

CAPÍTULO 1
LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA
CONCEPTO Y PROBLEMAS ACTUALES

3. La discusión jurídica.	22
3.1. Naturaleza del vínculo representativo: las diversas escuelas	23
3.2. La representación política: un análisis pluridimensional.	36
3.3. Representantes y representados.	48

esta idealización ha sido matizada¹⁵ ante la abrumadora evidencia en contra. Dado que no todos los grupos poseen las mismas oportunidades de acceder a los espacios de toma de decisiones, el interés de los grupos más poderosos tenía que quedar mejor refrendado sobre el de los menos poderosos.

La visión clásica nos ha obsequiado una imagen donde el representante habla en favor de los ciudadanos y los administradores cumplen escrupulosamente el mandato legislativo. Sin embargo, dadas las mencionadas complejidades de los Estados contemporáneos, esta imagen se disuelve en paralelo con el proceso por el cual nuestro desencanto adquiere solidez.¹⁶

La representación política enfrenta dilemas graves. Dejemos aquí nuestra discusión sobre sus problemas en la actualidad, que serán abordados con más profundidad en los capítulos 4 y 5, y demos paso a la discusión desde la consideración jurídica, que ha sido intensa y, en no poca medida, hemos de considerarla iluminadora para nuestro estudio.

3. La discusión jurídica

El centro de la discusión jurídica sobre la naturaleza de la representación política parte de la diferenciación

¹⁵ Véase Held (1992) para una descripción de este proceso.

¹⁶ Redford (1981) insiste en que, dentro de los Estados contemporáneos, el ideal democrático depende, para su realización, mucho más de que en el proceso de interacción entre los gobernantes se procure la inclusividad de la representación de intereses, y mucho menos de los votos de la mayoría. Por otra parte, las propias burocracias han venido adquiriendo mayor capacidad de «representar» —en un sentido demográfico— a la ciudadanía, lo cual viene dado por la creciente pericia exigida a los cuerpos burocráticos. Esta forma de representación ha sido mostrada por Long (1952), Krislov (1974) y Meier (1975). Para algunos detalles de esta discusión, Frederickson (1992).

entre derecho privado y derecho público. A partir de aquí, el debate estriba en si la representación política corresponde o no a la representación en derecho privado, o más ampliamente, en si la representación dentro del derecho público ha de adquirir algunos rasgos del privado. Vanossi (1972) insiste en que si bien el uso de figuras de derecho privado en el análisis de la representación política nos puede revelar y hasta explicar algunos de sus aspectos, puede también causar estragos en la precisa determinación conceptual de lo que entendemos por representación. También Bluntschli realiza la misma observación cuando afirma que la representación en derecho público es completamente distinta a la del derecho privado.¹⁷

3.1. Naturaleza del vínculo representativo: las diversas escuelas

La naturaleza de la representación política ha sido estudiada ampliamente por la doctrina político-constitucional, principalmente por los iuspublicistas decimonónicos y de principios del actual siglo. En la actualidad, con el consenso doctrinal respecto a la fuente del poder de los representantes, casi la mayoría de los países aceptan la tesis de la soberanía popular: el origen que todo poder se encuentra, de acuerdo con dicha tesis, en el pueblo. Ahora bien, si no existen disensos relevantes respecto a la fuente del poder, sí existe controversia en lo referente a la relación entre representante-representado; esta controversia tiene importancia por el impacto que produce en procesos políticos reales; en buena medida, de la tesis que se adopte, depende el sistema representativo que cada Estado adoptará, con profundas consecuencias sobre su funcionamiento y organización.

¹⁷ Citado por Schmitt (1970: 241).

3.1.1. La representación como participación y el vínculo de legitimidad

La representación política, junto con la teoría de la “soberanía popular”, la doctrina de la “división de poderes” y las declaraciones de los derechos humanos, constituyen los principios básicos que consagra el constitucionalismo contemporáneo; conforman y dan sustento al Estado de derecho. Difícilmente podría encontrarse en la historia de la teoría política y el derecho constitucional otra institución que haya contribuido de manera fundamental, como la representación política, al surgimiento del Estado moderno y al desarrollo democrático y político de la sociedad contemporánea. Ha sido tal su importancia que su invención ha sido comparada a la invención de la máquina de vapor o a la desintegración del átomo (Loewenstein 1976: 60). John Stuart Mill (1966), por su parte, afirmaba que era el gran descubrimiento de todos los tiempos; que lograba solucionar todas las dificultades de la convivencia política.

En efecto, su valor político es incalculable. De hecho está abierta la discusión sobre si es posible concebir alguna sociedad que no esté organizada sobre el principio de representación.¹⁸ Por otra parte, es indudable que la importancia y prestigio de una institución como ésta no sea inmutable: aumentan o disminuyen de acuerdo

¹⁸ Se puede argumentar que en los Estados donde opera la democracia directa, los ciudadanos reunidos en asamblea no pueden ser considerados como suma de la unidad política del pueblo; es decir, no están presentes como individuos en su humanidad física, sino que representan la unidad política de la comunidad de que se trate; finalmente, al ser únicamente «ciudadanos» los que constituyen la asamblea, excluyen a una porción de la comunidad al tomar la decisión política. Por lo tanto, al hacerlo, de cierto modo, hablan, deciden, representando a los ausentes. Esta cuestión es ampliamente tratada en el segundo capítulo, el cual versa sobre la representación política y la democracia de los antiguos, específicamente en el caso de la Polis griega.

con las épocas y particularidades de cada sociedad estatalmente organizada. La estimación e importancia de la representación política ha variado con el paso del tiempo. Inicialmente, en el siglo XIV, fue la panacea política; cayó en descrédito en los siglos XVI y XVII al convertirse en el dogma que sustentó el absolutismo; devino el arma política de la burguesía de los siglos XVIII y XIX; y hoy, se encuentra en un período crítico al ser, por una parte, insistentemente denunciada como una institución deficitariamente representativa y, en ese sentido, sinónimo de falsedad y ambigüedad, mientras, por la otra, se defiende como la institución que resguarda aún el carácter democrático de los Estados modernos.

Podemos organizar nuestra discusión sobre la consideración jurídica acerca de la representación política de acuerdo con lo que se estipula que constituye el vínculo representativo. Hay una corriente que postula la significación política del vínculo representativo: sus exponentes vinculan, en mayor o menor grado, los conceptos de legitimidad y participación con el de representación.¹⁹

Dentro de este grupo se presentan diferencias importantes, pero comparten aspectos centrales. Así, para el constitucionalista argentino Bidart Campos²⁰ el estudio de la representación política está teóricamente vinculado con el tópico de la «democracia popular», y en esa medida contribuye a fundamentar la legitimidad de un régimen político. La representación, agrega, tiene dos vertientes: por un lado, se invoca como justificación ideológica de los gobernantes y, por otro, a través de técnicas políticas, los mismos gobernantes buscan hacerla posi-

¹⁹ Es importante aclarar que la agrupación que aquí realizamos responde a una lógica de clasificación sobre el criterio señalado, pero no porque exista efectivamente una corriente sobre el particular que se distinga a sí misma de otras.

²⁰ Bidart Campos, Germán, «Prólogo» al libro de Sagüés, Néstor, *Representación política*, Buenos Aires, Editorial Orbir, 1973.

ble a fin de satisfacer el anhelo de participación de los gobernados. La idea de participación permanece presente, aunque se añadan matices importantes. En este sentido se postula que el principio representativo se debe analizar desvinculado del concepto de soberanía (Carpizo 1979: 217-218). Siguiendo a Burdeau, Carpizo añade que existe un paralelismo perfecto entre las concepciones políticas relativas a la democracia y las variaciones de la técnica de la representación. De aquí parece desprenderse la idea de equiparar el concepto de representación con el de participación; quizá por ello Carpizo no lo vincula con el dogma de la soberanía. Un matiz adicional aparece con la idea de que el pueblo, objeto de la actividad estatal, tiene que personificarse para expresar su voluntad política (Natale 1979: 43); sin ello no sería posible la realización de la democracia. Como se observa, la idea vertebral de estos autores es la participación popular.

