

REPRESENTACIÓN Y CONGRESO

FRANCISCO GIL VILLEGAS M.*

El tema de la representación política en una asamblea legislativa moderna, sea un Parlamento o un Congreso, se ha prestado en los últimos dos siglos a diversas interpretaciones por parte de filósofos y teóricos políticos. De la solución aportada a este tema, tan añejo como actual, depende directamente la posición adoptada con respecto a qué tipo de régimen democrático se defiende. En otras palabras: en función de cómo se conciba la relación de la representación con los órganos parlamentarios, se decide el compromiso con la forma de organización del gobierno democrático.

En algunas de las más distintivas *Teorías del Estado* del siglo XX, a menudo la representación se interpretó como una idea meramente jurídica,¹ o bien como una mera “ficción política” del parlamentarismo contemporáneo, la cual tiene por objeto conservar la apariencia de una soberanía popular.² En efecto, para Hans Kelsen el principio del parlamentarismo contemporáneo que estipula la autonomía del representante con respecto a la base

electoral de sus representados, constituye una ficción política que ha sustituido el fundamento democrático de la representación, por los *convencionalismos de la división del trabajo* que impone la naturaleza de la organización de las sociedades modernas:

La independencia del parlamento frente al pueblo significa que el principio de la democracia es, en cierta medida reemplazado por el de la división del trabajo. A fin de ocultar esta desviación de un principio a otro, úsase la ficción de que el parlamento “representa” al pueblo.³

Por “representante auténtico”, sin embargo, pueden entenderse muy diversas cosas, pues es algo mucho más complejo de lo que aparece a primera vista. Así, para algunas interpretaciones teóricas, un representante debe ser lo más similar posible a sus representados, para que éstos puedan reconocer en aquél una muestra fidedigna de sí mismos; para otras versiones, un representante tan sólo debe seguir las instrucciones más amplias y generales de sus representados, a fin de no per-

* Investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

der su autonomía y capacidad de deliberación y negociación en el seno de la asamblea legislativa; para otras más, el representante es un mero delegado con la función de expresar en el parlamento el mensaje explícito de sus representados y llevar a cabo su voluntad de la manera más fiel posible; en otras versiones, los representados dan un voto de confianza a su representante en virtud de reconocerle una mayor capacidad de decisión, conocimiento técnico, prudencia, sabiduría, experiencia o mesura, con el propósito de que, con esa confianza, defienda mejor los intereses de la comunidad representada; y, por último, en otra versión más, el representante desempeña la función de un agente de bolsa capaz de aglutinar los intereses de diversos grupos, a fin de hacerlos más poderosos e influyentes una vez que los dispersos intereses se combinan en una fórmula común para ser expresada y defendida en el parlamento.

Las diferencias interpretativas con respecto a cuál es la naturaleza esencial de la representación, no han quedado restringidas al plano de las discusiones teóricas. Por el contrario, tales diferencias interpretativas han sido de tan graves consecuencias como para gestar el nacimiento de nuevos estados-nación, tan poderosos y vitales como son nada menos que los Estados Unidos de América del Norte. En efecto, no debe olvidarse que el nacimiento de los Estados Unidos como nación independiente se originó en una divergencia interpretativa sobre la función de la representación en el Parla-

mento británico. Así, la expresión del *"no taxation without representation"* se erigió en lema precursor de la independencia de los Estados Unidos. Mientras las autoridades de la corona británica insistían en que los colonos americanos tenían una representación "virtual" en el Parlamento de Londres, al igual que todos los súbditos del Imperio Británico, los colonos rechazaron esa interpretación "virtual" de la representación insistiendo en que la auténtica representación sólo puede ser aquella en la que los representantes obedecen y defienden los intereses de sus representados. El resultado final de tal disputa interpretativa fue el de la independencia de los Estados Unidos y el de la formación de un Congreso donde, si los representantes no desean perder su asiento en la asamblea legislativa, deben apegarse a las instrucciones y demandas de sus representados. La recolección de impuestos adquiere así su legitimidad, desde el siglo XVIII, en función de la representación de intereses del electorado en la asamblea legislativa, mediante representantes directamente comprometidos con el electorado de sus circunscripciones.

