

Las mutaciones de la operación electoral: elección de representantes o elección de gobernantes*

Planteamos, en el marco de este encuentro, la cuestión de la forma contemporánea de la democracia. La palabra y el concepto son bonitos, pero cuando queremos aclarar su contenido, ya empiezan las complicaciones.

Es una evidencia que hoy en día nuestras democracias son representativas y difícilmente se pueden concebir de manera diferente después de la reconciliación de los dos términos en la mitad del siglo XIX, con Tocqueville, en Francia, y John Stuart Mill, en Inglaterra. Dicho eso, el modelo de la democracia representativa no es tan perfecto que se considera, un siglo y medio después, resuelta la cuestión del modelo institucional. Al contrario, se multiplican las interrogantes acerca de la crisis de la representación, aunque este tema, como el del ocaso del Parlamento, es tan antiguo como la institución; sin embargo, no hay otro modelo más que esperar una edad dorada de internet, en la cual cada ciudadano podrá votar las leyes al regresar de su trabajo.

De hecho, la naturaleza de la representación se ha transformado mucho en 25 años sin fijarnos, toda vez que nos quedamos con los mismos esquemas teóricos: la búsqueda de la voluntad general, la deliberación

* Publicado en *La démocratie représentative devant un défi historique*, R. Ben Achour, J. Gicquel y S. Milacic ed., Bruylant, 2006, pp. 215-224.

Las mutaciones de la operación electoral...

libre que permite convicciones sucesivas y la ley, por ser deliberada, de mejor calidad y aceptabilidad que otros actos jurídicos.

La fórmula de la representación del pueblo en el ámbito nacional y el voto de sus representantes aparece en Inglaterra en los siglos XVII y XVIII; se generaliza y se legitima con el sufragio universal masculino en Europa en el siglo XIX. Antes o justo después de la Primera Guerra Mundial, el asunto está arreglado: los parlamentos gozan de casi la totalidad de la soberanía y deliberan conforme a reglas y procesos elaborados en el siglo XIX, excepto que cambiaron el campo político o, mejor, los actores; de hecho, pasamos de actores individuales, parlamentarismo de notables, *honoratioren parlamentarismus*, a actores colectivos, grupos o partidos, pero múltiples; por lo tanto, el Parlamento sigue siendo un espacio de discusión. Luego, en una última etapa, se impone la famosa polarización binaria, que descubre Francia más tarde que los demás. La negociación desaparece por causa de la imposición de una voluntad, la de la mayoría. El Parlamento se vuelve, entonces, lugar de su atestación y no más de formación, pues se transforma la representación y, por lo mismo, la elección.

I. La transformación de la representación

En comparación con el siglo XIX, aunque las reglas de funcionamiento de los parlamentos cambiaron poco, la transformación es profunda respecto a los actores y la diversidad de los intereses.

Individuo y partidos

El esquema clásico descansa en la idea de que los ciudadanos deben poder elegir a los más capaces y que ellos están encargados de determinar la voluntad general. Como consecuencia, se encuentran prohibidos los mandatos imperativos en el artículo 27 de la Constitución francesa: “Todo mandato imperativo es nulo”, o también en el artículo 38 de la ley fundamental alemana: “Los diputados [...] los representantes de la totalidad del pueblo no están vinculados ni por mandatos, ni por instrucciones y se deben someter solo a su conciencia”.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

De ahí se destaca que, en el parlamentarismo del siglo XIX, la casi omnipresencia del sufragio mayoritario y uninominal, que permite escoger, en principio, a los más capaces, sirvió también para justificar el voto censatario. Además, aun cuando se abandonó el censo electoral, el sufragio se volvió universal para los hombres (las mujeres tuvieron que esperar al siglo siguiente) solo por principio, ya que sigue el tiempo de los notables.