John Stuart Mill (1966), el más importante teórico de la representación, también fundamenta la importancia de la institución en la idea de participación del pueblo en los negocios públicos. Así, afirma:

El único gobierno que puede satisfacer por completo todas las exigencias del estado social es aquel en el que todo el pueblo participa[...] No hay nada más deseable que la participación de todos en el ejercicio del poder soberano del Estado. Pero en virtud de que, como no sea en una comunidad muy pequeña, no todos pueden colaborar personalmente sino en proporciones muy pequeñas, en los asuntos públicos, se deduce que el tipo ideal del gobierno perfecto debe ser el representativo (: 66).

Burdeau, por su parte, considera que la representación cumple o ayuda a realizar cuatro finalidades trascendentes: 1) consagrar la legitimidad de los gobernantes; 2) expresar la voluntad del pueblo; 3) suministrar

una imagen de la opinión pública, y 4) determinar una mayoría gubernamental.²¹ Vanossi (1972) vincula los conceptos, al igual que los autores que hemos mencionado arriba, legitimidad y participación con el de representación. Por el principio de la representación este autor reputa que la legitimidad del poder estatal descansa en el consentimiento de los gobernados y que ninguna autoridad puede ejercerse si no es por virtud y en virtud de la efectiva participación de los destinatarios del poder.

En el pensamiento de los anteriores autores, la idea básica, reitero, es la participación del pueblo en la toma de las decisiones públicas; es decir, la representación política es un instrumento del que se sirven sociedad y Estado para hacer posible la actividad estatal. Por otro lado, también en su pensamiento subyace la idea normativa de que el pueblo es el origen y fin del Estado. Hay una distinción importante de precisar. Ciertamente, el pueblo —o, con mayor precisión, la agregación de ciudadanos—, por la complejidad del aparato estatal y lo especializado de la actividad estatal, no puede directamente tomar las decisiones; éste efectivamente es un juicio de hecho. En la discusión doctrinal, sin embargo, aparece el juicio normativo sobre la fuente de todo poder estatal: que todo lo que haga o diga la sociedad política será teniendo siempre como idea final la sociedad civil y su perfeccionamiento. Si bien éste no es un juicio de hecho, contiene importantes repercusiones en el funcionamiento de las organizaciones estatales.

En este sentido, la representación no actúa exclusivamente como factor de participación popular, sino además, y quizás lo más importante, contribuye determinadamente a crear un vínculo de legitimación entre gobernantes y gobernados. En efecto, por un lado crea el sentimiento entre los representados, en términos de que los representantes son portavoces de sus intereses y, por

²¹ La referencia está tomada de Vanossi (1972: 30).

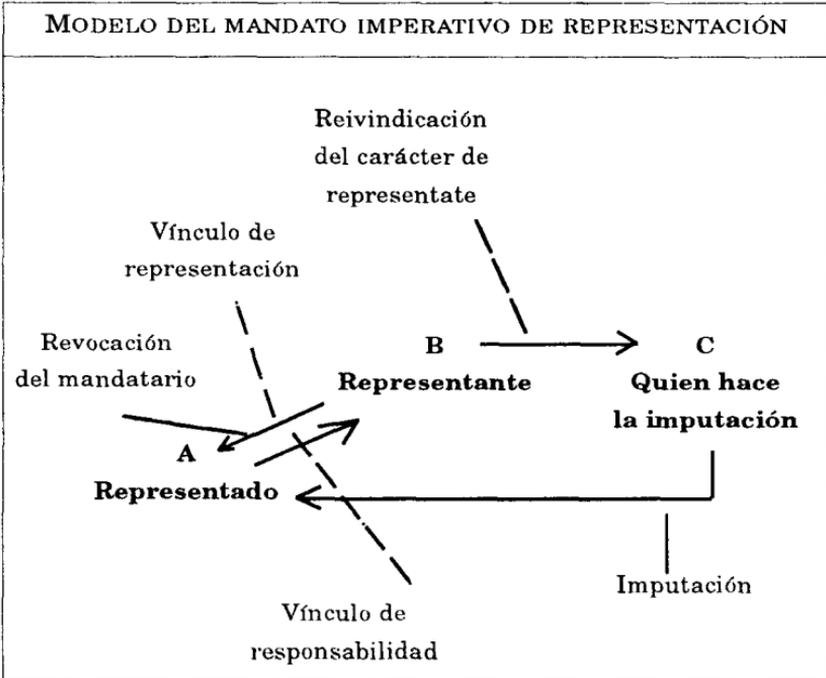
el otro, permite a los representantes sentirse apoyados en una base popular que dará sustento y fortaleza a sus acciones.

Es indudable que esta corriente visualiza con gran precisión parte de la dimensión total de la representación política, al establecer este tipo relación entre representante y representados. Sin embargo, la representación política es poliédrica: tiene más dimensiones. Por tanto, será necesario conocer los puntos de vista sobre el particular que sustentan otros teóricos del derecho constitucional y de la ciencia política.

3.1.2. *El mandato imperativo*

En oposición a lo analizado anteriormente se encuentra la concepción jurídica de la representación o teoría del mandato imperativo. Esta teoría considera al representante como un procurador sometido y limitado por el consentimiento de sus representados. El representante no impone su voluntad personal: exclusivamente es el medio gracias al cual los representados expresan sus intereses como colectividad. En esta visión contractual y privatista de la representación política, el representante es el funcionario «servidor» de sus representados. Tal como dijimos en líneas arriba, Weber (1964) tipifica esta forma de representación como *vinculada* para el representante respecto de sus representados, en el sentido de la obligatoriedad que aquél tiene de someter sus actos a las decisiones colectivas de éstos.

GRÁFICO 3:



El complemento de esta visión iusprivatista de la representación política es la revocación del mandato. En efecto, si el representante está sometido a las instrucciones de sus representados, éstos poseen la facultad de retirarle el mandato por medio de la institución del *recall*. De esta manera, quien ostenta la representación política tiene una responsabilidad recíproca y unilateral respecto a quienes consienten delegar en él su voluntad política, y la garantía para que ello proceda así y no de otra manera es la revocación del mandato.

El más importante exponente de esta teoría fue Jean-Jacques Rousseau, quien en *El contrato social* se oponía a la teoría clásica de la representación. Sostenía que la *voluntad general* no puede ser representada por un sujeto determinado, porque dejaría de ser general, dejaría de ser de todos los ciudadanos y se convertiría en

voluntad —si no en capricho— de un individuo o un grupo. Por naturaleza, los hombres, los representantes, tienden a hacer predominar sus intereses privados, en contraposición precisamente de la voluntad general. Esto, para Rousseau, no era más que el sometimiento esclavizado del pueblo a sus representantes y sólo podía combatirse con el «concurso de muchos» en los asuntos públicos, a fin de hacer prevalecer los intereses de todos sobre los intereses individuales:

La soberanía no puede ser representada por la misma razón de ser inalienable; consiste esencialmente en la voluntad general, y la voluntad no se representa; es una o es otra. Los diputados del pueblo, pues, no son ni pueden ser sus representantes, son únicamente sus comisarios y no pueden resolver nada definitivamente.

En las ideas de Rousseau se sostiene claramente la teoría del mandato; los representantes, en este sentido, no están facultados para tomar decisiones con independencia del asentimiento público de sus representados.

Esta doctrina privatista de la representación política se ha observado principalmente en los países del mundo socialista: la Constitución china considera que los diputados de la Asamblea Popular Nacional están sometidos al control de las unidades electorales que los han elegido. En algunos países de las llamadas democracias occidentales también es aceptado este principio. Un ejemplo es el *Bundesrat*, o Senado Federal Alemán, en donde los senadores están sujetos al mandato imperativo de sus *Länder* o entidades federativas.

Existe una intensa controversia respecto a los supuestos y las implicaciones de esta tesis. Biscaretti di Ruffía (1973: 208) elabora una refutación con tres argumentos: a) la soberanía corresponde jurídicamente al Estado y no al pueblo, por lo tanto no puede transferirse una parte proporcional de algo que no posee; b) no se puede hablar de mandato porque carece de dos requisitos esenciales de éste, los cuales son

la imperatividad y irrevocabilidad, y c) como los diputados representan a la nación y éstos son votados en distritos, no se puede conocer cumplidamente una delegación de poderes con respecto de los diputados de otros distritos diferentes del suyo específico.²²

Carl Schmitt (1970: 240-41) afirma que uno de los rasgos característicos de la representación es su publicidad; la representación política no es posible sin la condición de *lo público*. Entonces, no puede ser equiparada con conceptos como mandato, encargo de negocios, etcétera. Es decir, el carácter público de la institución la libera de conceptos propios del derecho privado.