La cuestión de la representación está, por otra parte, íntimamente vinculada a la posibilidad de tener un sistema auténticamente democrático que consiga evitar la "tiranía de la mayoría", sea capaz de reconocer los derechos de las minorías y fomente el pluralismo, la tolerancia y, en general, los rasgos liberales de la organización democrática, todo lo cual, según John Stuart Mill, sólo puede lograrse median-

te el "gobierno representativo". Así, aunque en su célebre escrito sobre el gobierno representativo, Mill reconocía que idealmente la democracia directa puede ser la mejor forma de gobierno, por lo menos en el sentido de que todos los ciudadanos tendrían la oportunidad de compartir el gobierno, también es necesario reconocer que en la modernidad ya no es posible tener una democracia directa:

Pero como en una comunidad que exceda a un pequeño poblado ya no todos pueden participar personalmente más que en algunos aspectos muy menores del negocio público, de esto se sigue que el tipo ideal de gobierno perfecto debe ser el representativo.⁴

A fin de evitar el riesgo de una "tiranía de la mayoría" Stuart Mill propone la introducción de un sistema de representación proporcional en el Parlamento a fin de que cualquier decisión adoptada por el gobierno representativo, tome en consideración las necesidades e intereses de los grupos de interés representados en el Parlamento. La necesidad de negociar consensos, formar coaliciones entre diversos partidos, y discutir y deliberar en el seno de la asamblea los proyectos legislativos y de gobierno, constituye la mejor escuela para educarse en las virtudes, alcances y límites de la tolerancia y el pluralismo como fundamentos esenciales de la democracia liberal. Para ello, la representación en la asamblea legislativa deberá organizarse de acuerdo a la política de partidos, pues únicamen-

te este tipo de representación permite que las virtudes democráticas del parlamentarismo alcancen sus máximas potencialidades.

La representación política mediante la política de partidos es así fundamental y básica para el funcionamiento del parlamentarismo contemporáneo, pero ¿es el parlamentarismo básico y fundamental para la democracia representativa? ¿Puede darse una adecuada representación democrática sin necesidad de las asambleas legislativas y la política de partidos? La representación es, tanto en la teoría como en la práctica de gobierno, el medio para permitirle a la ciudadanía, o a una parte de ella, la participación en la configuración de la legislación y la política gubernamental a través de diputados, senadores o representantes elegidos por los ciudadanos mismos. La justificación del gobierno representativo reside en que las organizaciones sociales modernas son demasiado grandes y complejas como para permitir una participación directa de la ciudadanía en la discusión, la deliberación y la toma de decisiones tal y como lo permitía, por ejemplo, la democracia ateniense. En la organización democrática moderna si la ciudadanía participa en la configuración del gobierno, tiene que hacerlo mediante la elección de un grupo relativamente pequeño de ciudadanos para que defiendan los intereses de los diversos grupos de la comunidad más amplia en una asamblea legislativa. Para ello, se requieren los partidos políticos, pues son estas instituciones las que permiten articular las cuestiones sobre las que

se tendrá que decidir el electorado. Tal y como opinaba Harold J. Laski, el célebre Profesor de Ciencia política de la London School of Economics:

... sin los partidos políticos no existirían medios disponibles para articular la decisión popular, de tal manera que puedan asegurarse soluciones y respuestas capaces de interpretarse como políticamente satisfactorias. Claro que el reconocer que los partidos son algo natural para la vida democrática no equivale a decir que sean perfectos[...]. Y sin embargo, cuando se termina con la lista de las críticas a los partidos políticos, resulta que los servicios que prestan a la vida democrática son inestimables.⁵

Aunque en *El Contrato Social* Jean Jacques Rousseau consideraba que la voluntad del pueblo no puede ser representada, y que la única y auténtica forma de democracia es la directa, pues la representación es ya una adulteración de la voluntad general, lo cierto es que en las comunidades políticas modernas la democracia directa no es ni realista ni factible y resulta inevitable recurrir a alguna forma de representación, para fundamentar al gobierno en alguna forma realista de consenso democrático. Las maneras de diseñar y construir la representación democrática moderna han sido muy variadas e ingeniosas, pero casi todas se relacionan con la representación parlamentaria y la política de partidos. Así, los problemas resueltos por las técnicas de representación abarcan la calificación de los electores mediante padrones electorales y credenciales de elector;

