

IDEAS ORIGINARIAS DEL GOBIERNO REPRESENTATIVO

OSCAR GODOY ARCAÑA¹

El autor investiga la génesis de la noción de gobierno representativo en los siglos XVIII y XIX, que es el antecedente histórico de las democracias representativas de nuestros días. Inicialmente, el gobierno representativo aparece relacionado con el Estado de derecho, la división de poderes y el principio de soberanía popular. O sea, como una de las características del régimen político moderado.

En su evolución, el sistema representativo tiene como trasfondo la imposibilidad de recrear la democracia directa de los antiguos, que durante siglos fue idealizada como el único régimen fundado en la soberanía del pueblo. En el siglo XVIII, la representación adquiere un fuerte impulso teórico, que sirve de base a la elaboración de las primeras ideas sistemáticas en torno al gobierno representativo. Se puede decir que ese impulso dura dos siglos, a través de los cuales se diseña un sistema en el cual la representación responde al desafío de las condiciones impuestas por el espacio territorial, la población, el tamaño de la ciudadanía, el tiempo disponible para los asuntos públicos y la complejidad de la sociedad civil y de la acción gubernativa, a la fundación del Estado y el régimen político sobre el principio de la soberanía del pueblo.

La idea de gobierno representativo, tal como lo conocemos hoy día, nace y se desarrolla en el siglo XVIII. A fines de este siglo, a raíz de la revolución francesa, recibe un gran impulso, que la conducirá finalmente a transformarse en el sistema político con mayor legitimidad de nuestro tiempo. En este trabajo se estudia el origen y evolución de sus dimensiones más relevantes, en cuyo trasfondo siempre se dibuja la presencia de la democracia de los antiguos.

En Atenas, durante el siglo IV a.C., los griegos crearon un régimen político, fundado en el principio de soberanía popular, cuya institución central era la Asamblea de todos los ciudadanos. En torno de esta institución articularon y desplegaron un sistema altamente participativo, en el cual la vida política tenía un valor sustantivo, que suponía ciudadanos activos en el gobierno, la legislación y la judicatura de la ciudad. Ciudadanos, en otras palabras, de tiempo completo.

¹ Doctor en Filosofía, Universidad Complutense de Madrid. Profesor Titular de Teoría Política del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Miembro de Número de la Academia de Ciencias Sociales, Políticas y Morales del Instituto de Chile.

Este trabajo forma parte del proyecto de investigación ECOS/CONICYT *Democracia Representativa y Desarrollo Democrático en Chile, Argentina y Francia.*

En el siglo XVIII, la crítica al absolutismo permitió el redescubrimiento de la idea de gobierno limitado o moderado. Y, de algún modo, recreó el viejo ideal de régimen mixto, que encontramos en Aristóteles, Cicerón, Polibio y Maquiavelo, entre otros. Recreación que recapituló, en un proceso temporal bastante largo, las características de su puesta al día y aplicación a la realidad del siglo XVIII. Esa recapitulación incluyó los derechos y libertades de los individuos, el Estado de derecho o primado de la ley y la división de poderes, y, además, una innovación extraordinariamente creativa y fecunda: el sistema representativo.

El sistema representativo, mirado en retrospectiva, no tiene antecedentes en la Antigüedad. Aunque sí en la Edad Media. Aparece en los tiempos modernos como un sistema cercano y, en cierta medida, substitutivo de la democracia directa. En general, aquellos que fueron haciendo aportes a su noción filosófica y política partieron de una premisa fundamental: la soberanía del pueblo. Principio que en el siglo XVIII es comúnmente aceptado por los pensadores políticos más relevantes. Para muchos de estos autores, sin embargo, la soberanía del pueblo no puede ser ejercida directamente, a través de la asamblea o reunión de todos los ciudadanos, tal como la practicaron los antiguos, en ciudades-estados de escasa extensión, poca población y ciudadanía restringida. En consecuencia, la cuestión teórica y práctica derivó hacia la aplicación del principio de la soberanía popular bajo condiciones "modernas", o sea, en Estados de vastas dimensiones geográficas y poblacionales y en una situación de creciente complejización de la acción gubernativa.