En síntesis, la teoría del mandato se encuentra seriamente cuestionada, debido a que por varias razones no existen vínculos contractuales entre representantes y representados; principalmente, porque no hay un mandante concreto. Ciertamente la nación existe, pero como ente abstracto, incapaz de expresar su voluntad por sí misma. Por lo mismo, ni puede exigir cuentas ni puede revocar mandato alguno, aun si aceptáramos que éste existe.

Por otro lado, la complejidad del gobierno contemporáneo, la necesidad de tomar decisiones casi inmediatas, sobre todo en materia económica, exige que los representantes puedan decidir por ellos mismos sin necesidad de consultar a sus representados. De otra manera, las consecuencias serían catastróficas —por el

²² La argumentación del tratadista italiano, a su vez es doctrinalmente debatible en la medida en que implica aceptar la tesis de la soberanía del Estado. En los mismos términos valorativos y doctrinales podría sostenerse que aceptar esta tesis equivale a pensar que la organización que la sociedad crea para alcanzar una vida más feliz y confortable sea superior a él en su conjunto. Más allá de estos juicios valorativos, cabe señalar que la tesis de la soberanía del Estado, cuyos orígenes podemos rastrear desde Bodin y Hobbes, no es estrictamente necesaria en el argumento de Biscaretti. Si se asume la segunda parte del argumento, con ello es suficiente para mostrar la debilidad de la tesis del mandato imperativo.

tiempo y el consenso que requerirían para llevarse a cabo— y, en un momento dado, el gobierno llegaría a paralizarse. Independientemente de la pluralidad de intereses que subsisten, como ya se explicó, en las sociedades plurales haría muy complicada la identificación de intereses en pugna.

3.1.3. La teoría organicista alemana

Otra teoría importante, aunque muy poco aceptada actualmente, es la relativa a la representación como órgano del Estado. La tesis central de esta corriente consiste en afirmar que los representantes, en su conjunto, son órganos del Estado. En efecto, para la teoría alemana, tanto el pueblo como el parlamento son órganos del Estado: el pueblo es el órgano primario y tiene como función fundamental —con carácter de cuerpo electoral— crear al parlamento. Éste deviene órgano secundario del Estado: representa al pueblo de manera inmediata, y su actividad es considerada como voluntad popular.

Es importante destacar que la escuela organicista contempla dos vertientes: el parlamento como órgano de la sociedad y el parlamento como órgano del Estado. La primera, que ya ha sido abandonada por la doctrina alemana, acepta que existe una delegación de poderes del pueblo en favor de sus representantes, pero a éstos sólo les corresponde el ejercicio de los derechos del pueblo, ya que la substancia de estos derechos delegados siguen perteneciéndole.

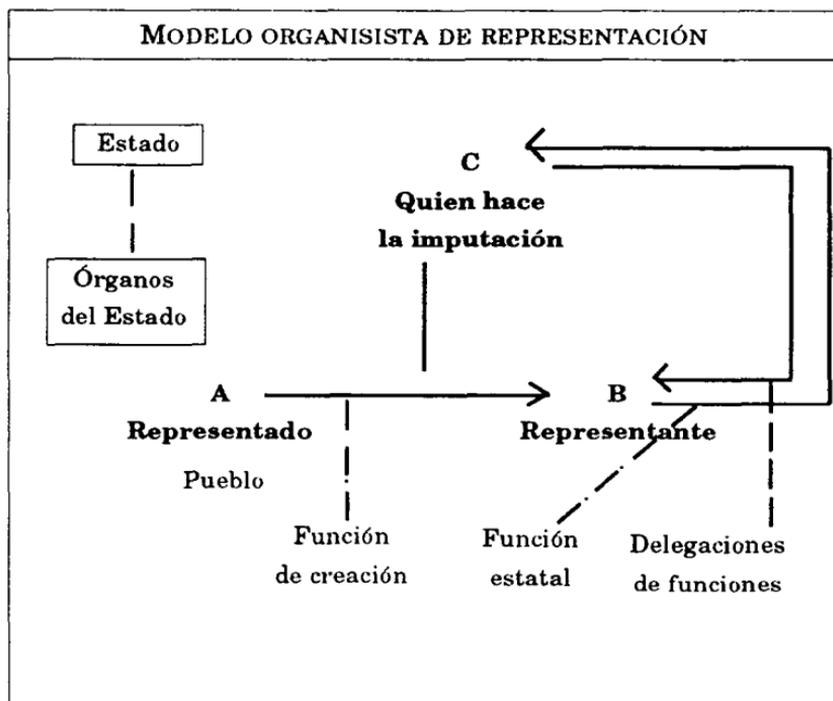
En la segunda vertiente, como hemos afirmado anteriormente, el parlamento es considerado órgano del Estado. La diferencia entre ambas posiciones consiste básicamente en que en esta última no existe lazo jurídico entre el pueblo y el parlamento. No importa el papel que haya desempeñado el pueblo en la elección del representante, no tienen ningún derecho sobre el

órgano, debido a que los derechos y deberes del pueblo y del parlamento emanan exclusivamente de la Constitución (Jellinek 1973: 439-40).

El fundamento de la corriente organicista se encuentra en considerar como titular de la soberanía al Estado y no al pueblo. En este sentido, para los cultivadores de esta corriente, el Estado como fuente y origen de todo poder, para llegar a expresar su voluntad, requiere del auxilio de órganos: el pueblo y el parlamento. En tal virtud, el pueblo en su carácter de órgano realiza una función y no ejerce ningún derecho al elegir a los miembros del parlamento; y éstos, en su actuación, no representan al pueblo, sino meramente realizan una función indispensable y necesaria en la división estatal del trabajo. Por consiguiente, no existe entre ellos ningún tipo de vínculo: la relación es exclusivamente funcional.

La teoría organicista es un esfuerzo teórico que tiene como propósito fundamental justificar la independencia de la actuación de los representantes frente a los representados. Tal como veremos en el capítulo cuarto, los representantes políticos, en múltiples ocasiones, tienen que tomar decisiones poco populares, las cuales chocan con los intereses ciudadanos; básicamente en materia de impuestos, es el permanente dilema de la representación política: producir representación política legítima o producir decisiones de política técnicamente eficientes y adecuadas para el mantenimiento de la gobernabilidad. Esta teoría sienta las bases para que, sin ningún recato, se tomen decisiones contrarias a los intereses ciudadanos, pero que hagan posible la fluidez en actividad estatal.

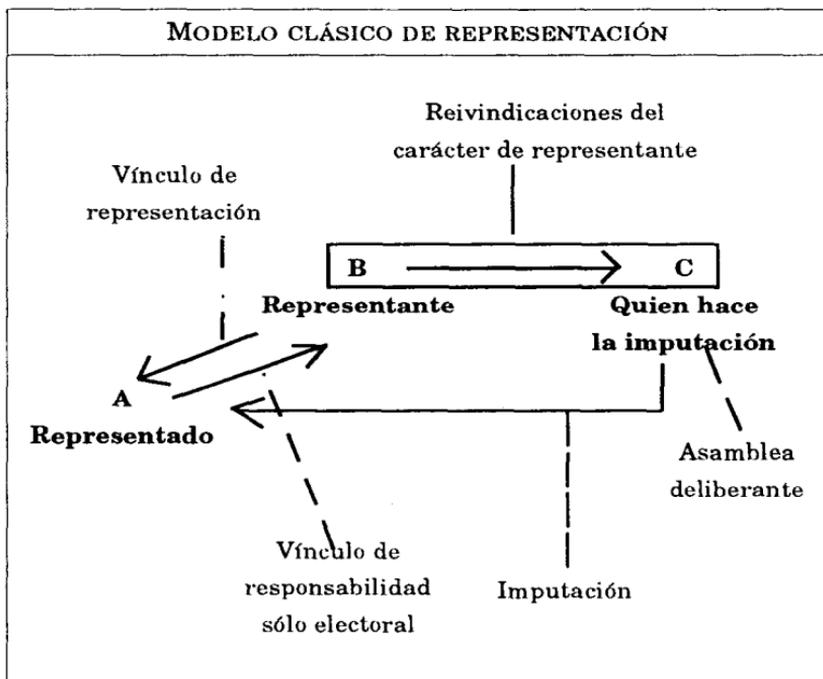
GRÁFICO 4:



3.1.4. La teoría clásica de la representación

Emanada de las teorías elaboradas por el clérigo Emmanuel Sieyès durante la Revolución francesa, la teoría clásica de la representación ha sido la más adoptada por los Estados nacionales contemporáneos. De acuerdo con ella, el representante no está limitado por ningún tipo de mandato o instrucciones, es independiente de sus representados y no representa a ningún distrito electoral en particular; por el contrario, representa a la nación. Los representantes son pagados por el Estado. Al no estar sujeto a límite alguno, tampoco existe responsabilidad jurídica entre representantes y representados. De esta manera, el representante crea y no sólo repite la voluntad de la nación.

