

PRIMERA PARTE

CAPÍTULO PRIMERO

LA CRÍTICA A LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

I. EL RELATO LIBERAL-CLÁSICO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

El constitucionalismo liberal construyó una teoría de la representación cuya base es el concepto del mandato representativo. Como se sabe, este último surgió con las revoluciones burguesas del siglo XVIII, fundamentalmente la francesa, en oposición al llamado mandato imperativo, de raigambre medieval y basado en el derecho privado, el cual implicaba que el representante únicamente podía operar dentro de los límites que el mandato le confería, y que venían puntualmente establecidos en los cuadernos de instrucciones (*cahiers d'instructions*).¹

En contraste, el mandato representativo no se basa ya en el derecho privado, y supone que el representante no opera sólo en nombre de quien lo elige, sino de la nación; el representante no está limitado a instrucciones precisas, sino que decide en función de lo que él o ella considera ser en interés de la nación;² además, bajo esta concepción la calidad de representante no se puede revocar durante el tiempo de su mandato.³

Orlando ha expuesto con nitidez el hilo conductor que se encuentra en el relato liberal-clásico de la representación política y del mandato representativo. Para este autor, el relato parte del supuesto de que la soberanía reside en el “pueblo”, sin preocuparnos por determinar con rigor jurídico —nos dice— el significado del término “pueblo”. A continuación, a través de las elecciones, el cuerpo electoral manifiesta lo que consideramos como la voluntad popular, que suponemos soberana. La asamblea legislativa así elegida, gracias a esa voluntad popular, se convierte en depositaria de poder, que

¹ Vega, Pedro de, “Significado constitucional de la representación política”, *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), núm. 44, marzo-abril 1985, p. 26.

² Esta concepción se manifiesta en el artículo 51 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que dispone: “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años”.

³ *Ibidem*, p. 27.

originalmente pertenece a los electores. Y en este punto aparece lo decisivo para la noción de poder representativo. En toda elección, se interroga cuál es la “voluntad del país”; ésta se expresa por el voto del cuerpo electoral, y la cámara así elegida representa la “soberanía popular. Según Orlando, toda esta fraseología se acepta de manera dogmática, en la política, en los medios y en la vida pública.⁴

Sin embargo, Orlando presenta este relato como ejemplo de simplicidad, gracias a la cual una idea política penetra fácilmente en la multitud y adquiere autoridad de dogma: la soberanía está en el pueblo, de ahí pasa a los electores, y de ahí a los diputados o legisladores. Así, la relación jurídica entre los electores, y los elegidos aparece como una delegación de poder; son como pequeños fragmentos de soberanía que pasan de los electores a los elegidos, para constituir esa gran suma de poder soberano que es ejercido por la asamblea compuesta por la totalidad de los elegidos. Y a los elegidos les llamamos “mandatarios de los electores”.⁵

Ahora bien, este relato liberal-clásico de la representación política ha sido objeto de sendas críticas desde hace décadas, si no es que desde hace siglos. A continuación revisaremos estas críticas.⁶

II. LAS CRÍTICAS AL RELATO LIBERAL-CLÁSICO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

En la amplia y extensa literatura crítica sobre la representación política pueden encontrarse al menos nueve argumentos, que pueden resumirse en los siguientes rubros: 1) la tautología del relato liberal-clásico; 2) en el mandato representativo no existe “mandato” alguno; 3) en la realidad política, el mandato representativo es un mandato imperativo de los partidos hacia sus parlamentarios; 4) el mandato representativo ha llevado a la elitización de la política; 5) la lógica de la representación política es de delegación de poderes (de los representados a los representantes), y ello ha generado una fractura

⁴ Orlando, V. E., “Du Fondement juridique de la Représentation Politique”, *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, 1895, pp. 1-4.

⁵ Orlando, *op. cit.*, p. 4.

⁶ Ya citamos el ensayo de Orlando, escrito en 1895. Y hasta podríamos remontarnos a las críticas de los llamados “Antifederalistas” en contra del sistema representativo diseñado por los “Padres Fundadores” de Estados Unidos, defendido por Madison, Hamilton y Jay en *El Federalista* (cuyos ensayos fueron escritos entre 1787 y 1788). Los “Antifederalistas” proponían gobiernos locales más fuertes y autónomos y se oponían a un gobierno federal con amplios poderes; además, estaban convencidos de la necesidad de participación directa de los ciudadanos en el gobierno.

entre gobernantes y gobernados; 6) en la democracia representativa hay un déficit de control de los representados sobre los representantes; 7) existe una tendencia a resolver la relación jurídica de representación en mera ideología; 8) la democracia representativa contiene un mecanismo de procesamiento reductivo que simplifica el pluralismo del sistema social, y 9) la tendencia a identificar reductivamente “representación” con “poder”. En las páginas que siguen examinamos cada una de estas críticas en sus elementos esenciales.