De allí, entonces, que en la construcción del sistema representativo, en su instancia originaria, se enfrentaran cuatro graves problemas planteados por la inaplicabilidad de la democracia directa y su principio fundante: el espacio de la nueva *civitas* moderna, el tamaño de la ciudadanía, la limitación del tiempo y la complejidad de la acción gobernante. Estos cuatro problemas se enmarcan en la cuestión de la participación política. Y ésta, a su vez, tiene como referente permanente a la democracia directa, con la cual este nuevo sistema es permanentemente contrastado.

Muchos autores postulan, como trasfondo de sus posiciones acerca de la participación ciudadana, expresa o tácitamente, una idealización de la democracia directa. Y la verdad es que la democracia directa, como experiencia democrática originaria de nuestra cultura, es el paradigma de la participación ciudadana. Desde este ángulo, cada vez que se plantea la cuestión de la participación, reaparece el modelo de la democracia directa, como un ideal que debe tenerse presente. Así fue en los orígenes del sistema representativo.

La democracia representativa incluye elementos de participación, pero ellos son muy diferentes a los que caracterizan a la democracia directa. Y es justamente la participación en las instituciones de gobierno la cuestión central que enmarca las cuatro problemas que mencionamos más arriba. En efecto, como veremos enseguida, todos ellos limitan el alto grado de participación que involucra la presencia física de cada ciudadano en las distintas instancias legislativas, judiciales y ejecutivas de la democracia directa. En virtud de severos condicionantes espaciales, temporales y técnicos, el sistema representativo propone la delegación del ejercicio de la soberanía del pueblo en instituciones, personas y funciones autorizadas por el libre consentimiento de los ciudadanos. Esta propuesta es la que se analiza en este trabajo, buscando los hilos conductores de su desarrollo en la historia del pensamiento político.

I. UN PUNTO DE PARTIDA: MONTESQUIEU Y EL SISTEMA REPRESENTATIVO

La idea de gobierno representativo empieza a cobrar una gran fuerza a comienzos del siglo XVIII. Esta idea aparece relacionada con la concepción del poder soberano del pueblo, que ya se había abierto campo en el siglo anterior, especialmente después de la *Glorious Revolution* inglesa. El despliegue de esta idea puede ser detectado a través de distintos autores, entre los cuales hemos escogido un testigo clave: Montesquieu (1689-1755). Vamos a considerar sus ideas sobre la representación, para establecer la importancia que adquiere durante este periodo la conceptualización de esta noción, teniendo a la vista los problemas cruciales que se planteaban en torno suyo: el tamaño del espacio y de la población y del universo ciudadano de los nuevos estados nacionales, por una parte, y la capacidad de discernir quién nos debe gobernar y puede representarnos en la esfera de los asuntos públicos, por otra.

La cuestión del espacio

En Montesquieu, como en Aristóteles, hay una preocupación por factores físicos o naturales condicionantes de los regímenes políticos, como el clima y la geografía. Es un lugar común atribuirle a este autor, por ejemplo, la creación de la moderna geografía política. En esta línea, Montesquieu observa una relación entre espacio físico y régimen político, que debe tenerse presente como contexto del sistema representativo. Esa relación, en definitiva, se inscribe en el modo argumental de Montesquieu, que busca establecer relaciones entre la naturaleza y los principios de la política². El itinerario va desde los regímenes considerados en sí mismos y los principios que los animan a las variaciones producidas por el influjo del espacio y el tiempo, tal como se dan en el mundo físico.

El espacio es considerado, en primer término, según el tamaño. Y así, la república está relacionada con el espacio pequeño. En ella el bien público "se palpa, está más cerca de cada ciudadano", por el alto nivel de participación ciudadana en todas las esferas de la vida política. Montesquieu usa como ejemplo las ciudades-estados griegas de la Antigüedad, Lacedemonia y Atenas. En cambio, la monarquía es adecuada a espacios más grandes, aunque medianos, como es el caso de los regímenes vigentes en la Europa del XVIII. Tal espacio permite que el gobierno se ejerza bajo el control directo del príncipe, o por el intermedio de sus representantes, que actúan llevando al rey y el imperio de la ley a toda la población. Este escenario es imposible en un espacio demasiado grande, donde la acción real se diluye por la inabarcabilidad física del territorio y su incapacidad de controlar a sus propios representantes. El despotismo, por último, es afín con espacios gigantes, desérticos y silentes, gobernados por un poder político altamente concentrado. En estos regímenes, la prontitud de las resoluciones suple la distancia³. Este régimen es absolutamente discrecional y la ley es la sola voluntad del príncipe: ella cambia y se adapta a las circunstancias que aquél debe enfrentar. No tiene importancia que el poder personalizado del gobernante llegue al último confín del imperio, a través de la ley, uniformemente aplicada, por delegados autorizados, como es propio de la monarquía.

