¹⁵Claus Offe, “Democracia competitiva de partidos y Estado de bienestar keynesiano. Reflexiones acerca de sus limitaciones históricas”, en *Parlamento y democracia. Problemas y perspectivas de los años 80*, Madrid, Pablo Iglesias, 1981, p. 58.

sobre todo, mecanismos de representación basados en la soberanía popular, como los canales de conciliación y formación de consenso, instrumentos de movilización y participación de los miembros de la comunidad para influir en la organización política. Es decir, la legitimidad democrática requiere de la adhesión a las reglas del juego tanto de la mayoría de los ciudadanos que votan como de los que ocupan puestos de autoridad. De ahí que el debate actual haya mencionado la importancia de fortalecer al órgano legislativo como uno de los medios representativos dentro de un sistema democrático, pues de alguna forma es en él donde se refleja la pluralidad de las fuerzas políticas, tanto en el ámbito de las entidades federales como en los distintos niveles de la sociedad.

Conclusiones

CUALQUIER CONCEPCIÓN de la representación termina traduciéndose en un procedimiento de designación de representantes. La diferencia estriba en el tratamiento que en los diversos momentos históricos y ante distintas realidades políticas los autores le han dado al término. Se han analizado diversas versiones en torno al concepto de representación parlamentaria como un término en constante discusión, por autores cuyos puntos de vista se han visto impregnados por el espíritu de la época y por las realidades históricas que enmarcan su contexto. Si bien es cierto que el estudio no prescindió totalmente de algunos detalles históricos así como de la descripción de algunas posiciones políticas de los autores, éste no tenía la intención de ahondar en los mismos, por lo que sólo se resaltaron ciertos acontecimientos generales de la historia, señalando al mismo tiempo las concepciones ideológicas de los teóricos sin ánimo de generar debate en torno a éstos.

Posiblemente el tratamiento que se realizó del término limite el desarrollo ampliado de ambos aspectos, no obstante, la intención del presente estudio, como en principio se menciona, se refiere al análisis histórico-conceptual del término de representación parlamentaria desde sus orígenes a nuestros días, sin dejar de mencionar el contexto histórico-político que ha rodeado al término desde sus inicios. En el trabajo se llevó a cabo un esfuerzo por estudiar el desarrollo del término a través de los principales exponentes de las ideas políticas desde el siglo XVII hasta nuestros días. Posteriormente se elaboró una reflexión sobre el estado actual del término con relación a la práctica parlamentaria como una síntesis de aquellos años de polémica conceptual que continúa, aunque en un ámbito de practicidad recurrente a los cambios ofrecidos por la nueva era democrática en el ámbito mundial.

Así, la versión iusnaturalista de la representación, pese a su orientación absolutista como en Hobbes, deja ciertos principios que posteriormente serán recuperados por la moderna idea de representación, principios refe-

ridos al pacto social, a los derechos individuales, a la legitimación racional del poder, al sometimiento del poder a la razón y al derecho. Concepciones que prefiguraron la nueva concepción ilustrada del poder, donde la política adquiere una revalorización que comprende las versiones básicas de la democracia representativa de Montesquieu y la de la democracia directa en Rousseau, cuyos términos sentaron las bases de la discusión política hasta nuestro siglo.

De hecho uno de los elementos base en torno a la representación es el de la unidad nacional. La construcción de la nación supone la reunión unitaria de los habitantes del reino de manera expresa, de forma tal que la representación aparece así como el mecanismo por el que toma cuerpo esta expresión de voluntad, mediante la fórmula voto-designación de representantes-discusión parlamentaria-aprobación de las normas. Sin embargo, no se debe olvidar que la designación de la fórmula no ha sido homogénea ni lineal, ésta ha manifestado contradicciones con relación a la identificación de la representación nacional respecto a quienes en realidad son sujetos de la representación. Hasta finales del siglo XIX, la condición de elector es restringida a la propiedad de la tierra, al pago de impuestos, a la pertenencia a cierto género o función, al nivel de educación, etcétera. Tales visiones fueron las sostenidas por autores como Locke, Burke o Mill. Ya entrado el siglo XX, la necesaria extensión del sufragio pasa de una concepción individualista a otra comunitaria de la representación. De ahí la distinción entre gobierno representativo y gobierno democrático como el fruto de una larga convivencia histórica que va desde quienes han afirmado que democracia y representación son términos contradictorios y excluyentes como en Rousseau, Madison, Lenin, Luckács y C. Schmitt, hasta quienes propagan la coexistencia de ambos como la propuesta de Sieyès, Tocqueville, los socialdemócratas y la mayoría de los pensadores de la segunda mitad del siglo XX.

