

DEMOCRACIA Y REPRESENTACIÓN

Arturo NÚÑEZ JIMÉNEZ

Como todos sabemos, el origen de la democracia suele ubicarse en la llamada *polis* griega. En tal sentido se afirma que es en Atenas en donde se gestan las primeras formas de convivencia democrática, basadas en la participación del ciudadano para resolver las cuestiones que le atañen a toda la sociedad. Esta forma de la democracia es la que hoy conocemos precisamente como democracia directa.

Después de un largo periodo caracterizado por la declinación de las instituciones e ideales democráticos durante el medievo, el interés por la democracia resurge en los siglos XVII y XVIII con las obras de Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau y Madison, así como con la transformación de la realidad política y social de Inglaterra y Estados Unidos.

La evolución de la democracia en el siglo XIX, y aun en nuestro siglo, ha estado condicionada por la necesidad de adaptarse a las nuevas circunstancias y retos que implica gobernar un vasto territorio y un gran número de individuos asentados en él, que conjuntamente llegan a integrar lo que conocemos hoy como Estado-nación. Esta razón fundamental explica, en buena medida, el paso de la democracia directa a la democracia indirecta, ya que bajo las características del Estado-nación, la subsistencia de la democracia sólo es posible mediante el mecanismo de la representación.

La adopción del régimen representativo no estuvo exenta de debates con respecto al carácter democrático del mismo, llegando a contraponerse con la democracia directa. A estas alturas dicho debate puede darse por superado, en virtud de que la realidad política y social del mundo contemporáneo es tan compleja y tan heterogénea que no puede imaginarse siquiera una forma alternativa viable para el funcionamiento de la democracia.

Cuando el principio de representación se incluyó entre los criterios de la democracia, la teoría democrática recibió una renovada posibilidad de existencia y de desarrollo.

Por su condición histórica no es dable definir de una vez y para siempre qué es la democracia. También es necesario destacar que no existe un modelo o patrón único de la misma. Por el contrario, existe en el mundo una variedad de sistemas políticos que, no obstante ser diferentes entre sí, pueden calificarse como democráticos.

Sin embargo, la reflexión y discusión teórica sobre la democracia ha tenido un avance notable en los últimos tiempos. En tal virtud, es hasta nuestros días cuando los teóricos han coincidido más sobre lo que serían las características mínimas de un sistema democrático.

Establecer esas características mínimas no constituye en modo alguno un ejercicio meramente académico o especulativo. Más bien, es indispensable acotarlas para que en el terreno de las realidades políticas no se genere confusión con la pretensión de hacer pasar como democrático cualquier tipo de sistema político. En fin de cuentas no olvidemos que aun las dictaduras más feroces sostienen que con sus actos persiguen ideales democráticos.

Umberto Cerroni identifica siete reglas necesarias para que funcione el sistema democrático, a saber:

- 1) La regla del consenso, con la cual se establece que todo puede hacerse con el consenso del pueblo; y que nada puede realizarse si éste no existe.
- 2) La regla de la competencia, que supone que para poder construir democráticamente los consensos se pueden y deben confrontar libremente todas las opiniones.
- 3) La regla de la mayoría, por la cual se calcula el consenso de tal modo que sea el mayor número de voluntades el que haga la ley.
- 4) La regla de la minoría, que garantiza la participación de los grupos minoritarios en el proceso político, estableciéndoles un espacio como oposición, y dejando abierta la posibilidad para que se conviertan en mayoría y ejerzan el poder. Ello entraña por sí la posibilidad jurídica y política de la alternancia; es decir, la posibilidad para todos de llegar a dirigir el destino de la comunidad.
- 5) La regla del control, que asegura, mediante la confrontación normada entre mayoría y minoría, la existencia de un poder político limitado y no arbitrario.
- 6) La regla de la legalidad, que excluye la violencia y establece que las leyes no sólo deben fundarse en el consenso, sino también en los valores intrínsecos de la propia ley, y

- 7) La regla de la responsabilidad, por medio de la cual se asume que la importancia de las reglas mencionadas anteriormente consiste en su vigencia simultánea, sin que una se sobreponga a las demás y las ponga en riesgo. Se trata de una regla que demanda por parte de todos los actores políticos la comprensión y el cumplimiento de todas las reglas como integrantes de un sistema democrático.

Por otro lado, en lo que atañe a los valores y fines de la democracia, existe un amplio consenso de que ésta debe fundarse en la libertad individual, en la igualdad de derechos para todos, en el consentimiento de los ciudadanos para la designación de sus autoridades y en la búsqueda del bienestar general.