Sin embargo, la ampliación del sufragio lleva a una transformación profunda del juego electoral, ya que de 300 electores por convencer en un distrito al final de la Monarquía de Julio (1848), pasamos a 15,000 tras 25 años, al inicio de la Tercera República, y a 35,000 actualmente, pues para ello se requiere una herramienta que permita multiplicar los esfuerzos de los candidatos; por lo tanto, se generalizan los partidos políticos, poco tiempo después de la universalización del sufragio. Con los partidos, los procesos electorales cambian y se implementa la representación proporcional, tema en el debate político desde 1880. Se adopta primero en Bélgica antes de generalizarse. Actualmente, de los 15 países de la Unión Europea, la representación proporcional opera en 12; solo Francia, Gran Bretaña e Italia se distinguen, pero aun en estos, ello no impidió el peso determinante de los partidos en las investiduras, lo que llamamos la nacionalización del voto.

Hoy en día, estudios y experiencias nos enseñan que el electorado vota, en primer lugar, por un candidato que representa un partido y, accesoriamente, por sus calidades propias, o sea, la representación es dual, especialmente en los sistemas mayoritarios: voto por alguien que conviene a mis esperanzas individuales (proximidad, accesibilidad y capacidad de influencia), pero, sobre todo, que conviene a mis esperanzas colectivas (gabinete, políticas deseadas y modelo social).

Es decir, la representación adquiere un papel colectivo y, en cambio, la idea de voluntad general la debilita.

Voluntad general y diversidad de los intereses

En el esquema clásico, la función de los representantes consiste en buscar la voluntad general, que definirá una amplia deliberación y varias lecturas en las dos asambleas legislativas; por lo tanto, la decisión final es progresiva, pensada y equilibrada, de manera que pueda

Las mutaciones de la operación electoral...

convencer a la minoría; sin embargo, en varios casos la ley puede ser opresiva, dado que es la expresión de una mayoría y traduce su voluntad. Asimismo, el gobierno, que en teoría defiende la voluntad general, es el instrumento de una mayoría. Ello conduce a varias respuestas institucionales, como el control de constitucionalidad, la protección de la minoría o del individuo contra la ley, la creación de autoridades administrativas independientes; o sea, hay cosas que no se pueden confiar a la autoridad gubernamental en favor de las libertades.

Ello nos lleva a interrogarnos acerca de la naturaleza de la representación y de los representantes: ¿consiste en buscar la voluntad general, sin tomar en cuenta la voluntad de los electores, lo que es la concepción misma del mandato representativo? En este caso, no importa que sociológicamente sean diferentes a los de los representados; al contrario, importa mucho si representan intereses diferentes a los de sus mandantes.

Los estudios realizados por Madei Dogan, entre otros, en los cuadernos de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, nos enseñan que el proceso electoral es un filtro social, con solo 1% de diputados obreros tanto en Francia como en Alemania y un poco más en Gran Bretaña, por la relación existente entre el Partido Laborista y los sindicatos obreros; por lo que, en resumen, los representantes son totalmente diferentes de los representados.

Aunque está planteada la cuestión, no dio lugar a ninguna respuesta, ya que el único debate real en Francia es el relativo a la representación de las mujeres: la revisión constitucional y la ley en torno a la paridad tuvieron efectos concretos para la representación regional y municipal, pero poco en la Asamblea Nacional, al pasar solo de 10 a 12 por ciento. Sin duda, 48% de mujeres electas en los índices intermedios tiene vocación de seguir adelante, pero se necesitará tiempo, sin voluntad de los partidos, como es el caso de los países nórdicos.

El otro tema a menudo en debate es el de la representación de las minorías, aunque en Francia se considera que no existen, por lo menos jurídicamente, lo que permite no reflexionar acerca de esto mismo, como en Estados Unidos de América, donde se prefiere, a nuestra concepción universal de la ciudadanía, la idea de una suma armónica de las comunidades, tal como lo refleja el derecho electoral. Por ejemplo, la carta electoral municipal de Nueva York de 1989 preveía 21 distritos

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

de 51 *safe districts*, o sea, reservados, ya que estaban poblados por más de 80% de afroamericanos e hispanos (12 para los primeros y 9 para los segundos), para asegurar su representación efectiva. Aunque el debate relativo a la necesidad de tener “representantes de origen inmigrado” se concretizará a pesar de que las dificultades filosóficas y técnicas son considerables.