1. *La tautología en el relato liberal-clásico*

El relato tradicional de la representación política supone la existencia de dos voluntades: la del representante y la de los representados. En estos últimos —se supone— se encuentra “la voluntad de la nación”. Pero en realidad, esa supuesta “voluntad de la nación” preexistente y en espera de ser representada no existe. Al contrario, la representación, más que expresar la voluntad nacional, sirve para crearla. Es decir, “la voluntad de la nación” aparece con los representantes. Por ello es que incluso autores como Kelsen han considerado que la representación política es una tautología y una ficción.⁷

En efecto, Hans Kelsen llegó a afirmar que en la representación demoliberal no hay representación. En cambio —sostuvo este autor—, hay una ficción de derecho público que ha hecho pasar la voluntad del parlamento por voluntad del pueblo soberano (ficción que, según el mismo autor, prestó un servicio y significó una utilidad histórica como técnica para la estructuración del orden estatal), lo cual no quita que la voluntad de la nación no toma forma sino hasta cuando el representante la expresa.⁸

⁷ “La ficción jurídica se convierte entonces en ficción e ideología política, en la que la pregunta a resolver se presenta en los siguientes términos: ¿Cómo justificar la figura del mandato representativo, que libera al representante de todo compromiso con los electores, con las exigencias de la democracia?”. Véase Vega, Pedro de, *op. cit.*, p. 30.

⁸ Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, Barcelona, 1977, pp. 51-55. En el mismo sentido, Garrorena cita el texto de Kelsen, Hans, *Das Problem des Parlamentarismus* (1925) y del mismo autor *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Madrid, 1988, pp. 87-89. Véase Garrorena, Morales, Ángel, “Apuntes para una revisión crítica de teoría de la representación”, en Garrorena Morales, Ángel (ed.), *El parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, pp. 55-57. Citado por Rodríguez Arana, Duguit sostuvo sarcásticamente en su libro *Las transformaciones del derecho público*, que la voluntad general es la suma de las voluntades de los parlamentarios, el precipitado de la ley. Rodríguez Arana, Jaime, “El interés general en el derecho administrativo. Notas introductorias”, *Aída. Ópera Prima de Derecho Administrativo*, *Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo*, núm. 11, enero-junio, 2021, p. 73.

2. *En el mandato representativo no existe “mandato” alguno*

Tomando como parámetro la idea del mandato del derecho civil, algunos autores han sostenido que el mandato representativo no es mandato, sino otra cosa. Así, por ejemplo, Orlando ha sostenido que todos los caracteres esenciales del mandato (civil) no existen en la representación política. Y no sólo eso, sino que los caracteres específicos de esta última son esencialmente contradictorios con los del mandato.⁹

En esta línea, para Orlando la esencia del mandato (civil) es una declaración de voluntad del mandante respecto al mandatario, que otorga una delegación de poderes. Ello, no obstante, en el mandato político no hay tal declaración de voluntad. No hay tal, porque los diputados representan a la nación entera, por lo que no hay relación jurídica directa entre cada distrito y los legisladores.

Según Orlando, decir que los legisladores representan a todos los representados es una ficción creada por el derecho (y sostiene: “ficción es lo contrario a la realidad”). Lo que ocurre realmente en el mandato político es que el diputado es libre de sus acciones y no responde ante nadie en sus votos y sus discursos. Orlando no concibe jurídicamente un mandato sin la condición de los límites y sin la sanción de la responsabilidad,¹⁰ lo cual es inexistente —argumenta— en el mandato representativo.