Al mismo tiempo, la contraparte de la fórmula relacionada con el derecho a ser elegido se expresa aún más restringida por el hecho de que desde las primeras concepciones sobre la idea de representación se enmarcan en el ideal del legislador que va desde quienes lo relacionan con la nobleza al estilo de Burke y los teóricos de la élite como Mosca, Pareto y Michels, hasta quienes consideran que para ser elegido se deben tener grandes cualidades que están más allá de las que un hombre común posee, según las afirmaciones de Bentham, Weber y Schumpeter, cualidades cuya finalidad es proveer

de la mayor felicidad al mayor número de individuos, como afirma Bentham. En la actualidad, con la idea racional de la cosa pública y la división del trabajo que conlleva a la especialización, se requiere de la eficacia en el buen funcionamiento del gobierno y se exige por tanto, la preparación y dedicación de profesionales de la política que atendiendo al interés de la nación, el debate político se convierta en un problema intelectual al estilo de Bentham, que se manifiesta en un esfuerzo por transformar el problema de intereses en ley.

Sobre estas líneas argumentales se desarrolla la idea del mandato parlamentario que pasa de un mandato imperativo vinculado a un grupo de electores y sujeto a los deseos de los mismos, a uno representativo, libre de expresar su opinión (inmunidad parlamentaria), desvinculado de sus electores, pues se trata de representar a la nación como unidad dotada de voluntad de decisión (Burke), y de ahí al mandato del partido (Duverger) y en algunos regímenes de los grupos de presión (por ejemplo, Inglaterra, Estados Unidos y Alemania). Con la aparición de elementos como el sufragio universal, los partidos políticos y la representación proporcional, se produce un cambio radical en la representación parlamentaria, tanto que durante la primera mitad del siglo xx se caracteriza por el amplio cuestionamiento a la idea abstracta de representación y su consecuente expresión parlamentaria.

El sufragio universal hace inviables los mecanismos de influencia sobre los legisladores cuya actuación individual ya no se sujeta a la persecución de su propio interés, al tiempo que los movimientos obreros descubren en las elecciones un nuevo campo de actuación política, cuando el voto se entrega al partido y el partido lo es de la clase con intereses marcadamente antagónicos con los de otras clases. El parlamento así entendido ya no es el lugar donde se presenta “el libre mercado de ideas” que supone la discusión pública, sino que se convierte en el lugar donde los partidos enfrentan sus diferentes fuerzas electorales para hacer valer sus pretensiones sobre la orientación política nacional, como sostendrán Luckács, Ortega y Gasset y Hogdson.

Aquí, pese a que el representante constitucionalmente sigue representando a la nación, en realidad es el representante del partido que lo llevó a alcanzar su escaño y que de alguna forma es quien realmente lo eligió. De ahí que la postura del elegido se vea debilitada por el hecho de que la elección no se realiza atendiendo a su persona sino al partido. Situación que se desprende de los sistemas proporcionales de elección cuyo funcionamiento

tiene como base la elección de diputados a partir de listas, lo que implica que los candidatos antes de ser candidatos frente al electorado deben ser candidatos del partido y una vez aprobados por éste, su condición de candidato individual se pierde por la de candidato del partido.

A partir de ese momento el voto al candidato se transforma en un voto al partido, al tiempo que cuando los candidatos resultan electos como resultado del proceso electoral, el grupo parlamentario cuyos miembros son mayoritariamente miembros de un partido, son también en su conjunto, representantes del partido, ya que buena parte de las decisiones sobre las líneas políticas que se siguen en el parlamento se adoptan en el seno de las estructuras partidarias y de conformidad con los procedimientos marcados en sus estatutos o por los líderes del partido (disciplina partidista).