GRÁFICO 5:



La doctrina de la representación nacional ha recibido duras críticas. Weber (1964: 236) señala que el carácter libre de esta forma de representación (en el sentido de que desaparecen los vínculos con los representados, las instrucciones por parte de éstos) repercute en el hecho de que el representante sólo se atiene con carácter de deber moral a lo que son sus propias convicciones: el representante electo por el pueblo se convierte en el «señor» y deja de ser el «servidor» de sus intereses. En esta observación es claro que cobra forma la concepción que hemos recuperado, en términos de que el representante reivindica su carácter representativo, aunque en los hechos la ficción del representante servidor se revela sólo como una parte del discurso que legitima ese carácter.

Kelsen (1979: 345-346) califica a la teoría de la representación nacional como «ficción política», toda vez que la independencia jurídica de los electos frente a los electores es incompatible con la representación legal. Para hacer esta afirmación, Kelsen se basa en lo siguiente:

La afirmación de que el pueblo se encuentra representado por el parlamento significa que, como el pueblo no puede ejercitar de manera directa e inmediata el Poder Legislativo, ese poder se ejerce por mandato. Pero si no hay ninguna garantía jurídica de que la voluntad de los electores sea ejecutada por los funcionarios electos, y éstos son jurídicamente independientes de los electores, no existe ninguna relación de representación o mandato.

Fiel a la teoría pura del derecho por él elaborada, Kelsen únicamente reconoce los factores jurídicos. Ciertamente reconoce la existencia de responsabilidad política que se manifiesta en el hecho de que si el representante no actúa satisfactoriamente con la voluntad de los electores, su reelección como diputado, o no se realiza, o bien, se ve disminuida. Sin embargo, según Kelsen, esta responsabilidad política bien pudiera no efectuarse.

3.2. La representación política: un análisis pluridimensional

Considero difícil conocer integralmente la representación política si pretendemos hacerlo desde una sola perspectiva. En efecto, la representación política debe analizarse desde diferentes planos, si queremos conocer con mayor exactitud su naturaleza. La representación es poliédrica y si pretendiéramos describirla concretándonos a dar noticias de sólo uno de sus lados, se produciría un conocimiento que no habría logrado abandonar su forma seminal y por lo mismo parcial. Si decimos que la

representación es un mandato político o una relación jurídica o sociológicamente reconstruible, estaremos aseverando algo verdadero, pero incompleto. En este orden de ideas, voy a intentar un análisis pluridimensional que pase revista a cada una de las caras que, a mi juicio, integran la representación política.

Los órganos colegiados y representativos a los que nos hemos referido —ya sea que se les denomine congresos, parlamentos, cámaras o asambleas legislativas, entre otras— desempeñan diversas actividades dentro de la actuación global de la organización estatal, y a dichas actividades es posible atribuirles distintos significados. Así, el fenómeno representativo puede tener múltiples consecuencias en el funcionamiento del Estado. Puede ocurrir que las consecuencias sean deliberadamente buscadas por aquellos que postulan la deseabilidad de la institución representativa; en este caso, la representación puede ser considerada como parte de un proyecto histórico-social —o conjunto de proyectos— que habría cobrado forma en la manera como actualmente la institución configura el desempeño de los Estados, en cuyo caso tendría que investigarse el grado de acercamiento entre lo que se proyectó alguna vez y lo que se ha producido. Por otro lado, también es posible que las consecuencias no sean deliberadamente buscadas por nadie; en tal caso, habría aspectos no previstos de la representación que, o han desmentido lo que alguna vez se imaginó que podría ser, o bien han sorprendido al pensamiento político contemporáneo. Y, en último término, también puede darse el caso de que se generen consecuencias *imaginarias*, pero que a su vez contribuyan a que el desempeño estatal contenga ciertas características; el fenómeno representativo, en este caso, produce estados de cosas que sólo ocurren en la imaginación de los individuos que conforman la sociedad —su «imaginario»—, lo que no implica que dichas consecuencias sean irrelevantes. El término «función» puede dar cuenta de estos tres significados.

Dentro del primer grupo, el de las consecuencias deliberadamente buscadas, se encuentra al menos en los Estados constitucionales modernos, la función de limitar el poder estatal.²³ Sucede de igual manera con la función legislativa de los órganos colegiados representativos. La representación ha tenido como consecuencia, asimismo, el que la organización estatal adquiriera un poderoso impulso legitimador. No es seguro que ello haya estado contemplado entre los propósitos de quienes en los orígenes impulsaron esta institución; en todo caso, ya sea que se trate de una consecuencia buscada o no, el caso es que prevalece como consecuencia, y en tal sentido hemos de considerarla en la posterior discusión. Hay una consecuencia imaginaria, al menos en la sociedad contemporánea: que la sociedad «participa» en el gobierno. En realidad, hay consenso respecto a que no existe tal participación; pero el hecho de que numerosos segmentos de la sociedad así lo crean no deja de tener importantes repercusiones en la actuación de la organización estatal.

Hay un problema adicional con el concepto de función. El discurso funcionalista se ha hecho acreedor a diversas críticas. La objeción más fuerte es que la lógica de la explicación funcional contiene problemas fundamentales. El más importante de estos problemas es que se pretende explicar un determinado fenómeno por las funciones que desempeña. Así, si *A* cumple la función *F*, la explicación de *A* se produce, según esta lógica, por *F*. En nuestro problema, la representación se explicaría por las funciones limitativa, legislativa, participativa y legitimante.²⁴ Nuestra pretensión no es la de explicar la representación por dichas funciones. Nos contentamos con

²³ Como se verá en el capítulo tercero, también en los Estados de la era medieval se presentó explícitamente la pretensión de contribuir al control de los poderes monocráticos.

²⁴ Para una discusión a profundidad del concepto lógico de función, véase Elster (1990).

colocarlas únicamente en el plano de *consecuencias*, ya sean éstas buscadas, no buscadas e imaginarias. De este modo, afirmar la existencia de funciones de una determinada institución no equivale a pretender producir su explicación, aunque eventualmente contribuya en alguna medida a ello.

3.2.1. *Función limitante del poder estatal*

Es indudable que la representación política sigue realizando las funciones de impedir los excesos del poder de los órganos del Estado, básicamente del Ejecutivo. En este sentido, la institución sigue conservando los rasgos que la caracterizaron desde su origen. Aunque la organización estatal contemporánea es totalmente diferente a la de los siglos que la vieron nacer y desarrollarse, las asambleas representativas continúan generando como consecuencia la limitación al poder mediante varios actos, principalmente por el que se ha dado en llamar «el poder de la bolsa», *e. g.*, la aprobación del presupuesto del Estado, la revisión del gasto público, entre otras.²⁵ Por otro lado, muchos actos del órgano Ejecutivo requieren la participación del órgano representativo, ya sea en forma previa o posterior, (tal es el caso de la legislación o las relaciones internacionales, entre otras).