En esta misma línea crítica, otros autores han hablado de la existencia de un “camuflaje semántico”, lo cual implica que se ha sustituido un mandato (imperativo) por otro mandato (representativo), con lo cual se esconde o se disimula el hecho de que ha desaparecido el “mandato”.¹¹ Y en una versión todavía más radical de esta línea crítica, Turpin ha señalado que el mandato representativo implica la hegemonía de los representantes: la representación constituye un engaño inventado por la clase burguesa para enmascarar su dominación.¹²

⁹ Basado en la idea del mandato civil, Orlando sostiene que el mandato es necesariamente imperativo y tiene límites. Más allá de esos límites, el mandatario es responsable; y además, el mandante no está obligado a lo que el mandatario hizo más allá de los límites del mandato. Todas estas son características y principios fundamentales del mandato civil, y conforme a ellos Orlando juzga, evalúa y califica negativamente al mandato representativo, por no contener este último las referidas características y principios fundamentales. Véase Orlando, *op. cit.*, pp. 9-13.

¹⁰ *Ibidem*, p. 13.

¹¹ Rodríguez Díaz, Ángel, “Un marco para el análisis de la representación política en los sistemas democráticos”, *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), núm. 58, octubre-diciembre, 1987, p. 156.

¹² Turpin, Dominique, “Critiques de la représentation”, *Pouvoirs*, núm. 7, 1978, p. 11.

3. *En la realidad política, el mandato representativo
es un mandato imperativo de los partidos
hacia sus parlamentarios*

Esto se da tanto por la férrea disciplina de los partidos y el condicionamiento que éstos ejercen en la actuación parlamentaria de sus legisladores como por la dependencia de éstos a la hora de las votaciones de los grupos parlamentarios, así como por la subordinación a la maquinaria partidista en el momento de definir las candidaturas y al confeccionar las listas electorales¹³ y por el sistema de sanciones aplicables a quienes rompen con la disciplina de partido. Más que un mandato otorgado por el pueblo, es un mandato de partido, por lo que parece que el titular de los escaños es el partido, pues son los partidos y los grupos parlamentarios los que condicionan y determinan “de una manera absoluta” la conducta de las y los legisladores.¹⁴

En el “Estado de partidos”,¹⁵ estos últimos son omnipotentes, y ello ha llevado a que la oferta electoral haya dejado de tener nombres, rostros, para pasar a tener simplemente siglas (sobre todo en los países en los que el sistema de representación proporcional predomina, como es el caso de muchos países de Europa). Así, la relación representativa se ha partido en dos: relación partido-legislador y relación partido-elector.¹⁶

De esta manera, la relación partido-legislador tiene una visible condición imperativa. En este tramo, el elector está fuera. Esto tiende a la desvinculación del legislador respecto de sus electores y la correlativa vinculación del mismo a otros compromisos y otras instancias. Por otra parte, la relación partido-elector sí incluye en su ensamblaje al representado: para Pedro de Vega, ésta es hoy la auténtica relación representativa. De ahí que la misma haya heredado (e incluso multiplique) las condiciones de desvinculación y generalidad que siempre presentó la primitiva relación elector-legislador. En suma, los partidos han incidido sobre el momento institucional de la representación política y sobre el sistema de poderes.¹⁷

¹³ En los países en los que existe el sistema de representación proporcional para la elección de las personas que integran la institución parlamentaria.

¹⁴ Vega, Pedro de, *op. cit.*, pp. 37-39.

¹⁵ García Pelayo, Manuel, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1986.

¹⁶ Garrorena, *op. cit.*, “Apuntes...”, p. 47.

¹⁷ Pensando en España, que tiene un sistema parlamentario, opina Pedro de Vega que con esta situación se ha soldado un compacto parlamento-gobierno, lo que juega contra las de por sí exiguas posibilidades dialécticas del modelo. Vega, Pedro de, *op. cit.*, pp. 47 y 48.

4. *El mandato representativo ha llevado a la elitización de la política*

En el trasfondo de esta idea se encuentra el relato descrito por Pedro de Vega acerca de cómo Sieyès fue el encargado de construir la distinción entre democracia y gobierno representativo: los ciudadanos dan su confianza a algunos de ellos, es decir, en aras de la utilidad común designan representantes más capaces que ellos mismos para conocer el interés general, dado que en general los ciudadanos no tienen ni la bastante instrucción ni el tiempo para ocuparse de hacer las leyes.¹⁸

Con estas concepciones, el representante se independiza de sus electores. Como dice Rodríguez, así es como el constitucionalismo liberal construyó la teoría de la representación en torno al mandato representativo: al representar a todos, el representante no debe encontrarse vinculado por las opiniones de ninguno.¹⁹