Sin embargo, también existe la fórmula en la que se conserva el mandato de ciertos grupos de presión, cuyo funcionamiento está vinculado con la elección de personas a través de un sistema primario de elección, con posibilidades de reelección y escasa rigidez en el sistema de partidos, con candidatos vinculados a sus electores por razones económicas (por los fondos de campaña) y algunas veces, por la atención a los rasgos personales del candidato.

Una vez electos, la identificación con el partido es relativa, pues en realidad se toman las decisiones y se vota de acuerdo con los intereses de la circunscripción que lo llevó a conseguir el escaño o al interés del grupo económico que apoyó su campaña. La filiación partidista en este sentido sólo es virtual y el control de sus electores hacia sus representantes se presenta más real que cuando interviene el partido. Aunque el cuerpo de electores no es el legislador sino que su función se limita a elegir, parece en buena medida jurídicamente dotado de capacidad para manifestar su voluntad en determinados asuntos, voluntad que los legisladores no pueden desconocer sin el consiguiente riesgo de sanción electoral (por ejemplo, Inglaterra, Portugal, España, Grecia) y jurídica por el tiempo de duración de una legislatura (como Estados Unidos), por la disolución de las cámaras por los gobiernos (como en Francia) o por la extensión y organización del sufragio.

De lo anterior se desprende que la relación representante-representado puede distinguirse a partir de un sentido restringido del término, en el cual se reserva el nombre de representantes a los miembros de las asambleas le-

gislativas. De ahí que en sus inicios se justificara al parlamentarismo como la única forma real en la que se plasman las ideas de la democracia, pues como todo el poder proviene del pueblo (soberano) y toda autoridad se ejerce en su nombre, se reconoce el carácter representativo de las legislaturas obrando con base en el principio de mayoría, como la propuesta por Kelsen. Sin embargo, hay quienes afirman que la representación es una ficción y como tal existe una independencia real del parlamento respecto de la voluntad popular (la cual no existe en principio) pues se disimula diciendo que cada diputado es el representante de todo el pueblo y sin embargo “es mudo”, parafraseando a Schmitt. De ahí que la construcción jurídica y política de la representación sea impugnada pues lo único que se quiere es conseguir el poder político, por lo tanto, lo único que se espera es lograr el apoyo de los electores frente a sus competidores, como en el caso de Schumpeter. En este sentido, los diputados no son los representantes sino los autores de la voluntad nacional, es decir, los organizadores de la voluntad y de las personas desde la óptica de Almond y en algunos casos de los intereses nacionales a través del desarrollo regional.

No obstante, el binomio representante-representado también puede distinguirse desde una visión más amplia en donde el parlamento no es el único representante popular. Las autoridades ejecutivas y judiciales son en este sentido representativas. Las diversas organizaciones también detentan parte de esa representación por estar estrechamente vinculadas al líder de Weber o Schumpeter, a la organización corporativa de Schmitter, al partido de Marx y Lenin, al movimiento social de Hodgson, al grupo de presión de Patterson, etcétera.

Se reconocen las dimensiones de la representación en un sentido local (Ortega y Gasset), nacional (Sieyès) y regional (Vacchino). Tres dimensiones que incluyen, además de la posibilidad de la representación como condición para la existencia de la nación, mediante la elección de representantes nacionales, nuevas posibilidades de trazar una nueva ruta de acción para el movimiento social no sólo por la vía parlamentaria sino también por la extraparlamentaria. La justificación es que a través de la actuación paralela al parlamento, la sociedad avanza de manera organizada en movimientos de protesta, de presión, de manifestación, de investigación y control sobre la actuación individual o conjunta de sus representantes. Al mismo tiempo, la implementación de mecanismos de participación directa como el referén-

dum, la iniciativa popular o el muy reciente presupuesto participativo dan cuenta de que la mejor representación de los individuos ante sus gobiernos es la propia (local). De igual forma, la dimensión se amplía hacia niveles regionales donde el uso de las asambleas deliberativas, en las que –frente a la expansión económica– se busca de manera conjunta e integral, sanear problemas comunes que aquejan a cierta región, por ejemplo, la Unión Europea frente al desastre de la posguerra o el Parlamento latinoamericano, en su búsqueda por una identidad común, desarrollo económico, justicia social y tránsito hacia la democracia. Se trata de dimensiones que si bien no pueden ser limitativas a un radio de acción específica pues ésta es una actuación complementaria a la acción tradicional de la representación, se presentan como parte de la multiplicidad funcional de las legislaturas en conjunto y de la acción del parlamentario individual.