Es cierto que esta función de la representación se encuentra actualmente muy disminuida, principalmente por el fortalecimiento del órgano Ejecutivo, que ha concentrado las más importantes facultades del poder estatal. Por otro lado, la rígida disciplina de los actuales partidos políticos con respecto a sus legisladores, muy especialmente en los sistemas parlamentarios, ha originado que la función limitante de los poderes públicos —que la representación realizó con tanta efectividad en algunas épocas— hoy por hoy

²⁵ He desarrollado este punto en Rodríguez Lozano (1984).

casi sea semántica. Esta función ha logrado tener una importante afinidad con lo que antes hemos denominado la representación ciudadana. Ya sea en los sistemas parlamentarios o en los presidenciales, la reducción de los grados de arbitrariedad que puede ejercer el gobernante se considera una consecuencia importante del fenómeno representativo. No obstante, la representación corporativa, en algunas circunstancias, ha logrado una consecuencia similar, con la salvedad de que se facilitan coaliciones secretas que fácilmente pueden devenir un efecto opuesto al que estamos considerando: el no-control de los poderes públicos.²⁶ A pesar de lo anterior, la dinámica de la representación en este aspecto es fundamental; si no existiera límite alguno al poder gubernamental, a lo que sin duda contribuye, de manera significativa, el fenómeno representativo, éste tendería casi inevitablemente a degenerar en dictadura.

3.2.2. *Función legislativa*

Íntimamente vinculada con lo anterior se encuentra la función legislativa. Tal como lo veremos en el capítulo tercero, la representación encontró la facultad de hacer leyes como medio para constreñir la actividad del gobernante y evitar posibles excesos en el ejercicio del poder. Las asambleas legislativas, por medio de su actividad creadora de leyes, llegaron a convertirse, básicamente durante el siglo XIX, en el principal órgano del Estado. Dada la generalidad de los productos de la actividad legislativa, esta función guarda afinidad con la representación ciudadana, toda vez que —al menos en las sociedades que mantienen una organización republicana— las opiniones de los representados se asumen como decisi-

²⁶ Véase Schmitter *et al.* (1992) para una discusión de esta consecuencia.

vas para configurar el contenido de las leyes. Este aspecto de los órganos representativos fue, y es, de fundamental importancia.

La representación como hacedora de leyes desarrolla un papel protagónico en la vida estatal contemporánea. Ciertamente, como dice La Palombara (1974: 125), durante el primer milenio de nuestro tiempo, las asambleas no fueron necesarias para la creación del derecho; sin embargo, actualmente no es posible concebir este proceso sin su concurso.

La justificación ideológico-política de su existencia podría realizarse sólo por esta función. Sin embargo, más allá de la consideración valorativa, las instituciones representativas son indispensables en la división técnica del trabajo estatal, a pesar de las tendencias que se observan en contra de ello. En el esquema tripartito del poder público. La complejidad de nuestra época ha investido al órgano Ejecutivo de facultades legislativas (Carpizo, 1980: 332-33.), mientras que las leyes que elaboran las asambleas legislativas son cada vez más generales, a tal grado se da el fenómeno que la doctrina denomina «Leyes marco» (Fix-Zamudio 1984: 481-514); a pesar de ello, la función legislativa de la representación ha permitido y seguirá permitiendo que el Estado constitucional moderno conserve su naturaleza republicana, lo que no es poca cosa respecto a los fines que fueron invocados en su origen.

3.2.3. Función participativa

En la actualidad, el gobierno directo, es decir, la plena y total identificación entre pueblo y gobierno, es prácticamente irrealizable. Con la insignificante excepción de algunos cantones suizos y pequeñas comunidades norteamericanas, esta identificación se conserva sólo en el arsenal de las ideas irrealizables que ha producido el pensamiento. Una vez que las sociedades han adquirido

dimensiones que vuelven fácticamente imposible esta identidad, la representación ha hecho posible la construcción de una relación ciudadano-Estado que no sería posible sin la permanente invocación de esta función, a pesar de que es una consecuencia imaginaria de la representación; quizá sin la institución representativa dicha relación no sería posible; o, cuando menos, presenciáramos un Estado totalmente diferente al que conocemos.

Es por conducto de la institución representativa como se participa en la toma de las decisiones públicas; es por el dogma de la representación como los ciudadanos se «hacen presentes» en el momento de creación del derecho. Sin esta singular circunstancia, sería incomprendible no tanto asimilar que un reducido número de personas tomen decisiones a nombre de toda la comunidad, como el que esto encuentre aceptación sin ser precisamente un engaño: mientras este «hacerse presente» sea asumido por los representantes y los representados el carácter vinculatorio de las decisiones adquiere sentido. Una suerte de paradoja, a saber: que sin haber participado en su elaboración las leyes vinculen a todos con carácter de obligatoriedad, queda disuelta en cuanto reparamos que el carácter imaginario de la presencia que hacen los representados es precisamente el que, por una parte, permite dotar de legitimidad a las acciones de los representantes, mientras que, por el otro, permite a los representados exigir dosis variables de responsabilidad a los representantes.

La representación lleva implícita la idea de no participación directa de los electores en el Estado, en el sentido de que realmente no están presentes; pero también es debido a su ausencia por lo que a través de la representación se participa en la vida pública y se puede estar simbólicamente presente a la hora de la creación de las leyes.

Lo anterior permitió que en alguna época se llegara a afirmar que, como consecuencia de la representación,

la libertad de los hombres fuera una quimera, que únicamente se era libre al momento de votar por los representantes.²⁷ Esta afirmación trae a la discusión la relación entre representación y elecciones, relación que no es de necesidad: puede haber, como de hecho lo ha habido, representación sin elecciones y, viceversa, elecciones sin representación. En la actualidad la relación entre ambos procesos se ha vuelto tan estrecha que tendemos a olvidar este punto.²⁸ Sin embargo, no puede obviarse su conexión. Para votar es necesario, primeramente, *conocer* y para que ello suceda, los partidos políticos realizan diversos actos políticos orientados a obtener el voto de los ciudadanos, a fin de conseguir apoyo a sus programas políticos. De esta manera, el sistema democrático se revivifica cada temporada electoral. Rousseau imputa una excesiva importancia al momento de votar, lo cual concuerda con su conceptualización de la libertad en tanto autonomía. Sin embargo, en un sentido más amplio de libertad, es importante recordar que, si bien en la mayoría de los países no existen mecanismos para obligar a los representantes a actuar de determinada ma-

²⁷ Ésta es la tesis que Rousseau defiende en *El contrato social*, libro III, capítulo XV.

²⁸ Sartori (1992) sostiene, como aquí, que «podemos muy bien tener elecciones sin representación» (p. 232). Sin embargo, afirma que no puede existir representación sin elección. Su aseveración alude a un problema práctico: «No puede existir representación () si a los representantes no se les ofrece el modo de expresarse y protegerse; de otro modo los representados estarían a merced de sus denominados o presuntos representantes» (*ibid.*). Así, Sartori culmina su argumento en términos de que como sólo existe la salvaguarda electoral para proteger a los representados (no a «la representación política», como afirma), «en este caso no puede existir representación sin elección» (*ibid.*, subrayado en el original). El error de Sartori radica en que no se requiere autenticidad en la relación de representación política: basta con que se presente la reivindicación de ser representante y ello se enlace a decisiones vinculatorias sostenidas por el poder estatal. En tal medida, la representación no requiere elección, aunque ello vaya en detrimento de los representados y nos parezca valorativamente indeseable.

nera, sí existe la sanción política, es decir, el rechazo del electorado en la siguiente elección con la consiguiente pérdida del escaño legislativo. En ese sentido, los electores conservan su libertad para reconstruir permanentemente sus relaciones con el órgano representativo.

Aunque imaginaria, la función participativa sigue teniendo efectividad; de no ser así, ¿en virtud de qué los representantes, a pesar de la libertad con que actúan, necesitan de alguna manera reflejar las tendencias de la sociedad que lo eligió? En la medida en que el mencionado carácter imaginario de esta función se vuelve más evidente, es decir, en la medida en que se consolida el desencanto de nuestra época, el contenido axiológico de la representación ha entrado en una zona de crisis: la desvinculación fáctica entre representante y representados ha desvalorizado la función de participación de la representación. La cuestión relevante es si aún conserva los rasgos que quebraron al régimen autocrático absolutista y permitieron el advenimiento del Estado democrático-liberal. Más aún, el problema práctico se reduce a cómo mantener bajo control a los representantes. Sin respuesta a lo anterior, las funciones que estamos aquí analizando pierden sustancialmente su sentido, es decir, se convierten en meras alegorías.