Implicado en este tema está el de la llamada “asimetría” de la relación representativa: en ella existe una diferencia de estatus estructural entre representante y representados, en la cual el primero, y no los segundos, son los que orientan la dirección de la relación.²⁰ En el extremo, esta crítica puede llevar a la idea que ha sugerido Dominique Rousseau: los sistemas políticos se han convertido en “pluto-democracias” gobernadas por una nueva “nobleza de Estado”.²¹

5. *La lógica de la representación política es de delegación de poderes (de los representados a los representantes), y ello ha generado una fractura entre gobernantes y gobernados*

Como opina Dominique Rousseau, operada la delegación (a través de la elección), el pueblo queda siempre detenido a las puertas de la deliberación. Para este autor, el pueblo es buscado para legitimar la existencia y la palabra de los representantes, y, por consecuencia, la ausencia y el silencio de los representados. “En nombre de...” es la regla gramatical fundamen-

¹⁸ Vega, Pedro de, *op. cit.*, p. 31.

¹⁹ Rodríguez Díaz, *op. cit.*, p. 159.

²⁰ La asimetría en la relación representativa se refiere a la diferencia de *status* entre representante y representados en que éstos son los que dan dirección a la relación, y no al revés. Véase Elau, Heinz y Karp, Paul D., “The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness”, *Legislative Studies Quarterly*, II, 3, agosto de 1977.

²¹ Rousseau, Dominique, *Radicaliser la Démocratie, propositions pour une Refondation*, Seuil, Francia, 2015, p. 17.

tal. Hay una fractura entre gobernantes y gobernados. Así, el sistema representativo es disfuncional. La liga representativa se ha roto, los representados no se ven en el cuerpo de sus representantes, no se escuchan en su voz, no se reconocen en sus decisiones, y los representantes ya no los ven, no los escuchan.²² Como dice Garrorena, en la democracia representativa el representado sólo existe como elector.²³

De manera interesante, Gargarella vincula este fenómeno con el arreglo institucional de Estados Unidos, que sirvió de modelo para diseñar muchas Constituciones del mundo moderno, en particular las latinoamericanas. Así, para este autor, en el diseño constitucional estadounidense hay un sesgo contramayoritario (y elitista), proveniente de la preocupación de muchos de los “Padres Fundadores” de dicho país, en relación con los riesgos de opresiones mayoritarias, provenientes de legislaturas con diputados elegidos directamente por las mayorías motivadas por la pasión, “asambleas populares” y su capacidad de afectación de los derechos de las minorías. Por ello, políticos como Madison consideraron que un gobierno directo era indeseable, dado que las mayorías estaban incapacitadas para autogobernarse, pues en ellas prevalecían las tendencias “facciosas” apasionadas e irracionales. De esta manera, convenía construir un sistema en que las mayorías quedarán incapacitadas para ejercer un control efectivo sobre el gobierno, y esto implicaba separar a la ciudadanía del ejercicio directo del poder.²⁴

De manera muy sistemática y analítica, examina Gargarella los mecanismos políticos propuestos y rechazados durante los debates que llevaron a la aprobación de la Constitución de Estados Unidos de 1787. Como explica este autor, eventualmente se impuso la idea del sistema representativo como destinado a “refinar y extender” la voluntad de las mayorías, “pasándola a través del medio de un cuerpo elegido de representantes”.²⁵

Entre los mecanismos aprobados con ese fin se encuentran los siguientes: A. Elecciones indirectas, bajo el supuesto de que los cuerpos intermedios estarían compuestos por gente capacitada para suprimir las tendencias irracionales de la ciudadanía común. La idea era que mientras mayor sea el grado de separación de la ciudadanía común respecto de las elecciones, mayor oportunidad de tomar decisiones correctas. B. Término extenso de los mandatos, que se aprobaron porque podían servir a dar “firmeza e independencia” a los representantes y para prevenir las permanentes “fluc-

²² *Ibidem*, pp. 26-30.

²³ Garrorena, *op. cit.*, p. 51.

²⁴ Gargarella, Roberto, *Crisis de representación política*, México, Fontamara, 1997, pp. 25-47.