2 Iglesias, María del Carmen, *El Pensamiento de Montesquieu*; Alianza Editorial, Madrid, 1984. Ver especialmente cap. V.

3 Montesquieu, Charles-Louis de Secondat, barón de, *De L'Esprit des Loix* (1747), *Oeuvres Complètes*, Aun Editions de Seuil, Paris, 1964; p. 575-576.

Basta que llegue, más bien, ese poderoso intangible, difuso y penetrante, y de fácil circulación, que es el temor.

Ahora bien, si relacionamos el espacio con el gobierno libre, cuya única forma posible es el régimen moderado, veremos que puede darse tanto bajo las dos modalidades de república (aristocrática o democrática) como bajo la monarquía, a condición de que se cumpla con las condiciones del primado de la ley y la división de poderes. Pero si se pretende, además, que el régimen se funde en la soberanía del pueblo y en la voluntad general, el gobierno libre puede darse no solamente en la república democrática, por las características ya enunciadas y la acción directa de los ciudadanos reunidos en la asamblea sino también, en la monarquía constitucional. En último caso, la substitución de la asamblea popular por el sistema representativo constituye una forma nueva de aplicación de la soberanía popular, adecuada a los nuevos estados monárquicos de la época. Más adelante, la práctica política consagrará la forma de la república democrática representativa, que vino a configurar una tercera forma de gobierno moderado y libre. Pero éste fue un fenómeno tardío, no previsto por Montesquieu. Por un largo tiempo, democracia y representación fueron conceptual y prácticamente incompatibles.

En la época, la monarquía constitucional era ya una realidad consolidada. El gobierno libre de los ingleses incluía la práctica de la representación popular en la Casa de los Comunes del Parlamento. Y el tema del espacio había sido resuelto por la división territorial de Inglaterra y la elección de representantes elegidos en distritos. Además, esa era la práctica originada en los parlamentos medievales respecto de la representación de la gente común o del tercer estado, con características adicionales y diferenciales que no es el caso exponer aquí.

El discernimiento ciudadano: lo que el pueblo puede hacer por sí mismo

En *El Espíritu de las Leyes*, Montesquieu nos propone dos formas de república fundadas en la soberanía popular: aquellas en las cuales todo el pueblo ejerce por sí mismo y directamente el poder soberano (república democrática); y aquellas en que solamente una parte minoritaria del pueblo tiene acceso a su ejercicio (república aristocrática)⁴. Esta distinción marca en forma persistente al siglo XIX, pues la democracia durante ese período va a ser asimilada al gobierno popular directo, a la extensión de la ciudadanía y al voto universal. El término república, en cambio, va a padecer una profunda transformación conceptual, porque su significado se va a independizar de la noción de democracia directa y se va a vincular preferentemente con las ideas de gobierno representativo, ciudadanía limitada (censitaria) y voto calificado. O sea, en cierta medida, a la concepción de Montesquieu de república aristocrática. En todo caso, no admite dudas que los sistemas republicanos que surgen en el siglo XIX van a cuidarse muy bien de no ser confundidos con la democracia.

El punto de partida que conduce a Montesquieu a exponer los fundamentos del gobierno representativo es el principio de la soberanía popular y su expresión a través del sufragio. De este modo, establece una relación necesaria entre la voluntad soberana del pueblo y el gobierno representativo. Por esta razón, enfatiza la importancia de la legislación que

4 Montesquieu, *op. cit.*, p. 532.

establece el derecho de voto, el número de ciudadanos, la determinación de quiénes son los electores, cómo votan y cuál es la forma más adecuada de la cédula electoral.

En este marco de referencia, destaca una afirmación inicial de Montesquieu que es central: "El pueblo, que detenta el poder soberano, debe hacer por sí mismo todo aquello que puede hacer bien y lo que no puede hacer bien lo hará por medio de sus ministros"⁵. Por ello es necesario establecer una máxima democrática sustantiva, "que el pueblo nombre a sus ministros, es decir, a sus magistrados"⁶. Y para ilustrar el punto, Montesquieu apela a la democracia griega antigua y a las instituciones republicanas de Roma. O sea, tal como hemos anotado más atrás, al trasfondo ideal en el cual se recorta la figura del sistema representativo.