Es importante una precisión. El que la función participativa sea imaginaria no implica que no tenga repercusiones en la vida socioestatal. A la vez, la naturaleza imaginaria tampoco implica que no existan fundamentos que contribuyan a sostener el núcleo de lo que se imagina. En realidad, éste es un punto de alta importancia para generar una respuesta a los interrogantes apuntados arriba.

En el capítulo tercero observaremos que la representación política medieval se sustentó en el antiguo mandato imperativo romano y que, debido a ello, durante un largo período la relación entre representantes y

representados se entendió como un contrato privado. En ese mismo capítulo analizaremos con mayor detenimiento la evolución de la institución y cómo se realizó la «emancipación» del representante con respecto a los representados, dando con ello fin a la época de las instrucciones imperativas.

La época del liberalismo y el surgimiento y consolidación del sistema capitalista produjeron grandes transformaciones en el Estado y consecuentemente en la representación política. La idea del Estado liberal o Estado gendarme, con su expresión económico-filosófica en el lema *laissez faire-laissez passer*, auspiciaron la idea de que el Estado debería intervenir lo menos posible en el ámbito de la vida social, a fin de resguardar las libertades individuales; en el caso de la representación, paradójicamente, a pesar de que se mantuvo la idea del mandato, en la realidad se produjo una escisión entre estas dos voluntades, para al final predominar exclusivamente una: la del representante.²⁹

A pesar de lo anterior, la relación política entre representantes y representados continúa teniendo una base jurídica que obliga a ambos y los constriñe a actuar de determinada manera: la Constitución.³⁰ Ciertamente, todos los actos de un Estado, y por supuesto los de sus agentes, se parte de suponer que están sustentados en la Cons-

²⁹ Este fenómeno, por cierto, terminó toda posible relación jurídica entre el elegido y el electorado. En efecto, de estas circunstancias surgió plenamente la representación política.

³⁰ El que la representación política haya tenido un sustento jurídico en los términos del mandato imperativo y el que en la actualidad dicho sustento se encuentre, en los Estados modernos, establecido en las Constituciones, han sido variantes que se han implantado para elevar la probabilidad de que el representante se comporte responsablemente frente a sus representados. Se trata de un fundamento con pretensiones garantistas. Por ello, no incluimos lo que podríamos denominar «función jurídica», ya que ello no constituye una *consecuencia* de la institución representativa, sino un rasgo que históricamente se le ha conferido para el logro de otras consecuencias.

titución. En este sentido, se mantiene una relación jurídica elector-electorado a través del ordenamiento constitucional. A mayor abundamiento, baste recordar que la Constitución es ante todo una norma jurídica, (García de Enterría 1979: 291-341.): ni más ni menos que la más importante de todas.³¹

Los esfuerzos por convertir la institución jurídica en un instrumento que contribuya a la obtención de las consecuencias que estamos aquí enumerando han sido arduos y permanentemente se han visto exigidos a un perfeccionamiento. Definitivamente la institución representativa se encuentra ante una dramática encrucijada, que consiste en el imperativo de conciliar dos ideas hasta el momento antitéticas: por un lado, hacer viable la participación popular en la toma de las decisiones públicas y, por otro, dar cabida a la exigencia del mundo actual, tecnocrático y masificado, que requiere la toma de decisiones expeditas. La fórmula política que logre armonizar ambas exigencias habrá resuelto el problema más agudo con que se enfrenta actualmente la representación política.

3.2.4. Función de legitimación

Esta función tiene importantes antecedentes históricos. De hecho está íntimamente vinculada al origen de la representación. En efecto, como se verá en el capítulo tercero, la representación política fue utilizada como elemento de legitimación por parte del monarca o por el parlamento, cuando la pretensión era lograr la centrali-

³¹ Se podría argumentar en contra de lo anterior que, en todo caso, la relación jurídica se daría entre los representantes y la Constitución y no entre aquéllos y los representados. Pero este argumento en contra se desvanece ante el hecho de que, finalmente, la Constitución es un documento donde todos los habitantes de un país determinado han expresado y concretado las reglas y principios que deberán regir las relaciones de sociedad que entre ellos se den.

zación del poder. En ambos casos la representación exclusivamente sirvió para simular que las acciones respectivas contaban con apoyo popular.

En este orden de ideas, es indudable que la representación mantiene parte de sus rasgos originales, ya que actualmente continúa contribuyendo notablemente a que los actos de los agentes del Estado, a pesar de las consideraciones anteriormente realizadas, sigan reputándose como actos populares. Aunque sea sólo una visión meramente formalista, debemos necesariamente vincular la representación política con el dogma de la soberanía, a pesar de que en la realidad estatal contemporánea no tenga ya relación efectiva.

En este sentido, si aceptamos la teoría de la soberanía popular, en la que se sostiene que el pueblo es el origen y fin de todo poder, surge entonces, hacernos el siguiente cuestionamiento: ¿cómo ejerce el pueblo su soberanía? Las respuestas, a mi juicio, únicamente pueden ser dos: directamente, es decir, por sí mismo; o bien, indirectamente, por medio de representantes.

La primera opción hemos dicho anteriormente que sólo es posible en comunidades muy pequeñas. Por lo tanto, debemos descartarla. Nos queda, entonces, exclusivamente la vía indirecta. Mediante esta última, con todas las limitaciones ya señaladas, es la única posibilidad, hasta ahora, de que la ciudadanía ejerza su poder, según la doctrina intrínseca y originaria.

Ciertamente, en el presente siglo se ha creado otra vía: la semidirecta, que consiste en la combinación de las dos primeras opciones, mediante la participación popular en varias instituciones: *referéndum*, veto e iniciativa popular. Sin embargo, con las cualificaciones del caso y con todo lo significativo e importante de esta vía, no deja de ser una modalidad del viejo principio representativo. Claro que permite mayor participación popular en los asuntos públicos, pero en el fondo no deja de ser una variación de la técnica representativa: nunca es la

totalidad de la comunidad la que participa directamente y las instituciones semidirectas no inciden en todas las áreas de la administración pública.³²

La técnica representativa, pues, continúa legitimando la acción del Estado. En efecto, la actividad de éste está fundamentada doctrinalmente en la voluntad popular. Basta recordar que en casi todos los actos oficiales se manifiesta la idea de que éstos se realizan a nombre y para el beneficio del pueblo. Indiscutiblemente que esta situación no es real: ya hemos hecho mención a la profunda desvinculación que existe entre las pretensiones doctrinarias y la realidad, cuyo núcleo se encuentra en la función imaginaria de la representación, que a su vez se asienta en el carácter inevitablemente simbólico de ésta. Es indudable que, mientras no se encuentren mejores opciones, una de ellas podría ser la llamada democracia semidirecta. La función legitimadora de la representación política seguirá permitiendo que el Estado continúe desarrollando, de manera estable y efectiva, sus diversas actividades sin ver significativamente mermada su legitimidad.

La tensión entre lo público y lo privado, así como las implicaciones de la complejidad, plantean enormes retos a la representación política. Quizá no sea ocioso, en este contexto, regresar a preguntas básicas, preguntas que están en el centro del fenómeno representativo. ¿Quiénes son los representantes?, ¿quién está representado? A partir de ahí retomaremos el hilo de nuestra discusión con nuevos elementos.

3.3. Representantes y representados

3.3.1. ¿Quiénes son representantes?

Hay una importante controversia respecto a quién aplicar el concepto de representante. En el seno de la consi-

³² Generalmente, la materia fiscal es excluida de su acción.