²⁵ *Ibidem*, p. 55.

tuaciones de opinión” (que se vinculaban a la cámara baja), y así motivar la participación de la gente “del mejor tipo”. C. Establecer distritos electorales extensos, bajo la idea de que así la acción y la influencia de las facciones²⁶ se vería impedida. D. Establecimiento de un Ejecutivo unipersonal, bajo la idea de que una sola persona, bien elegida, iba a estar en mejores condiciones de distinguir los verdaderos intereses del conjunto de la comunidad. E. Elección del Ejecutivo de manera indirecta, conforme a la noción de que un cuerpo reducido de gente que no debía formar parte de ningún cuerpo preestablecido sería mejor que un sistema en que participaran las mayorías, en que predominarían las “parcialidades” y las “animosidades”. F. Otorgar poder de veto al Ejecutivo, como un escudo contra intentos de la legislatura de quitarle poder y como garantía contra leyes impropias. G. Duración amplia del mandato del Ejecutivo, conforme a la idea de que el presidente, como guardián de los intereses de la ciudadanía, debía tener más tiempo y oportunidad de reflexión calmada y sedada, contra “repentinos arranques pasionales”. H. Establecer un Senado, pensado para ser freno frente a la “furia democrática” que se pensaba implícita en la cámara baja. Se pensó que fuera una cámara integrada por una “porción iluminada de ciudadanos” que evite precipitación en legislar. ¿Cómo lograrlo?: a través del modo de nombramiento de los senadores (indirecto, por las asambleas legislativas de los estados); por medio de los requisitos para ser senador (tener una edad mínima y residencia cierta cantidad de años en el Estado; pero se discutió si debía restringirse a los propietarios). A través también de la determinación del número de senadores: un cuerpo más compacto, para no tener los mismos “vicios” de la cámara baja, de gran número y daría la oportunidad de tener debates más calmados y de más reflexión). Y por medio de la duración del mandato: mandatos largos favorecería la capacidad de los senadores de tomar decisiones imparciales; adquirirían “firmeza e independencia”, y ayudarían a prevenir “fluctuaciones e intrigas” provenientes de la cámara baja y promoverían la estabilidad y permanencia del gobierno.²⁷

Por otro lado, se rechazaron otros mecanismos que tendían a acercar a la ciudadanía con los representantes. Por ejemplo, se rechazó el derecho de revocatoria de mandatos; el principio de elecciones anuales (es decir, más frecuentes), y también el principio de rotación de los representantes.²⁸

²⁶ En *El Federalista* núm. 10, James Madison concibe a la *facción* como “un número de ciudadanos, que puede ser tanto una mayoría como una minoría del total, unidos en un accionar motivado por pasiones o intereses contrarios a los derechos de los demás ciudadanos o contrarios a los intereses permanentes de la comunidad”.

²⁷ Gargarella, *op. cit.*, *Crisis de la...*, pp. 56-68.

²⁸ *Ibidem*, pp. 70-73.

En suma, los “Padres Fundadores” de Estados Unidos establecieron un sistema con sesgo elitista, que incentivaría la negociación, y no la deliberación, que favorecería a los grupos de interés que pueden incidir en la negociación, y no la deliberación pública tratando de convencer a las mayorías, sino en negociación no pública convenciendo a actores con poder. En este sesgo elitista ve Gargarella la raíz de la “crisis del sistema representativo”, ya que ha generado desconfianza del ciudadano hacia las instituciones y los partidos políticos, instituciones que fueron creadas no para promover la participación del ciudadano, sino para desalentarla y para dar enorme autonomía al cuerpo de representantes.²⁹ Para Gargarella, se trata, en suma, de un sistema político más sensible a los grupos de interés que a la voluntad ciudadana, lo cual ha llevado (y aquí generaliza este autor para ir más allá de la experiencia de los Estados Unidos), a que en los sistemas representativos contemporáneos haya un déficit de representación y un déficit de control en la relación entre representantes y representados.³⁰

6. *En la democracia representativa hay un déficit de control de los representados sobre los representantes*

Como dice Garrorena, en la democracia representativa, el representado sólo existe como elector.³¹ Pasada la elección, la relación con el representante se reduce al mínimo, si no es que se convierte en nula. En este sentido, Rodríguez Díaz describe cómo ciertas visiones de la representación política se fijan en el momento inicial (una autorización al representante para actuar en nombre de los representados) o en el momento final (el representante rinde cuentas ante el electorado al final del mandato), pero se desprecupan de lo que ocurre “durante” la representación. Por ello es que este autor, pensando en posibles correctivos, propone fijarse en “la actividad de representar”.³²

²⁹ *Ibidem*, pp. 92 y 93.

³⁰ Gargarella, Roberto, “Representación plena, deliberación e imparcialidad”, en Elster, Jon (comp.), *La democracia deliberativa*, España, Gedisa, 2001, pp. 336 y 337.