En la actualidad, más que discutir la legitimidad de los parlamentos, la polémica se desata en relación con el mejor funcionamiento gubernamental y con las posibilidades reales de representación que reclaman para sí los electores en un momento en que la determinación democrática está dada por las condiciones históricas del momento.

Bibliografía

- Almanac 95, 104th Congress 1st session*, EUA, Congressional Quarterly INC., 51st. Annual.
- ALMOND, Gabriel A. y Powell, G.B., *Política comparada. Una concepción evolutiva*, Buenos Aires, Paidós, 1972.
- ÁLVAREZ DE MORALES, Antonio y Salvo Mastellone, *Pensamiento político europeo (1815-1975)*, Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas, Universidad Complutense, 1991.
- ANDERSON, Perry, “Problems of Socialism Strategy”, en Perry Anderson y Robin Blackburn, *Towards Socialism*, Collins Glasgow, 1966.
- ARAGÓN, Manuel, “Leer hoy a Carl Schmitt”, estudio preliminar, en Carl Schmitt (ed.), *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990.
- BECKER, Werner, *La libertad que queremos. La decisión para la democracia liberal*, México, FCE, 1990.
- BÉJAR ALGAZI, Luisa, “La gestoría en la actividad parlamentaria”, *Crónica Legislativa*, núm. 5, septiembre-noviembre de 1992.
- BENTHAM, Jeremy, *Tácticas parlamentarias*, Madrid, Congreso de los Diputados, colección Textos Parlamentarios Clásicos, 1991.
- BERLIN, Isaiah, *Árbol que crece torcido*, México, Vuelta, 1995.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, FCE, 1993.
- BIRCH, Anthony Harold, *Representation*, Londres, Pall Mall, 1971.
- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1986.
- , *Liberalismo y democracia*, México, FCE, colección Breviarios, 476, 1991.
- El Poder Legislativo en la actualidad*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.
- CANAVAN, Francis, *The Political Reason of Edmund Burke*, Durham, N.C., 1960.
- CARBÓ, Teresa, *El discurso parlamentario mexicano entre 1920 y 1950*, México, CIESAS/El Colegio de México, 1995.

- CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM/IIJ, 1994.
- CEREZO GALÁN, Pedro (ed.), *Ortega y Gasset. Antología*, Barcelona, Ediciones Península, 1991.
- CERRONI, Humberto, *Reglas y valores de la democracia*, México, Alianza, p. 55.
- CHARDENAGOR, André, *Razón de ser del parlamento*, Cámara de Diputados, LI Legislatura, Serie Estudios Parlamentarios, núm. 3, 1981.
- COPELAND, Gary W. y Samuel Patterson, *Parliaments in the Modern World: changing Institutions*, EUA, University of Michigan Press, 1994.
- COTTA, Maurizio, "The Rise and Fall of the Centrality of the Italian Parliament: Transformations of the Executive-Legislative subsystem after the Second World War", en Copeland y Patterson (eds.), *Parliaments in the modern world*, University of Michigan Press, 1994.
- CRISTIANSON, Stephen G., *Facts About the Congress*, Nueva York, Wilson Company, 1996.
- DE CABO DE LA VEGA, Antonio, *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, México, UNAM, 1994.
- DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, 12a. ed., México, FCE, 1990.
- ESCAMILLA HERNÁNDEZ, Jaime, *El sistema parlamentario inglés*, Gernica, México, UAM-A, 1993.
- FIJALKOWSKY, Jurgen, *La trama ideológica del totalitarismo. Análisis crítico de los componentes ideológicos en la filosofía política de Carl Schmitt*, Madrid, Tecnos, 1966.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, "La función actual del Poder Legislativo", en *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.
- GARCÍA, Eloy, *Inmunidad parlamentaria y Estado de partidos*, Madrid, Tecnos, colección Temas Clave de la Constitución Española, 1989.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier, "Funciones de control del parlamento", en *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.
- HABERMAS, Jürgen, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu, 1975.
- HAMILTON, Madison y Jay, *El Federalista*, México, FCE, 1957.