¿Qué puede hacer bien el pueblo por sí mismo? O sea, en forma directa, sin intermediarios, como sujeto de sus propios actos. En su respuesta, el barón de la Brède se refiere a las materias en las cuales el pueblo es competente: puede tomar decisiones acerca de "cosas que no puede ignorar" y a "hechos que caen bajo el dominio de sus sentidos"⁷. A través de ejemplos el autor nos remite al sentido común y a la facultad de opinar, que permiten a la gente común juzgar quién es un buen militar, un juez justo y probo o un rico espléndido y generoso, aptos en consecuencia para ser elegidos general, juez y edil respectivamente. O sea, el pueblo, puede discernir el mérito⁸, y si ejerce su capacidad de elegir, espontáneamente elige a los mejores. De todo ello, el pueblo "se entera en la plaza pública", mucho mejor que el monarca encerrado en su palacio.

La apelación al *sensus commune* conduce a Montesquieu a sostener que mientras el pueblo tiene capacidad para elegir y "darse cuenta de la gestión de los demás", solamente unos pocos tienen la capacidad para ser elegidos y llevar a cabo la gestión por sí mismos⁹. Montesquieu observa que la democracia antigua solamente fue exitosa en la medida que practicó este principio: cuando lo contradijo debió enfrentar graves problema de estabilidad política. Así, en conclusión, Montesquieu nos propone como principal actividad del pueblo soberano la elección de ministros o magistrados, capaces de realizar lo que por sí mismo es incapaz de realizar: gobernar. No hay, en sentido estricto, gobierno por el pueblo, sino del pueblo, fundado en su capacidad para elegir a los mejores. Con este argumento se ponen las bases de la idea de gobierno representativo.

El gobierno moderado

Montesquieu desarrolla una segunda línea argumental al hilo de la idea de libertad, en su relación con los gobiernos moderados, cuya concepción es central, como dice Aron, en su pensamiento¹⁰. Más exactamente, su concepción sobre el gobierno representativo surge del contexto de la argumentación mencionada como un elemento esencial. Para Montesquieu no hay repúblicas democráticas o aristocráticas que por naturaleza sean regímenes o Estados libres. La libertad se las otorga su estructura de poder. O sea, la

5 Montesquieu, *op. cit.*, p. 533.

6 Montesquieu, *op. cit.*, p. 533.

7 Montesquieu, *op. cit.*, p. 533.

8 Montesquieu, *op. cit.*, p. 533.

9 Montesquieu, *op. cit.*, p. 533.

10 Aron, Raymond, *Les Etapes de la pensée sociologique*; Editions Gallimard, Paris, 1967. Ver capítulo sobre Montesquieu, p. 38.

forma que adopte el poder es determinante para el ejercicio de la libertad política. Y esa forma, a la vez, es la que define la existencia de un gobierno moderado. Se trata, nos dice, en un párrafo célebre de su obra capital, de que “no se pueda abusar del poder” y para ello “es preciso que por la disposición de las cosas, el poder frene el poder”¹¹.

La “disposición de las cosas”, como todos saben, conduce a la división y atribución de los poderes políticos a órganos e individuos distintos, pues allí donde están unidos no existe o es prácticamente imposible la libertad política. Veamos las razones que justifican esta afirmación, en palabras de nuestro autor: “Cuando el poder legislativo está unido al poder ejecutivo en la misma persona o en mismo cuerpo, no hay libertad, porque se puede temer que el monarca o el senado promulguen leyes tiránicas para hacerlas cumplir tiránicamente”¹². Y tampoco “hay libertad si el poder judicial no está separado del legislativo y del ejecutivo. Si va unido al legislativo, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos será arbitrario, pues el juez sería al mismo tiempo legislador; si va unido al poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor”¹³.