³¹ Garrorena, *op. cit.*, p. 51.

³² Según Rodríguez Díaz, Pitkin se equivoca al concebir la responsabilidad exclusivamente como una rendición de cuentas al final del mandato, como una responsabilidad interelectoral. Para este autor, existe la posibilidad de imaginar la responsabilidad del representante también *durante* su actuación. Véase Rodríguez Díaz, *op. cit.*, pp. 146-153. Cita al clásico libro de Pitkin, Hanna F., *The Concept of Representation*, University of California Press, 1972, pp. 63 y 64.

7. *Tendencia a resolver la relación jurídica
de representación en mera ideología*

Es decir, el lenguaje político y periodístico se refiere a la representación en expresiones y términos relacionales, siendo que lo auténticamente jurídico-relacional entre electores y representantes es bastante poco. Son referencias retóricas y metáforas, más que relaciones jurídicas de contenido duro. Como sostiene Garrorena:

...lo que al final del análisis nos queda es la evidencia de que (impedida la posibilidad de que el elector intervenga de algún modo en la fijación de los contenidos; diluida su identidad en el común de la Nación; no previsto ningún tipo de contacto o control intermedio o posterior tutelado por el Derecho; evaporada, en fin, la responsabilidad del representante o, lo que es lo mismo, la necesidad de que éste vuelva, de alguna forma, a sus representados...) todos los datos, condiciones o caracteres que entonces se adscriben al “mandato representativo” parecen expresamente pensados para negar la posibilidad de que dicha figura pueda ser comprendida en auténticos términos de mandato.³³

Estos elementos no constituyen ningún tipo de relación jurídica consistente (califíquese la de mandato o de cualquier otro modo) porque, una vez dejado atrás el momento —el acto— de la designación de la representación, su diseño parece tender precisamente a excluir la idea misma de relación.³⁴ En realidad, según esta línea crítica, existe un escaso sentido relacional en la representación política.

8. *La democracia representativa contiene un mecanismo
de procesamiento reductivo que simplifica
el pluralismo del sistema social*

Algunos autores han afirmado que, en el marco de la democracia representativa, la institución parlamentaria, los partidos políticos y el sistema electoral constituyen mecanismos reductores de la complejidad social. Así, Carrasco Durán ha observado que la institución parlamentaria no configura una imagen real de la sociedad, sino una imagen política de ella: el siste-

³³ Garrorena, *op. cit.*, p. 37.

³⁴ *Ibidem*, pp. 37 y 38.

ma parece estar diseñado para lograr la reducción de la complejidad social, con el fin de facilitar la adopción de soluciones.³⁵

Porras Nadales ha descrito cómo funciona este “diafragma mediador”, como mecanismo selectivo que opera a través de tres etapas: la primera se da a nivel interno de los partidos políticos, donde se produce una reducción del pluralismo, homogeneizando a sus afiliados sobre la base de argumentos ideológicos o de poder; la segunda es propia de la competencia electoral, y se da por medio de la simplificación de las ofertas y de una reducción del cartel de partidos; y la tercera, tras el momento electoral, se da por las exigencias de la acción de gobierno, que imponen una radical sustitución del pluralismo por la unidimensionalización propia de la razón de Estado: “los circuitos comunicativos serán sustituidos por los circuitos cognitivos y racionalizadores del propio gobierno y de los aparatos estatales, con un cierto grado de *closure* de sus sistemas decisionales”.³⁶

Todos estos mecanismos abonan a la simplificación, a la homogeneización, a la uniformidad de las decisiones públicas, e impiden que se tome en cuenta la complejidad y heterogeneidad de la sociedad.

9. *Tendencia a identificar reductivamente “representación” con “poder”*

Según esta crítica, la idea de representación ha perdido su sentido triangular de “representación ante el poder” típico de la Edad Media: los representantes recibían el mandato de los representados para que actuara en representación ante un tercero, es decir, ante el monarca. Ahora, como dice Sartori, se ha llegado al punto en el cual el órgano representativo acaba por representar a alguien (al pueblo, a la nación) ante sí mismo. En lugar de “representación-ante-el-poder”, tenemos “representación-poder”.³³

El sistema así pierde una lógica dialéctica de control, pues coinciden poder y quien representa ante el poder en un mismo sujeto. El sistema funciona con sentido o identidad de “poder”, con una clara inclinación del mismo sistema a funcionar sin contrapoderes. El legislador puede percibirse a sí mismo como agente de poder en detrimento de otras dimensiones de su mandato; y en las instituciones representativas, la función de fiscalización de los que gobiernan puede comenzar a ceder el sitio a la función de soporte de los que gobiernan.³⁷

³⁵ Carrasco Durán, Manuel, “La participación social en el procedimiento legislativo”, *UNED. Revista de Derecho Político*, núm. 89, enero-abril 2014, p. 179.