la configuración de las circunscripciones y distritos electorales; la base de la elección de acuerdo a listas uninominales y plurinominales; sistemas de mayoría simple y de representación proporcional; selección de candidatos al interior de los partidos para competir por los puestos de elección popular; y hasta medios para identificar preferencias del electorado mediante las técnicas de plebiscito y referéndum. En casi todos estos casos, y debido a la necesidad de aglutinar y ordenar de manera sistemática las demandas y aspiraciones del electorado, han sido los partidos políticos las instituciones que actúan como intermediarios entre los electores y sus representantes. Por ello, el debate político, configurado de acuerdo a los lineamientos partidistas, se ha convertido en el rasgo más característico de los sistemas de gobierno representativo. Cabe aclarar, sin embargo, que el principio representativo no se restringe a la elección de los gobiernos, pues también se utiliza para la organización democrática de muchas otras instituciones, tales como sindicatos, asociaciones profesionales, cuerpos colegiados universitarios, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y grupos de presión y de interés.

La gran teoría política clásica de la modernidad, con la notable y distinguida excepción de Rousseau, ha tendido a privilegiar dos aspectos básicos de la representación en la organización democrática contemporánea. Por un lado, Edmund Burke, quién desde Inglaterra defendió el derecho de los

colonos americanos a fundar sus propias instancias de representación y cuestionó la legitimidad de la corona británica a cobrar impuestos a los colonos si éstos carecían de representación en el Parlamento, fue el teórico que más elocuentemente defendió en el siglo XVIII el principio de que el representante no debe ser un mero delegado de los intereses de su circunscripción electoral. Según Burke, se elige al representante por sus cualidades personales y quizá por los principios generales por los que se pronuncia en una elección, pero, una vez electo, debe ser un agente libre con derecho a emitir su voto en la asamblea legislativa como mejor le parezca, "de acuerdo a su criterio y su conciencia", independientemente de las opiniones y presiones de los ciudadanos de la circunscripción por la cual resultó electo. La autonomía del representante garantiza las virtudes de la discusión, deliberación y negociación del juego parlamentario, donde deja de ser el representante de una circunscripción particular para convertirse en representante de toda la nación. Además, el representante electo no le debe a sus electores ni su buen juicio, ni los principios e intuiciones que tenga sobre la justicia, el derecho y el buen gobierno⁶.

En la misma línea se pronuncia Hegel, tanto en sus escritos políticos menores como en sus *Lecciones sobre la Filosofía del Derecho*, sólo que para él la autonomía del representante obedece a la necesidad dialéctica de superar las nefastas tensiones y contradicciones de la sociedad civil en la representación

mediada de la organización estatal. En efecto, después de recordar a sus lectores que aunque la función de las asambleas legislativas es ciertamente moderna, la función de la representación no lo es, pues es posible remontarla a las formas de organización feudal de la Edad Media⁷. Sin embargo, en el Estado racional de la modernidad es inevitable una participación mediada de la ciudadanía, y esta función es desempeñada por la representación a través de las asambleas legislativas. Al constituir estas asambleas la agregación y articulación de los intereses de la sociedad civil, deben reflejar, en una primera instancia, esas diferencias, pero también deben superarlas en el debate parlamentario en aras de la realización de la *eticidad* del Estado en su conjunto. Por ello, los representantes de las diversas corporaciones y asociaciones que conforman la sociedad civil deben ser agentes autónomos, pues en el juego parlamentario contemporáneo resulta desastroso que la lucha de todos contra todos de la sociedad civil se reproduzca en el seno de la asamblea legislativa. La autonomía del representante electo, frente a los intereses inmediatos y egoístas de sus representados, garantiza la posibilidad de alcanzar un consenso de *eticidad* comunitaria en la instancia racional y estatal de la asamblea legislativa, después de haber discutido, deliberado y negociado la propuesta que mejor conviene a toda la nación, y no la que conviene a un grupo específico de la sociedad civil, o a una circunscripción política en particular. Hegel