El gobierno moderado es, en conclusión, aquel en el cual el poder está dividido y repartido en personas y cuerpos distintos, en mutua interacción y compartiendo parcialmente sus respectivas funciones. Montesquieu sostiene que el poder judicial no debería ser atribuido a un cuerpo permanente, sino temporalmente a “personas del pueblo”, “para formar un tribunal que solamente dure el tiempo que la necesidad lo requiera”. De este modo, el poder de juzgar a los hombres “se hace invisible y nulo”, porque no se radica en un “determinado estado o profesión”¹⁴. En cambio, los otros dos poderes deberían ser atribuidos a “magistrados o cuerpos permanentes, porque no se ejercen sobre ningún particular y son, el uno, la voluntad general del Estado, y el otro, la ejecución de dicha voluntad general”¹⁵.

El tamaño de la ciudadanía

Sobre los supuestos anteriores, Montesquieu establece su teoría sobre el gobierno representativo. Un Estado libre no es sino la expresión de la facultad humana de gobernarse a sí mismo. Por esta razón, el pueblo como un cuerpo o asamblea debería ejercer el poder legislativo, sin embargo hoy día esto es imposible en los grandes Estados, por su tamaño. Y, en los más pequeños, por “mil inconvenientes”¹⁶, nos dice, sin detallarlos, pues se infieren de la naturaleza de los Estados modernos que describe a través de su obra. Así, en conclusión, el pueblo “deberá realizar por medio de representantes lo que no puede hacer por sí mismo”¹⁷.

El tema de la representación aparece de modo concreto. Se soslaya una abstracta conceptualización, tanto acerca de la soberanía del pueblo como de la representación en la política, y se va directo a una caracterización de los representantes: ¿dónde se eligen?, ¿quiénes eligen?, ¿cuál es su mandato?, ¿a quién representan?, ¿cuál es su principal fun-

11 Montesquieu, *op. cit.*, p. 586.

12 Montesquieu, *op. cit.*, p. 586.

13 Montesquieu, *op. cit.*, p. 587.

14 Montesquieu, *op. cit.*, p. 587.

15 Montesquieu, *op. cit.*, p. 587.

16 Montesquieu, *op. cit.*, p. 587.

17 Montesquieu, *op. cit.*, p. 587.

ción política?, etc. De la respuesta a estas cuestiones prácticas surge la figura del representante, como ejecutor de poderes soberanos. Y a través suyo una caracterización del gobierno representativo.

Montesquieu considera que los representantes deben ser elegidos en "cada lugar principal" por los habitantes del mismo, pues los vecinos están mejor habilitados que los extraños para juzgar sobre la capacidad de cada uno de ellos. Su preferencia es, entonces, por una división del país en distritos pequeños, que él llama "lugares principales"¹⁸. La alternativa del país entero como un distrito electoral único, o su división en grandes distritos, no es adecuada a la capacidad de discernimiento del mérito que da el conocimiento de las personas vecinas. Montesquieu, como ya vimos, considera que cada cual es capaz, en general, de saber quiénes son competentes para tal o cual actividad. Pero ese conocimiento requiere de un grado importante de vecindad. Por esta misma razón, todos los ciudadanos de cada distrito "deben tener derecho de voto para elegir al representante, exceptuando aquellos que se encuentren en tan bajo estado que se les considere carentes de voluntad propia"¹⁹.

El mandato libre de los representantes

En relación al mandato que los electores les confieren a sus representantes, Montesquieu considera que debe consistir en una "instrucción general", pues no "es necesario que reciban instrucciones particulares sobre cada asunto"²⁰. Las "instrucciones generales" liberan la palabra de los diputados y les permiten ser la "expresión de la voz de la nación". En cambio, las "instrucciones particulares" lo harían dependiente de intereses particulares (locales) y, en la práctica, "toda la fuerza de la nación podría ser detenida por un capricho"²¹. De acuerdo a su propuesta de que el pueblo debe delegar aquello que no puede hacer por sí mismo, también debe darle libertad a su representante para obrar a la luz de su capacidad, reconocida y expresada por medio de la elección, para discutir y decidir acerca de los bienes públicos. Sin esa libertad, cada representante estaría atado a los intereses de los ciudadanos del distrito en el cual fue elegido, y no podría obrar en vistas al bien común.