³⁶ Porras Nadales, *op. cit.*, “El orden comunicativo...”, pp. 152 y 153.

³⁷ Garrorena, *op. cit.*, p. 41.

En este mismo sentido, Peter Mair ha sostenido que los partidos se han convertido en organismos que gobiernan, más que en organismos que representan:

Si consideramos que el papel y la situación de los partidos en una entidad política democrática se encuentra en una zona intermedia entre la sociedad y el Estado, entonces podemos considerar que se han desplazado a lo largo de este continuum, desde una posición en la que se podían definir como actores sociales —como sucedía en los modelos clásicos de partidos— hacia otra en la que se definen mejor como actores estatales.³⁸

III. LA CRÍTICA DE CARL SCHMITT A LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA PARLAMENTARIA

Estamos conscientes, porque así nos lo recuerda Bobbio, de que la crítica al Estado parlamentario no implica necesariamente la crítica a la democracia representativa. El Estado parlamentario —nos dice este autor— es una aplicación particular “si bien importantísima desde el punto de vista histórico”, del principio de representación,³⁹ pero hay otras (por ejemplo, en los Estados democráticos con sistema presidencial).

Sin embargo, la institución parlamentaria es un órgano fundamental de todo sistema representativo, independientemente de la forma de gobierno. Por ello es que las críticas que se hagan a la manera en que funcionan los parlamentos o congresos; a la forma como se conducen los grupos parlamentarios; a la manera en que se comportan las y los legisladores, así como a la forma en que se estructuran las deliberaciones y negociaciones en su seno, impactan en la visión general que se tiene acerca de la democracia representativa.

Por lo anterior, en la presente investigación consideramos que una revisión de los enfoques críticos respecto a la democracia representativa no podría dejar de examinar la que probablemente constituye una de las críticas más demoledoras al Estado parlamentario y, por implicación, a la democracia representativa. Nos referimos al texto de Carl Schmitt titulado *Sobre el parlamentarismo*,⁴⁰ publicado originalmente en 1923 en el contexto

³⁸ Mair, Peter, “¿Gobernar el vacío?, El proceso de vaciado de las democracias occidentales”, *New Left Review*, núm. 42, 2007, p. 41.

³⁹ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, pp. 34 y 35.

⁴⁰ Schmitt, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, España, Tecnos, 2a. ed., 1996.

de la grave crisis que enfrentó la República de Weimar en Alemania, que eventualmente llevó a su destrucción y a la instauración del régimen nazi en ese país.

No es este el espacio adecuado para hacer una reseña detallada de esta obra. Por ello, simplemente mencionaremos, en apretado resumen, que Schmitt centra sus críticas en lo que describe como una especie de perversión de las instituciones de la democracia parlamentaria por parte de los partidos políticos; y en un vaciamiento de los presupuestos y del sustento moral del parlamentarismo, entre los que se encuentran la deliberación, el diálogo y la publicidad de la toma de las decisiones públicas.

En su descripción de la crisis del parlamentarismo, Schmitt afirma que todos los órganos y normas específicamente parlamentarios cobran su sentido sólo por la discusión y la publicidad. Todas las normas que rodean el trabajo parlamentario (el estatus de los diputados como representantes del pueblo, la reglamentación de la libertad de expresión y las inmunidades de los diputados, la publicidad de los debates parlamentarios, etcétera), sólo son comprensibles si se cree en el principio de la discusión pública. Nada más que —según Carl Schmitt— todos los presupuestos teóricos e ideales del parlamentarismo no tienen su correspondiente en la práctica: el parlamentarismo ha llegado al punto en que todos los asuntos públicos se han convertido en objeto de botines y compromisos entre los partidos políticos, y la política ha llegado a ser el negocio de una, por lo general despreciada, clase.⁴¹