De ahí el cuestionamiento de la representación, hasta considerar que la elección, solo en sí, no evidencia la democracia. En efecto, existen elecciones perfectamente democráticas en sus reglas, pero en las cuales el voto al final no importa. Por ejemplo, en Chile, donde, con la proporcional binominal (que explica la transición histórica), si un partido obtiene 66% de la votación y el otro 34%, los dos tienen un diputado. En este mismo sentido, se considera que, en Estados Unidos de América, 90% de los cargos de representación son seguros, es decir, no existe alternancia política.

En estos casos no solo se respetan todos los parámetros democráticos, sino que hace falta algo, como si lo aleatorio fuera también parte de la democracia. Y todo ello proviene del hecho de que la elección no consiste más en escoger solo a sus representantes, sino también a los gobernantes, por medio de ellos.

II. La transformación de la elección

¿Qué es lo que esperamos? ¿Qué es lo que esperan los británicos después de la elección del 5 de mayo de 2005? Lo que quieren es saber quién, entre Blair o Howard, será primer ministro por una mayoría, no de electores (a lo mejor tendrá uno u otro 40% de los votos), sino de diputados que pertenecen al partido del primero o del segundo, como es la costumbre desde la década de 1870 y las contiendas entre Gladstone y Disraëli. Hoy en día se generalizó este fenómeno que llamé la inmediatez de la elección, el cual sirve de base para la concepción actual de la democracia partidista.

La inmediatez de la elección

Durante mucho tiempo se consideró que esta práctica inglesa era una excepción y que la realidad del parlamentarismo descansaba en la negociación entre grupos parlamentarios y la caída del gobierno, una vez deshecho el acuerdo. Sin embargo, hoy en día desaparecieron estas prácticas, ya que casi la totalidad de las elecciones en los 15 países de la Unión Europea tienen un carácter inmediatamente decisivo: en la misma noche de la jornada electoral se sabe quién será el primer ministro, Blair o Howard, en Gran Bretaña; Kohl o Schröder, en Alemania; Zapatero o Rajoy, en España; Berlusconi o Rutelli, en Italia; Caramanlis (junior) o Papandréou (junior también), en Grecia, etcétera.

Según mi propio estudio, en las cuatro últimas elecciones organizadas en los 15 países de la Unión, se confirma esta propuesta en 41 casos de 60, lo que representa 82% y acredita la generalidad.

No obstante, hay excepciones: Bélgica y Finlandia, aunque sus últimas elecciones se conforman con la práctica dominante; Italia, a pesar de que desde 1992 existen dos coaliciones con sus dos líderes, y Países Bajos, donde las coaliciones son variables, pero se encuentran dos polos, uno cristianodemócrata y otro socialdemócrata.

Finalmente, las excepciones permanentes son Luxemburgo, donde la dominación del partido cristianosocial es completa y los electores solo deciden con quién se hará la coalición —los socialistas o los liberales—, y Francia, ya que las elecciones legislativas son un sucedáneo de la elección presidencial y sirven para dar, a menudo, una mayoría al presidente electo. Cuando no es el caso, la situación es conforme a la norma descrita, como lo vimos durante las tres cohabitaciones, sobre todo la elección de 1997, durante la cual los candidatos al cargo de primer ministro eran conocidos: Philippe Séguin para la derecha y Lionel Jospin para la izquierda. Al contrario, la situación es mucho menos clara cuando hay conformidad entre la mayoría presidencial y la parlamentaria, dada la capacidad discrecional del presidente de elegir al jefe de gobierno. Con el quinquenio y la reforma del calendario electoral (primero la elección presidencial y después la elección legislativa) cambió la situación, ya que antes se conocía al candidato al puesto de primer ministro de la oposición y no al de la mayoría; ahora, el primer ministro designado por el presidente electo tiene vocación de seguir en caso de triunfo

en las legislativas, en tanto que el jefe de la oposición no dispone de ninguna credibilidad para dirigir al gobierno, después de haber sido rechazado por los electores una primera vez.