³³ Véase capítulo I para la caracterización de esta forma de consideración.

deración jurídica³³ se presentan dos puntos de vista. Por un lado, están quienes otorgan la calidad representativa exclusivamente a los miembros del órgano Legislativo y, por el otro, quienes se pronuncian por ampliar la cobertura representativa a los miembros de los órganos Judicial y Ejecutivo. Julian Laferriere, en su *Manual de derecho constitucional*, elabora, como constitucionalista, un concepto de representante: son aquellos que tienen por misión expresar el querer de la colectividad, los representantes quieren por el pueblo, manifiestan la voluntad de la nación.³⁴ En este orden de ideas, Biscaretti di Ruffia (1973: 289-90) considera como representantes políticos únicamente a los miembros del órgano Legislativo. Para él, el principio representativo no se aplica, por motivos más que nada técnicos, a la función jurisdiccional, sin importar que los jueces puedan ser designados a través de la elección o bajo otro procedimiento; también al órgano Ejecutivo le niega carácter representativo, aunque no desconoce que en forma parcial o indirecta puede serlo. Su principal argumento para sostener tal afirmación consiste en el contraste que realiza de las características de la actividad de cada órgano: el órgano Legislativo crea y establece las normas constitutivas del ordenamiento jurídico estatal, de acuerdo con las cuales los demás órganos del poder, Ejecutivo y Judicial, deben desarrollar y constreñir su actividad.

Por su parte, Álvaro d'Ors (1980: 119) llega a la misma conclusión, y sostiene que los funcionarios del órgano Ejecutivo son meros administradores, que gobiernan con carácter de tales, pero de ninguna manera pueden ser considerados representantes de la comunidad, con la sola excepción de su actuación frente a otras personas, pero no frente a sus mismos electores. Afirma que el acto

³⁴ Citado por Cueva, Mario de la, *Apuntes de derecho constitucional*, pp. 190-191.

de gobierno interno en el mismo grupo elector no es un acto de representación.

En el mismo sentido, en un texto de hace varias décadas, Sartori (1962: 40-41) se afilia a la corriente que considera exclusivamente a los diputados como representantes políticos. Sartori llega a esta conclusión mediante un razonamiento que podríamos denominar lógico-político. Sostiene que la ecuación Estado moderno-Estado representativo es cierta y se deriva del hecho de que el Estado moderno contiene como máximo a un órgano de carácter electivo: éste es el que refleja y proyecta la calidad de «representativo» sobre la totalidad del Estado. Pero es inconveniente extender este concepto a un punto tal —sigue diciendo Sartori— que la representatividad resulte omnicomprendensiva de toda función pública, ya que así perdería su contenido específico. Si esto ocurriera, el contenido de la representación se confundiría con el de oficio o función pública, resumiéndose en este término toda la actividad estatal.

La otra corriente, por su parte, amplía el beneficio de la representación a los otros dos órganos clásicos del poder: Ejecutivo y Judicial. Conocida es la ya clásica oposición de Rousseau a considerar a los miembros del órgano Legislativo como representantes populares; sin embargo, paradójicamente el autor de *El contrato social* afirma que el Ejecutivo no sólo puede ser representante sino que debe serlo, porque éste no representa la soberanía, sino que es la fuerza aplicada a la ley.³⁵

Kelsen tampoco limita el carácter de representante a los legisladores. Para él, también los funcionarios administrativos y judiciales lo son. Esta afirmación se desprende del concepto que proporciona de democracia indirecta o representativa: se trata de una democracia, en la

³⁵ Ver *El contrato social*, libro III, capítulo XV.

cual la función legislativa es ejercida por un parlamento de elección popular, en tanto que las funciones administrativa y judicial por funcionarios que son también nombrados por elección.³⁶

Para algunos autores (Vanossi, 1972: 35; Friedrich, 1968: 336; Sagüés, 1973), los miembros del órgano Judicial deben considerarse representativos, no importa que su nombramiento no se deba a ningún acto de elección popular, ya que el Ejecutivo, quien normalmente los designa, al nombrarlos no actúa en nombre propio, sino en nombre de la soberanía del Estado.

En el interior de esta polémica, hay que decir que, en sentido estricto, los únicos que pueden ser llamados representantes son los legisladores. En primer lugar se encuentra la fuerza de la evidencia histórica que es aportada en los capítulos segundo y tercero. Los representantes surgen a la vida política para autorizar los impuestos que el monarca necesitaba y su ámbito de funcionamiento fueron los concilios, cuyo equivalente moderno es el congreso o parlamento. El hecho de que hoy la representación política sea una institución sometida a los más diversos retos no debería hacernos olvidar que

³⁶ Hay que advertir, sin embargo, que para Kelsen la representación en las democracias modernas no es más que una ficción: «La fórmula según la cual el miembro del parlamento no es representante de sus electores, sino de todo el pueblo o, como algunos escritores dicen, de todo el Estado, por lo que no se encuentran ligados por instrucciones de sus electores, ni puede ser removido por ellos, es una ficción política. La independencia jurídica de los electos frente a los electores es incompatible con la representación legal. Pero si no hay ninguna garantía jurídica de que la voluntad de los electores sea ejecutada por los funcionarios electos, y éstos son jurídicamente independientes de los electores, no existe ninguna relación de representación o de mandato. La independencia jurídica del parlamento frente al pueblo significa que el principio de la democracia es, en cierta medida, reemplazado por el de división del trabajo. A fin de ocultar esta desviación de un principio de otro, úsase la ficción de que el parlamento 'representa al pueblo,», Kelsen, 1979: 345-347.

su forma moderna se construyó como un acceso de la sociedad en el Estado. Si esto puede adquirir una forma exclusivamente imaginaria, como lo haremos notar después, o que sea una ficción en el sentido de Kelsen, no tiene que ser considerado como que no forme parte de la realidad.

Por otro lado, desde la perspectiva lógico-jurídica, exclusivamente son representantes quienes toman decisiones políticas por la ciudadanía, a nombre de ella; los representantes quieren por el pueblo, en su nombre crean las reglas jurídicas, establecen las instituciones políticas y fijan las normas que servirán de base y fundamento a la actividad de los demás órganos de poder. Si al inicio de este capítulo dijimos, con Weber, que la representación política moderna es la imputación que se hace a aquellos de quien el representante dice serlo, ello sólo está en el marco de las estructuras del Estado moderno, por la vía de la presencia pública de la ciudadanía. Ciertamente, se puede argumentar (Carpizo, 1979: 221) que también el Ejecutivo crea y quiere por la ciudadanía, a quien representa en las relaciones internacionales; sin embargo, este rasgo de la actividad ejecutiva se realiza en el marco jurídico establecido, es decir, no crea, en el sentido más amplio del concepto, sino que, en acatamiento a lo ya expresado por la voluntad popular y plasmado en ordenamientos jurídicos, actúan dentro de un ámbito discrecional de libertad que las leyes le otorgan.³⁷

Desde el punto de vista de la doctrina jurídica, pues, hay valiosos argumentos para sostener que los represen-

³⁷ Sin embargo, debe reconocerse que, en todo caso, no se trata de una cuestión de grado, ya que el órgano Legislativo en el desempeño de sus funciones también se encuentra un tanto limitado por las disposiciones constitucionales; no obstante, es evidente que el margen de creación jurídica que le corresponde al órgano Legislativo es mucho más amplio que el atribuido a los órganos Ejecutivo y Judicial, quienes primordialmente son aplicadores de derecho.

tantes políticos de los Estados modernos coinciden con aquellos que reclaman serlo. ¿Qué actividades realmente desempeñan los representantes? Un estudioso empírico de las instituciones representativas ha propuesto la existencia de diversos «estilos de representación» que derivan de ciertos tipos de orientaciones que en su desempeño asumen los representantes. En un sentido cercano al del mandato imperativo, los representantes actúan en ocasiones como *delegados*, a veces como *fiduciarios* (de acuerdo con el significado de la palabra, aquel en el que se deposita la confianza), otras más como *hombres de partido*, en ocasiones como servidores de una circunscripción y, finalmente, como *mentores*, que se viven a sí mismos como dotados de una gracia personal para iluminar al país.³⁸

3.3.2. ¿Quiénes son representados?

Un problema adicional al de los representantes es el de los representados. Parte de los problemas que trajo la modernidad política occidental, se basa en el tamaño de las sociedades, aspecto colateral al de la reducida complejidad de las sociedades de los albores de la civilización capitalista. Mientras en aquéllas, los números no generaban dificultades; en la actualidad sí, ello ha contribuido a modificar la naturaleza misma de la relación representativa.