- HASNER, Pierre, "Georg W.F. Hegel", en Leo Strauss y Joseph Cropsey (comps.), *Historia de la filosofía política*, México, FCE, 1993.
- HEGEL, *Filosofía del derecho*, México, UNAM, colección Nuestros Clásicos, 1985.
- HELD, David, *Modelos de democracia*, México, Alianza, 1992.
- , *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997.
- HOBBS, Thomas, *Leviatán, o la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil*, México, FCE, 4a. reimp., 1990.
- HODGSON, Geoff, *Socialismo y democracia parlamentaria*, Barcelona, Fontamara, 1980.
- HUNTINGTON, Samuel P., "Democracy's Third Wave", *Journal of Democracy*, núm. 2, primavera de 1991.
- KANT Immanuel, *La paz perpetua*, Madrid, Tecnos, colección Clásicos del Pensamiento, 1989.
- KEANE, John, "Dictatorship and Decline of Parliament. Carl Schmitt's theory of Political Sovereignty", en John Keane, *Democracy and Civil Society*, Nueva York, Verso, 1988.
- KELSEN, Hans, *Socialismo y Estado*, México, Siglo XXI Editores, colección Biblioteca del Pensamiento Socialista, 1982.
- , *Esencia y valor de la democracia*, México, Colofón, 1992.
- KLEBES, Heiner, "Las instituciones parlamentarias internacionales", *Revista General de Derecho Público Internacional*, núm. 4, octubre-diciembre de 1988.
- KONIECKI, Dieter (ed.), *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*, Madrid, Fundación Friedrich Ebert, 1986.
- LA PALOMBARA, Joseph, *Politics within Nations*, Englewood Cliffs, N.J, Prentice-Hall, 1974.
- LENIN, V.I., *El Estado y la revolución*, Pekín, Ediciones de Lenguas Extranjeras, 1975.
- LERNER, Bertha, *Democracia política o dictadura de las burocracias. Una lectura de Max Weber con miras al porvenir*, México, FCE, 1993.
- LIEBERT, Ulrike, "El parlamento como foro central en la consolidación democrática: una exploración preliminar", *Estudios Parlamentarios*, núm. 1, junio-julio de 1992.
- LINZ, Juan, "Totalitarian and Authoritarian Regimes", en Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby, *Macropolitical Theory, Handbook of Poli-*

- cal Science*, vol. 3, Londres, Addison-Wesley Publishing Company, 1975.
- LIJPHART, Arend, "Constitutional Choices for new democracies", *Journal of Democracy*, vol. 2, núm. 1, invierno de 1991.
- LOEWENBERG, Gerhard (ed.), *Modern Parliaments: Change or Decline*, Nueva York, Aldine-Atherton, 1971.
- LOCKE, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, México, Nuevomar, 1989.
- LUKÁCS, Gyorgy, *Revolución socialista y antiparlamentarismo*, México, Siglo XXI, colección Cuadernos de Pasado y Presente, núm. 41, 1978.
- LYNCH GAMERO, Nicolás, *Para cambiar el Estado. La reforma del Congreso Nacional*, Lima, Instituto Democracia y Socialismo, 1992.
- MACAULAY TREVELYAN, George, *Historia política de Inglaterra*, México, FCE, 1984.
- MANZANARES, Henri, *El parlamento europeo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1967.
- MARX, C., *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, Pekín, Ediciones de Lenguas Extranjeras, 1978.
- MEZEY, Michael L., *Comparative Legislatures*, Durham, N.C., Duke University Press, 1979.
- , "La legislatura, el Poder Ejecutivo y las políticas públicas. La inútil búsqueda de poder para el Congreso", en Thurber James (coord.), *La democracia dividida. Cooperación y conflicto entre el Presidente y el Congreso*, Argentina, Heliasta, 1995.
- MICHELS, Robert, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Buenos Aires, Amorrortu, 1991, t. I.
- MILL, John Stuart, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, México, Gernika, 1991.
- MILIBAND, Ralph, *Parliamentary Socialism*, Londres, Merlin Press, 1973.
- MOLINELLI, Guillermo N., *Presidentes y congresos en Argentina: mitos y realidades*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, colección Estudios Políticos y Sociales, 1991.
- MOMMSEN, Wolfgang J., *La época del imperialismo. Europa 1885-1918*, México, Siglo XXI Editores, 1987.
- MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, México, Porrúa, colección Sepan Cuantos..., núm. 191, 1990.