Desde luego, para que la demostración en torno a la realidad de la decisión tomada por el elector sea perfecta, se necesita que el gobierno se mantenga hasta la elección siguiente, como lo enseña el estudio; aunque existen crisis de mayoría, este hecho es escaso. En cuanto al derrocamiento del gobierno por el Parlamento, ocurrió unas veces: una vez en Francia, en 1962, y por última vez en Alemania, en 1982.

Entonces, para concluir, la elección legislativa permite designar a los gobernantes por medio de los diputados, quienes actúan como los grandes electores estadounidenses, ya que el líder del partido ganador tiene la certidumbre de ser nombrado primer ministro, sea por regla constitucional, como en Grecia (artículo 37), por costumbre en Gran Bretaña, o por práctica. En consecuencia, la verdadera autoridad de designación es el partido.

La democracia de partido

Esta frase es la traducción del famoso *parteienstaat*, de Kelsen, cuya teoría explica que los ciudadanos activos (los que deciden integrarse en la vida política y participar en las actividades de un partido) determinan, por medio de decisiones libres y responsables, los programas propuestos por los partidos, de los cuales la totalidad de los ciudadanos decidirán cuál aplicará el gobierno electo.

Así es el esquema que funciona actualmente, con matices que le quitan a esta teoría mucho de su ideal democrático, ya que, en primer lugar, los miembros de los partidos representan un porcentaje muy reducido del electorado: 1% en Francia, 5% en Alemania y 8% en Suecia, el récord. Luego, el papel de los militantes consiste menos en escoger el programa que en designar al líder, que será designado primer ministro en caso de triunfo en las elecciones. La regla tradicional es una elección por el congreso partidista, como en Alemania, pero la tendencia moderna es un sufragio universal en el cual participan todos los integrantes del partido, como en Francia o en el Partido Conservador británico.

Ello lleva a los partidos a cumplir el papel de las instituciones, o más exactamente, el partido mayoritario, el del Parlamento, no solo

Las mutaciones de la operación electoral...

para designar al primer ministro, sino también todas sus funciones en el sistema político.

Se considera que el Parlamento tiene dos funciones: legislar y controlar al gobierno. Considero que cumple una tercera, que consiste en la creación/legitimación de la autoridad gubernamental, como lo decía Bagehot a finales del siglo XIX al hablar de la función electoral del Parlamento.

Dicho eso, ¿quiénes ejercen estas funciones en nuestros parlamentos contemporáneos?

El grupo mayoritario ejerce no solo la función legislativa, es decir, votar la ley preparada por el gobierno con poca capacidad para enmendarla (capacidad nula para el resto del Parlamento), sino también la función de control, ya que al gobierno le importa solo su mayoría. Que la oposición se oponga, ello tiene por única consecuencia reforzar su determinación; al contrario, si la mayoría se preocupa de algo, necesita tener cuidado y actuar. Para terminar, en cuanto a la función de creación/legitimación de la autoridad gubernamental, es el partido mayoritario el que designa al primer ministro y, a veces, sus ministros y, por lo mismo, puede decidir cambiarlo, como Thatcher por el *parliamentary party* en noviembre de 1990.

Así son las mutaciones contemporáneas, sin embargo, para algunos no están actualizadas; por ejemplo, Bernard Manin considera que ya pasamos de una democracia de partidos a una democracia de opinión. Por mi parte, no creo que los dos conceptos se opongan, sino que se completan.