insiste, pues, en la necesidad del carácter de agentes libres de los representantes y no de delegados atados a demandas e instrucciones específicas porque, en este último caso, los diputados no tendrían suficiente margen de maniobra para la deliberación y negociación durante el debate de la cámara, cuando éste constituye precisamente la esencia de una auténtica asamblea legislativa. Así, el fundamento de la asamblea legislativa, auténticamente representativa, es la de “ser un cuerpo viviente donde todos los miembros deliberan en común para convencerse e instruirse recíprocamente”⁸ Hegel considera así que la más genuina esencia de una asamblea legislativa, en un Estado racional, consiste en ser un cuerpo educativo al erigirse en un canal de comunicación de doble sentido, donde los representantes reflejan los puntos de vista del electorado y, al mismo tiempo, lo llevan a interesarse en el funcionamiento práctico y cotidiano del gobierno mediante el debate parlamentario. En virtud de este propósito educativo, la asamblea debe basarse en la libre comunicación pública, sin la cual no puede darse el proceso de mediación representada entre el electorado y el gobierno, entre la sociedad civil y el Estado.

En lo referente a la relación de la representación política en el Congreso mexicano, conviene resaltar los siguientes aspectos derivados de las reflexiones teóricas ya expuestas:

1º. México tiene, desde la reforma política de 1977, un vanguardista sistema

electoral mixto que combina el principio de mayoría simple con el de la representación proporcional, mismo que garantiza, en principio, la posibilidad de un fructífero debate parlamentario del que no quede excluida ninguna fuerza política representativa del país. Las aspiraciones de John Stuart Mill sobre cómo debería estar idealmente compuesta una asamblea legislativa capaz de garantizar el más amplio despliegue de las virtudes del gobierno democrático representativo, se satisfacen plenamente en la actual forma de organización del Congreso mexicano.

2º. Recientemente se han dado en México polémicos ejemplos sobre la autonomía de la que gozan nuestros legisladores frente a sus circunscripciones electorales, en lo referente a cómo es obligación de ellos velar por el bienestar general, por ejemplo de la política económica de la nación, y no legislar en función de intereses particulares de una circunscripción determinada. En otras palabras: nuestros legisladores son auténticos representantes y no meros *delegados* atados a las instrucciones parroquiales de los intereses de grupo de sus circunscripciones electorales. En este sentido, la naturaleza básica de los actuales legisladores mexicanos satisface plenamente los requisitos que, según Burke y Hegel, deberían de llenar los legisladores en una auténtica democracia representativa.

3º. La auténtica democracia representativa debe llevarse a cabo en las asam-

bleas legislativas mediante una política de partidos. Quien desee participar genuinamente en las oportunidades que ofrece la vida democrática de México, debe hacerlo mediante una representación partidista en el Congreso. Otras formas de participación política, al margen de los partidos políticos y su representación en el Congreso, son riesgosas para la auténtica expresión democrática. Los pretendidos liderazgos plebiscitarios han conducido, en más de una ocasión histórica, a regímenes totalitarios, autoritarios o antidemocráticos. Los referéndums, plebiscitos e “iniciativas populares”, al margen de los partidos, resultan sospechosos, tanto por su falta de representatividad, como por el hecho de que, como dice con su característica agudeza Harold Laski: “la mayoría de estas iniciativas llevan en la cara la marca del entusiasta impráctico que ya ha sufrido el rechazo de una legislatura” y, por lo mismo, busca formas de influencia que rebasen los sabios controles al populismo extremo que logran imponer los procedimientos institucionales de una auténtica democracia representativa.⁹

4º. La representación bicamaral del Congreso mexicano se encuentra, sin embargo, adulterada a partir de la reforma de 1993 al artículo 56 constitucional mediante la cual se duplicó el número de senadores de 64 a 128. Esta reforma introdujo una especie de representación proporcional en el Senado y alteró así su esencia original de representación federativa por excelencia de la vida nacional, al convertir potencialmente al Senado de la República

en otra asamblea popular que duplica miméticamente las funciones de la Cámara de Diputados. La representación proporcional de la población del país debe quedar circunscrita al ámbito de la Cámara de Diputados; en tanto que en el ámbito del Senado deben quedar representados los estados de la federación en términos de igualdad, independientemente de la población que tengan, y por ello resulta una aberración institucional haber introducido ahí un falso principio de representación proporcional. Si se consideró conveniente aumentar el número de senadores, debió procederse simplemente a incrementar las candidaturas uninominales de dos a cuatro por cada entidad federativa. La distinción en las formas de representación debió mantenerse, pues en cada cámara se representan cosas distintas: población en la de Diputados y entidades del pacto federal en el Senado. Confundir los géneros es el principio de la degeneración, según nos enseñan los clásicos de la retórica y de la poética.