En contraste, el vínculo representativo se postula en la mayor parte de las constituciones como uno de carácter individual. Según Sartori (1992), quien ha realizado una importante reflexión respecto a este punto, la base individual de la representación parece ceder frente a los impulsos de los números. La relación de representación aparece ahora en términos de cientos de miles a uno, o al menos, decenas de miles a uno. En el capítulo

³⁸ Sartori (1992) se refiere a H. Elau en Wahlke, *et al.*, 1962.

cinco, habremos de indicar las dificultades que plantea el problema de que el representante tenga que abanderar un programa que «represente» al elector promedio. Desde esta perspectiva, hay dificultades para sostener que la «representación» conserva su sentido originario, frente a la complejidad y el tamaño de las sociedades contemporáneas. En especial, está en entredicho la presunción de que el representante actúa por el móvil de representar opiniones en un ámbito públicamente deliberativo. ¿Cuáles opiniones? Según Sartori, hay que buscar otra respuesta, diferente a la representación de individuos.

Dada la base territorial de los sistemas de representación, otra opción sería que lo que se represente, fueran las localidades, las áreas geográficas, etcétera. Entonces, la pregunta se transforma en «¿qué es lo que se representa por medio de una canalización territorial?» Mientras el tamaño y la complejidad de las sociedades modernas empujan a modalidades de representación corporativa. Hay consenso respecto a que la representación territorial obstaculiza la constitución de una representación funcional o técnica. La base geográfica presupone que el hombre debe ser visto como ciudadano. Ello pretendería desanimar la votación tan sólo por intereses particulares. De ahí la manera como nuestras instituciones representativas están sobre la base de las creencias que dieron origen a nuestra época.

Los representados claramente son aquellos que constituyen el conjunto de la ciudadanía. Pero, ¿qué de ellos se representa? ¿Acaso sus preocupaciones por el interés público?, ¿o quizá sus preferencias grupales, socioeconómicas, religiosas, socioculturales o profesionales? No podremos dar una respuesta satisfactoria a estas interrogantes, si no miramos las características sociales predominantes de tales ciudadanos, eso que hoy se suele llamar «la sociedad».

La presunción de los ordenamientos jurídicos existentes, es que se representan las opiniones o preferencias de los ciudadanos sobre asuntos de interés público. Pero es un hecho extensamente documentado y documentable que las agendas de las legislaturas se llenan de problemas que están referidos a los problemas privados de la ciudadanía (empleo, seguridad social, cultural, etcétera). De este modo, tal presunción cede en mayor o menor medida a las características socioeconómicas y culturales de la sociedad que resulta representada. Por ello, entre otras razones, la consideración científico-social a la que me refiero en el inicio de este capítulo, resulta útil y aprovechable para el estudio de la representación política. Estas cuestiones se verán más adelante. Por ahora, sólo formularé una interrogante crucial.

3.3.3. Los representantes, ¿representan?

Ésta es una pregunta clave, dentro del análisis que hemos venido desarrollando en este capítulo, vale la pena volver a formular la pregunta: los representantes, ¿realmente representan? Y si es así, ¿en qué sentido se emplea el término? La respuesta es compleja; no admite la simplificación que encierra un sí o un no directos. De hecho, es aquí en donde encontramos lo clarooscuro de la representación política. Si esperásemos una respuesta sencilla, podríamos formular la pregunta: ¿acaso el representante no representa a todos y cada uno de los ciudadanos de una circunscripción, particularmente considerados? Si respondiésemos que sí, estaríamos asumiendo que el reclamo de representatividad del representante ha obtenido éxito; además, asumiríamos que lo estipulado en la ley ha adquirido la fuerza y consistencia de un hecho social.

Podríamos, en contraste, preguntar: ¿acaso las preferencias y puntos de vista de los representados se en-

cuentran efectivamente representados en las acciones y puntos de vista del representante? La respuesta sería simple: no. No podría ser, porque los intereses, opiniones y preferencias de todos y cada uno de los electores son muchas veces contradictorios, difícilmente identificables y en ocasiones inconsistentes.³⁹

Por ello, una pregunta compleja como ésta no puede tener una respuesta tan sencilla. Debemos entonces aventurar otras conjeturas. Si aplicamos el concepto de la representación de *status* o la representación corporativa, a la que ya aludimos en este mismo capítulo, también tendríamos que sostener una respuesta negativa. No, los representantes no son representativos en el sentido que exige la forma de estado que corresponde a nuestra era, sin contar que la idea de que las corporaciones o grupos de interés especial, al que se vincula esta forma de representación poseen intereses homogéneos, es bastante discutible. Ahora bien, este tipo de representación, en efecto, representan los intereses de los asociados de la corporación *en lo que respecta* a asuntos específicos.

Desde otra perspectiva, el representante por supuesto que sí representa, siempre que en su actuación, logre identificar los intereses colectivos de la sociedad, ya sea porque le fueron externados durante las campañas electorales y forman parte de su programa político, bien porque se los expresen durante el ejercicio del cargo, los propios electores, mediante cualquier forma de comunicación; o, simple y llanamente, porque la formación de la opinión pública, con todas las salvedades del caso, expresa los problemas coyunturales o bien permanentes de una sociedad. Como se puede observar, la complejidad de la respuesta no está para nada injustificada.

³⁹ Este punto específico se desarrollará con más profundidad en el capítulo IV, cuando analicemos la formación y traducción de la agenda social.

Por otro lado, si entendemos la representación política como *imputación institucional con fuerza vinculativa*, a la que nos referimos al inicio de este capítulo, los problemas conceptuales y prácticos se refieren al grado en que los representantes logran con éxito, ante los ojos de sus representados, refrendar su carácter representativo. La representatividad, en tanto reivindicación del representante, puede mantenerse, acrecentarse o, en un caso extremo, terminar agotada. ¿De qué depende ello? A fin de cuentas, de la *actuación* del representante, de su capacidad para comunicarse con el público representado y de la eficacia de los *mecanismos de representación* que estén presentes en una sociedad determinada.²

La eficacia de la representación se mide por la propia naturaleza del proceso político, que se genera a partir de la pretensión de representatividad. En ello es igualmente importante reconocer, tanto las características del orden jurídico que establece la forma de representación predominante, como la naturaleza de los procesos socio-políticos que se generan a partir de aquél. Por ello, en realidad el enfoque científico-social y el jurídico no guardan entre sí una relación de exclusión, sino de mutua y enriquecedora complementariedad.

¿Está la representación política exenta de problemas en nuestros días? La respuesta inmediata -y aquí no es en absoluto simple- es no. La representación política es, en sí misma, un problema y las sociedades, tanto como las épocas se distinguen entre sí por su capacidad para solventarlo. Qué tan eficaz resulta, cuánta legitimidad aporta al conjunto del estado, qué peculiaridades adopta en cada coordenada espacio-tiempo, son éstas cuestiones centrales en las que radica lo claroscuro de la

² Los capítulos IV y V examinan estos tres aspectos de la representación política en la actualidad. En los capítulos II y III, en cambio, se revisa la evolución histórica de esta institución.

representación política. Y, lo más importante, este claro oscuro sólo puede despejarse, si esta central institución de la historia política de la humanidad es permanentemente estudiada y debatida.

En otras palabras la representación tiene una doble perspectiva, como el Ying y el Yang orientales, donde uno es la negación del otro, pero también uno no puede existir sin el otro, pues si en ocasiones el representante actúa con absoluta independencia de los ciudadanos que lo eligieron, no está sujeto al mandato imperativo, no recibe instrucciones de ninguna especie, no está vinculado ni acata ninguna autoridad superior, lo que resulta desconcertante es que, sin embargo, su actuación esté constreñida por esos intereses colectivos, a veces imperceptibles en la sociedad, que lo impulsan a tratar de representarlos con fidelidad, aunque en otras ocasiones pueda tomar decisiones que, contribuyendo a la eficacia o gobernabilidad del sistema, resulten contrarias a los intereses ciudadanos.

Desde este punto de vista, la representación política es un producto histórico. Se ha ido formando sobre la base de aciertos, errores y aprendizajes diversos acerca de sus limitaciones. La incomprensión del presente nace, fatalmente, de la ignorancia del pasado, según las palabras del historiador M. Bloch. Si ello es así y si además -como creemos- vivimos un periodo en el que la representación política tiene que ser reconsiderada seriamente, tiene razón de ser la mirada retrospectiva a esta institución que daremos en los siguientes dos capítulos.