- MORENO COLLADO, José, “El proceso y la práctica legislativos”, en *Política y procesos legislativos*, México, Coloquio del Senado de la República/UNAM, 1985.
- MOSCA, Gaetano, *La clase política*, México, FCE, colección Popular, 260, 1992.
- OFFE, Claus, “Democracia competitiva de partidos y estado de bienestar keynesiano. Reflexiones acerca de sus limitaciones históricas”, en *Parlamento y democracia. Problemas y perspectivas de los años 80*, Madrid, Pablo Iglesias, 1981.
- ORTEGA Y GASSET, José, *La rebelión de las masas*, Madrid, s/e, 1947.
- PARETO, Vilfredo, “La transformación de la democracia”, *Revista de Derecho Privado*, Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas, 1985.
- PATTERSON Y COPELAND, “Parliaments in the Twenty-First Century”, en *Parliaments in the Modern World*, EUA, The University of Michigan Press, 1994.
- PECES-BARBA, Gregorio, “El papel del parlamento en la democracia española”, en *Parlamento y democracia. Problemas y perspectivas en los años 80*, Madrid, Coloquio Organizado por la Fundación Pablo Iglesias, 23-25 de septiembre de 1981.
- PITKIN, Hanna F., *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- POLSBY, Nelson, W., “Legislatures”, en Fred I. Greenstein y Nelson Polsby “Governmental Institutions and Processes”, *Handbook of Political Science*, vol. 5., Londres, Addison-Wesley Publishing Company, 1975.
- RABOTNIKOF, Nora, *Max Weber: desencanto, política y democracia*, México, UNAM, 1989.
- RACINARO, Roberto, “Hans Kelsen y el debate sobre la democracia y parlamentarismo en los años veinte y treinta”, en Hans Kelsen, *Socialismo y Estado*, México, Siglo XXI, 1982, p. 107.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social o principios de derecho político*, México, Porrúa, colección Sepan Cuantos..., núm. 113, 1982.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, FCE, 1996.
- SCHLEIFER, James T., *Cómo nació la democracia en América de Tocqueville*, México, FCE, 1984.

- SCHMITT, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990.
- SCHMITTER, P.C., *The Consolidation of Political Democracy in Southern Europe*, Stanford University, 1988.
- SCHUMPETER, Joseph A., *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Folio, 1984.
- SCHÜTTEMEYER, Suzanne S., "Hierarchy and Efficiency in the Bundestag: the German Answer for Institutionalizing Parliament", en Cope-land y Patterson (eds.), *Parliaments in the Modern World Changing Institutions*, EUA, University of Michigan Press, 1994.
- SIEYÉS, Immanuel, *¿Qué es el Tercer Estado?*, México, UNAM, 1989.
- SORIANO DE GARCÍA PELAYO, Graciela, "La oposición como expresión de disconformidad política", *Anuario Jurídico*, núm. 18, México, UNAM, 1991.
- STEVEN Lukes, "El debate sobre el declive del parlamento británico", en *Parlamento y democracia. Problemas y perspectivas de los años 80*, Madrid, Pablo Iglesias, 1981.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, México, FCE, 1987.
- TURAN, Ilter, "The Turkish Legislature: From Symbolic to Substantive Representation", en Coopeland y Patterson (eds.), *Parliaments in the Modern World: Changing Institutions*, EUA, The University of Michigan Press, 1994.
- Unión Política*, Luxemburgo, Comisión de las Comunidades Europeas, 1990.
- VACCHINO, Juan Mario, *La dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional*, t. 1, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto para la Integración de América Latina, 1990.
- VALENCIA ESCAMILLA, Laura, *La representación política en México: la LIV Legislatura (1988-1991)*, México, FCPYS/UNAM, 1994.
- WEBER, Max, *Escritos políticos*, Madrid, Alianza, 1967.
- , *Economía y sociedad*, 9a. reimp., México, FCE, 1992.
- WHEARE, K.C., *Legislaturas*, México, Cámara de Diputados, serie Estudios Parlamentarios núm. 2, 1981.
- ZABLUDOVSKY, Gina, "Globalización y participación política en el mundo moderno", en *Sociología y política. El debate clásico y contemporáneo*, México, Miguel Ángel Porrúa/UNAM, 1995.
- ZETTERBAUM, Marvin, "Alexis de Tocqueville", en Leo Strauss, *Historia de la filosofía política*, México, FCE, 1994.