Al reflexionar sobre el vínculo entre democracia y representación, conviene señalar que este último término tiene muchas acepciones. Por ello es necesario revisar qué vamos a entender en el ámbito de la política por representación.

Entendemos por democracia representativa al régimen político constituido por el conjunto de instituciones y procedimientos que hacen posible que el ciudadano elija a sus representantes, otorgándoles capacidad de decisión para que tomen las medidas concernientes al gobierno de la sociedad. Existen distintas formas de representación según los representados y los intereses de éstos, pero lo que distingue a la representación política es el hecho de que el representante sólo debe atender los intereses generales de la sociedad y no el interés particular de sus electores. Por lo tanto, se dice que su mandato no es revocable porque ya no es responsable frente a sus electores, sino frente a la sociedad en su conjunto.

Como señala Bobbio, los temas de la representación se refieren a los poderes del representante y a los contenidos de la representación. En este sentido, la representación política se basa en el poder que el representante obtiene de sus representados para traducir sus intereses en actos de gobierno en beneficio de un interés común. Es por eso que la representación política no debe confundirse con la delegación de intereses particulares porque, de ser así, el régimen representativo perdería su esencia democrática, consistente en hacer participar a la colectividad en los procesos establecidos para la formación del poder.

En resumen, históricamente la democracia representativa ha debido responder a dos cuestiones fundamentales para la sobrevivencia de las sociedades: a) hacer que los gobiernos y las instituciones políticas se

sustenten en la voluntad popular, y *b*) traducir la voluntad popular con eficacia en decisiones de interés general.

Como se ha podido constatar, el tránsito de una democracia directa a una democracia representativa, ha venido a resolver el problema de la participación de grandes masas de la población en la toma de decisiones políticas. Es así como las elecciones se han convertido en el mecanismo por excelencia para la participación ciudadana. A través de ellas los órganos representativos se integran a partir de los diversos intereses que se dan en la sociedad, traduciendo las distintas voluntades políticas de los ciudadanos en escaños o curules.

Sin duda alguna, la realización de elecciones libres y competitivas se ha convertido en la principal característica de los regímenes representativos, al dotarlos de una fuente de legitimidad y de funcionalidad, que es requisito indispensable en las grandes sociedades de nuestro tiempo.

La trascendencia del régimen representativo en las sociedades actuales se explica en virtud de la gran cantidad de problemas complejos que se tienen que resolver, para que las colectividades se dediquen al cúmulo de tareas y actividades cotidianas que reclama el mantenimiento del sistema social. En tal sentido se impone la división social del trabajo, ya que no es posible que todos los ciudadanos dediquen todo el tiempo a deliberar o a tomar decisiones políticas para gobernar.

Las instituciones de la democracia representativa son los órganos estatales, como el Parlamento y el Poder Ejecutivo, así como las instancias a través de las cuales se articulan intereses específicos en el seno de la sociedad, como los partidos políticos, los grupos de presión, los sindicatos, las asociaciones empresariales y las organizaciones sociales, entre los más importantes.

El momento culminante en que el ciudadano puede fungir como tal, es cuando participa mediante el voto universal, libre, secreto y directo, en la determinación de quiénes serán los titulares de los órganos del Estado que tienen en el sufragio su origen y sustento. A través de ciertas formalidades establecidas en un sistema electoral, el ciudadano participa en la formación del poder, pero no se ocupa directamente de las labores propias del ejercicio del poder porque confía en que su voluntad se reflejará en los actos de gobierno.

Sin embargo, aunque la sociedad otorga el mandato a sus representantes, la soberanía popular, como fuente del poder, continúa en la sociedad. ¿Cómo se concilia, entonces, la participación ciudadana en

la toma de decisiones? ¿Cómo se garantiza al ciudadano que el interés general prevalecerá a la hora de hacer gobierno?

Mucho se ha hablado sobre los riesgos y los excesos en que puede caer una democracia representativa. Uno de estos riesgos concretos es la disociación entre la sociedad y sus representantes; es decir, puede darse el caso que los representantes actúen en un sentido distinto al de los intereses legítimos de sus representados, en virtud de que el tipo de mandato que reciben no es imperativo.

Dicho en otras palabras: se trata de la cuestión relativa a los controles al poder público. ¿Bastan los instrumentos clásicos del régimen representativo para asegurar el control al poder?

Al respecto se han señalado instituciones tales como el veto, el juicio constitucional, la revisión de la cuenta pública y la aprobación de los gastos gubernamentales, entre otras, por cuanto constituyen controles horizontales del poder, es decir, mecanismos que operan como controles mutuos entre los órganos del Estado.

No obstante ello, subsiste la preocupación por los llamados controles verticales al poder, es decir, los recursos que la sociedad tiene por sí misma frente al poder público en su conjunto para controlarlo.