En efecto, para Schmitt, el parlamentarismo (como él lo veía en su época) ha perdido sus raíces morales e intelectuales (las que tuvo cuando se enfrentó a la monarquía absoluta) manteniéndose sólo como un aparato vacío. Y señala los fallos y errores del parlamentarismo: “el dominio de los partidos y su inadecuada política de personalidades, el “gobierno de aficionados”, las permanentes crisis gubernamentales, la inutilidad y banalidad de los discursos parlamentarios, el nivel, cada vez más bajo, de los buenos modales parlamentarios, los destructivos métodos de obstrucción parlamentaria, el abuso de la inmunidad y privilegios parlamentarios por parte de una oposición radical que se burla del parlamentarismo mismo, la indigna práctica de las dietas y la escasa asistencia a las sesiones. Poco a poco se ha ido extendiendo —nos dice Schmitt— la aceptación de unas observaciones ya muy conocidas por todos: que la representación proporcional y el sistema de listas rompen la relación entre el votante y su representante, que la obligatoriedad de la disciplina de voto dentro de cada grupo parlamentario

⁴¹ *Ibidem*, pp. 6 y 7.

se ha convertido en un instrumento imprescindible y que el denominado principio representativo

...pierde su sentido, así como que la verdadera actividad no se desarrolla en los debates públicos del pleno, sino en comisiones (y ni siquiera necesariamente en comisiones parlamentarias), tomándose las decisiones importantes en reuniones secretas de los jefes de los grupos parlamentarios o, incluso, en comisiones no parlamentarias; así, se origina la derivación y supresión de todas las responsabilidades, con lo que el sistema parlamentario resulta, al fin, sólo una mala fachada del dominio de los partidos y de los intereses económicos.⁴²

Por otro lado, Schmitt describe el significado general de la “fe en la discusión”, como un ideal del sistema parlamentario: a través de la publicidad y la discusión se superaría el poder abusivo y la violencia, alcanzando la victoria del derecho sobre el poder. Pero la realidad de la vida parlamentaria y de los partidos políticos y de la convicción común están hoy muy lejos de tales creencias. Las grandes decisiones políticas y económicas, de las cuales depende el destino de las personas, ya no son (si es que alguna vez lo han sido) el resultado del equilibrio entre las distintas opiniones en un discurso público ni el resultado de los debates parlamentarios. Así —concluye Schmitt— el parlamentarismo ha quedado despojado de su propio fundamento espiritual, perdiendo por completo su *ratio* todo el sistema de libertad de expresión, reunión y prensa, debates públicos e inmunidades y privilegios parlamentarios. “Las cada vez más pequeñas comisiones de partidos o coaliciones de partidos deciden a puerta cerrada, y lo que deciden los representantes de los intereses del gran capital, en el comité más limitado, es, quizá, aun más importante para la vida cotidiana y el destino de millones de personas que las decisiones políticas.”⁴³

Como afirma Manuel Aragón, con su crítica a la democracia parlamentaria, Schmitt no perseguía su mejoramiento, sino su destrucción.⁴⁴ Sin embargo, el examen de Schmitt no deja de ser sugerente para identificar algunos de los problemas que hoy aquejan a la institución parlamentaria, desde el punto de vista del ideal normativo de la deliberación democrática y de una posible renovación de la democracia representativa, renovación que, para utilizar los conceptos de Schmitt, pasa por hacer que las decisiones públicas no sean solamente asunto de los políticos y de los partidos políticos,

⁴² *Ibidem*, pp. 25-27.

⁴³ *Ibidem*, pp. 64 y 65.

⁴⁴ Aragón, Manuel, “Estudio preliminar”, en *ibidem*, p. XII.

sino también de los ciudadanos. Pasa también por encontrar maneras en que las decisiones importantes no se tomen en reuniones secretas en las cuales solamente participen los jefes de los grupos parlamentarios, o incluso en comisiones extraparlamentarias en las que participen e incluso predominen poderosos grupos de interés. Y pasa igualmente por la creación de espacios de deliberación y diálogo en los que se puedan escuchar las distintas voces y opiniones interesadas en algún asunto de interés público —agregamos nosotros— en sede legislativa, administrativa y judicial.

Como ya hemos manifestado, explorar estos temas es el objetivo principal del presente libro. Sin embargo, antes de emprender esa tarea, consideramos importante examinar en el capítulo que sigue los argumentos de quienes piensan que la democracia representativa tiene sus méritos y sus ventajas, por lo cual más que sustituirla por otro tipo de organización política, convendría encontrar las maneras de revitalizarla y acercarla a la ciudadanía.