Índice

Presentación	5
Introducción.	7

CAPÍTULO I TEORÍA DE LA REPRESENTACIÓN Y EL NACIMIENTO DEL GOBIERNO REPRESENTATIVO

El concepto de representación en los pensadores de los siglos xvii y xviii.	17
Hobbes y su perspectiva de la autorización.	18
John Locke y el gobierno por consentimiento	21
Montesquieu y el espíritu del legislador	26
Rousseau y su crítica a la representación.	31
El nacimiento del gobierno representativo	34
Kant y el concepto de representación sin democracia	35
Edmund Burke y la representación de intereses desvinculados	41
<i>El Federalista</i> y la representación de gentes	49
Sieyès, la soberanía nacional y la representación restringida	55

CAPÍTULO 2 MODELOS DE REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA EN EL SIGLO XIX

Consolidación del Parlamento inglés	66
Jeremy Bentham y la racionalidad legislativa	69

Estructura parlamentaria	72
El mandato parlamentario	73
Competencia de los parlamentos	74
La función parlamentaria	75
El gobierno representativo de John Stuart Mill.	78
Funciones legislativas	80
El mandato parlamentario	82
Organización parlamentaria	87
Alexis de Tocqueville y el despotismo legislativo	88
La formación del Parlamento alemán	93
Hegel y la representación de los intereses universales	96
Max Weber y la representación organizada de intereses	105

CAPÍTULO 3
DISMINUCIÓN EN LA IMPORTANCIA
DE LOS PARLAMENTOS

Críticos de la legitimidad parlamentaria	112
Antiparlamentarismo y teoría de las élites.	115
Mosca y la clase política	116
Vilfredo Pareto y su crítica al parlamentarismo	118
Michels y los partidos políticos.	120
Antiparlamentarismo y las concepciones totalizadoras del Estado. . .	122
Lenin y la supresión del parlamento	123
Gyorgy Lukács y el parlamento como instrumento en la lucha de clases	127
Carl Schmitt y la pérdida del parlamentarismo clásico	130

CAPÍTULO 4
HACIA LA DEFENSA DE LAS LEGISLATURAS

La defensa parlamentaria de los socialdemócratas	139
--	-----

Hans Kelsen y los instrumentos parlamentarios y extraparlamentarios de la representación	142
Joseph A. Schumpeter y su modelo democrático	154
José Ortega y Gasset y el ámbito de la representación regional.	161

CAPÍTULO 5
 MODERNIZACIÓN POLÍTICA Y ESTADO ACTUAL
 DE LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA

Democracias contemporáneas y actualidad parlamentaria	170
El parlamento en la transición democrática.	171
Causas y efectos de la disfuncionalidad parlamentaria.	175
Cambios en la función parlamentaria	178
El parlamento y su función representativa	181
El parlamento y su función de socialización y educación política . . .	189
El parlamento como legislador	193
Las actividades de control y fiscalización parlamentaria	198
La diplomacia parlamentaria.	205
Conclusiones	215
Bibliografía.	221