Se han ensayado diversas fórmulas de la denominada democracia semidirecta —como la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito, entre las más importantes— para dar respuesta a esta cuestión, obteniéndose resultados muy variables, según las realidades nacionales donde se han aplicado. Dichas fórmulas pueden expresarse a través de muy diversas figuras jurídicas. Lo importante es que exista una sociedad plural capaz de poner en juego sus recursos frente al poder público.

Existe una diferencia fundamental entre la noción de una sociedad heterogénea y la de una sociedad plural, y ésta estriba en que la sociedad plural no sólo supone la diversidad, sino también la articulación de esta diversidad en grupos y corrientes debidamente identificables.

La información sobre esta sociedad articulada e identificable nos la proporciona la existencia de la opinión pública y, sobre todo, la de los grupos organizados. Además de la vigencia del estado de derecho, sólo a través de estos grupos organizados es posible atemperar el margen de discrecionalidad que concede el régimen político a los representantes populares, y asegurar a la vez que la voluntad de la sociedad no sólo sea tomada en cuenta al momento de integrarse el poder, sino también durante el ejercicio del mismo.

Poner a cargo del individuo aislado este cometido, aun concibiéndolo en sus funciones como ciudadano, resulta en forma evidente exce-

sivo, sencillamente porque éste ejerce apenas una mínima porción del poder que existe en la sociedad. Si al análisis se le incorpora la consideración sobre las desigualdades sociales existentes, las posibilidades de control del poder público por los individuos aislados se reducen significativamente.

De aquí se desprende la necesidad elemental de que los individuos se unan, es decir, sumen poder y lo hagan efectivo a través de organizaciones de muy diversa índole, que les permitan ser interlocutores eficaces de los órganos del Estado.

Hoy no es posible alcanzar plenamente los fines que persigue la democracia representativa sin la presencia de una sociedad plural, esto es, una sociedad articulada en organizaciones, toda vez que éstas son indispensables, tanto para la expresión de la voluntad popular al integrarse el poder público, como para canalizar la participación de los grupos sociales en la defensa de sus intereses legítimos.

Conviene señalar que tanto el proceso de democratización del Estado, como la democratización de la sociedad, suponen la existencia y consolidación necesaria del estado de derecho, esencial para la definición de un régimen democrático. En este marco la pluralidad tiene reglas, que es necesario procesar para la integración y ejercicio democrático del poder.

En este sentido, los sistemas electorales funcionan como mecanismos racionalizadores de la lucha de partidos políticos que compiten entre sí para alcanzar el poder público. Los partidos instituyen formalmente la pluralidad con base en ideologías y programas que expresan a distintos sectores sociales.

Como resultado de la competencia democrática por el poder, se forma una mayoría y una o varias minorías. En las democracias contemporáneas, no sólo el punto de vista de la mayoría es importante; también lo es el de las minorías que existen en toda sociedad plural.

El consenso es determinante, pero también el disenso, para la integración y, sobre todo, para el ejercicio de un gobierno democrático. La democracia misma cuida la existencia de opiniones opuestas a la de la mayoría, otorgándoles todo el derecho a existir e incluso la posibilidad de volverse predominantes.

La tarea encaminada hacia el logro de una democracia integral no está concluida. Los regímenes basados en la representación parecen conformar la única opción viable para la democracia contemporánea. Sin embargo, no sólo el Estado debe volverse más democrático, también

la sociedad y sus organizaciones deben ampliar sus bases de sustentación.

En este orden de ideas pueden señalarse algunas conclusiones:

1. No se comparte la pretensión de establecer un paradigma o un modelo único de sistema democrático, pero se comprende la necesidad de identificar los elementos indispensables que caracterizan a la democracia en cualquiera de sus expresiones.
2. Dentro de estos elementos indispensables figura el régimen representativo y el conjunto de instituciones y procedimientos que lo constituyen. En las grandes sociedades actuales, la democracia sólo puede realizarse a través del régimen representativo.
3. Este tipo de régimen político contrae el riesgo del alejamiento entre las sociedades y sus representantes en el poder público. Para evitarlo son indispensables los mecanismos formales de control mutuo entre los órganos del Estado.
4. La brecha entre representantes y representados sólo puede superarse a través de los controles de que disponga la sociedad frente al poder público. El funcionamiento de estos controles reclama la necesaria presencia de una sociedad plural.
5. La pluralidad debe procesarse bajo reglas para que se garantice su expresión democrática.
6. Un código común de valores democráticos debe animar tanto la organización de los poderes públicos como la de los grupos sociales. Sólo así es posible alcanzar una democracia integral dentro del régimen representativo.