5º. No obstante, el Senado ha cumplido noblemente la función que los textos de teoría política le atribuyen tradicionalmente a “la cámara alta” en un Congreso bicamaral. El Senado mexicano ha hecho honor, sobre todo en el último año, a las funciones de estabilización y medida que otorga a las instituciones republicanas; la interdependencia de dos cámaras es altamente provechosa al darle mayor firmeza y respetabilidad a las relaciones exteriores del país; las leyes son el fruto de deliberaciones más reposadas y logra evitarse la festinación de pro-

yectos de ley que persiguen efectos publicitarios en beneficio de los intereses electorales de algún partido en particular, o de sus deseos de venganza frente a otro grupo parlamentario que haya sufrido algún descalabro electoral; la racionalidad y estabilidad a largo plazo de la política económica se salvaguarda mejor en un sistema bicameral; los funcionarios públicos cuidan mejor sus obligaciones ante la vigilancia de dos órganos legislativos que de uno sólo; y el Poder Ejecutivo también queda mejor vigilado cuando hay dos cámaras legislativas que cuando hay una sola.

6º. Nuestro orden constitucional garantiza ya plenamente los requisitos de una democracia representativa, liberal, pluralista y tolerante mediante la política de partidos y su representación en el Congreso. Otros intentos de "representación democrática", al margen de la política de partidos y su representación en el Congreso, deben rechazarse o tomarse con extrema cautela, pues históricamente está demostrado que los liderazgos plebiscitarios y los *réferendums* populistas acaban con las instituciones del único tipo auténtico de democracia válido en la modernidad: la democracia liberal, representativa, pluralista, competitiva, crítica, deliberativa y tolerante, fundamentada en el voto de ciudadanos formalmente iguales y con los mismos derechos. Los demás intentos por justificar a la democracia al margen de estos principios básicos y fundamentales, enmascaran propósitos reaccionarios, premodernos y en el fondo son profundamente antidemocráticos.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- ¹ Ver, Georg Jellinek, *Teoría General del Estado [1900]*, trad. Fernando de los Ríos, Buenos Aires, Albatros, 1981, p. 429.
- ² Hans Kelsen, *Teoría General del Estado [1925]*, trad. Luis Legaz Lacambra, México, Editora Nacional, 1979, pp. 400-401.
- ³ Hans Kelsen, *Teoría General del Derecho y del Estado [1949]*, trad. Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1988, p. 347.
- ⁴ John Stuart Mill, *On Representative Government*, ed. R.B. McCallum, Oxford, Basil Blackwell, 1946, p.151.
- ⁵ Harold J. Laski, *A Grammar of Politics*, 3ª edición, Londres, George Allen & Unwin, 1934, p. 313
- ⁶ Burke, Edmund. *Textos políticos*, trad. Vicente Herrero, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- ⁷ Georg Wilhelm Friedrich Hegel, *La Constitución de Alemania*, trad. Damacio Negro Pavón, Madrid, Aguilar, 1972.
- ⁸ G. W. F. Hegel, *Grundlinien der Philosophie des Rechts, oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse [1821]*, Frankfurt, Suhrkamp, 1986, parágrafo 309, p. 478: "... eine lebendige, sich gegenseitig unterrichtende und überzeugende, gemeinsam beratende Versammlung zu sein". Para un contexto más amplio y detallado de las propuestas políticas de Hegel sobre la relación entre representación y asambleas legislativas, basado en un estudio de fuentes primarias de la no muy conocida obra hegeliana sobre estas cuestiones políticas, pueden consultarse los descubrimientos de mi investigación: Francisco Gil-Villegas M., "Hegel: Estado y sociedad civil a la luz de nuevas fuentes" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, UNAM, vol. XXXIV, núm. 133, julio - septiembre 1988, pp. 45-77.
- ⁹ Harold J. Laski, *A Grammar of Politics*, op. cit., p. 322.