La función del cuerpo de representantes es doble. Por una parte, es elegido para promulgar leyes y, por otra, para controlar su aplicación. En este punto, Montesquieu justifica la existencia de un parlamento de dos cámaras, que se reunirían en asambleas distintas y actuarían independientemente: un cuerpo compuesto de los representantes del pueblo y un cuerpo de nobles. Hay que llamar la atención sobre el hecho de que nuestro autor no se refiere al cuerpo de nobles como una cámara de representantes, denominación que solamente asigna a aquella que está compuesta por personas elegidas por el pueblo. Los miembros de la cámara de los nobles accederían a ella por vía hereditaria, en consecuencia no representarían a un cuerpo social o político, sino que cada cual ejercería su función en virtud de su derecho a participar por sí mismo y no de un mandato o procuración conferida por terceros. Y, en la concepción de nuestro autor, la función de esa cámara es de contrapeso a la de los representantes.

18 Montesquieu, *op. cit.*, p. 587.

19 Montesquieu, *op. cit.*, p. 587.

20 Montesquieu, *op. cit.*, p. 587.

21 Montesquieu, *op. cit.*, p. 587.

A efectos de este trabajo, nos interesa concluir que Montesquieu bosqueja una idea de gobierno representativo estableciendo la función del representante como legislador y contralor de la ejecución de las leyes, y cuya legitimidad está fundada en las elecciones por distritos electorales, abiertas a los ciudadanos. También conviene destacar que el barón de la Brède limita el poder de los representantes del pueblo, para ceñirlo a su concepción de gobierno moderado. Las limitaciones no solamente provienen del interior del parlamento –pues la cámara noble puede impedir la legislación aprobada por la cámara del pueblo (o de la gente común o comunes)– sino de la facultad de impedir o de veto del poder ejecutivo, que le permite participar en la legislatura, y sin la cual, según Montesquieu, pronto se vería despojado de sus prerrogativas.

El triunfo de elección y el principio de distinción

Bernard Manin, en una obra reciente²², ha llamado la atención sobre la relación entre el gobierno representativo y la selección de representantes a través de elecciones, es decir, por medio del sufragio. Se trata de una opción deliberada, porque en algún momento, durante la emergencia de las ideas republicanas, se evaluó la posibilidad del sorteo como procedimiento electivo.

La premisa de Manin es la tesis de Aristóteles, compartida por Montesquieu, citada en *El Espíritu de las Leyes* y expuesta en la *Política*, que sostiene que el sorteo es democrático, y las elecciones aristocráticas²³, en referencia al sistema ateniense para seleccionar cargos de autoridad versus el sistema espartano para cumplir el mismo fin.

En efecto, el sorteo era el procedimiento consagrado por las democracias griegas para seleccionar la mayor parte de las magistraturas de la *polis*. Solamente un número muy reducido de ellas eran atribuidas por medio de elecciones. Y la característica principal de estas últimas era el alto grado de especialización requerida para ejercerlas (por ejemplo, jueces con competencia en asuntos de comercio internacional y mandos militares).

Manin establece con bastante precisión la instancia histórica en que el sorteo desaparece como alternativa procedimental para atribuir autoridad. Nos demuestra cómo hasta el siglo XVII la teoría política incluyó el sorteo como el procedimiento propio de la democracia e incluso discutió su viabilidad. Y también cómo, tenuemente, este sistema de selección conserva su poder de seducción incluso hasta el siglo XIX. La desaparición del sorteo tiene como contrapartida el triunfo de la elección, que, a su vez, se consagra como una institución básica del sistema representativo²⁴. ¿Cuáles son las razones por las cuales se produce este doble fenómeno?

Hay razones negativas y positivas. Las primeras apuntan al carácter impracticable del sorteo en sociedades de población extensa y de gobernación compleja. Gueniffey da tres razones de este orden, que en definitiva son las condiciones para que el sorteo sea un instrumento político eficaz de selección de autoridades: (1) solamente es aplicable en un universo ciudadano pequeño, donde todos sus miembros se conozcan; ésta es, además, una condición necesaria para que se pueda crear un “sentimiento de obligación” hacia

22 Manin, Bernard, *Principes de Gouvernement Représentatif*, Calmann-Lévy, Paris, 1995.

23 Aristóteles, *Política*, 1294 b 8-10, 1300 a 32 y ss.

24 Manin, Bernard, *op. cit.*, p. 108-170.

las autoridades elegidas; (2) las funciones públicas o políticas deben ser simples, para poder ser ejercidas por cualquier ciudadano sin la posesión de conocimientos técnicos específicos; (3) la polis o la comunidad política debe ser culturalmente homogénea y, en un contexto de esa índole, los ciudadanos deben ser iguales²⁵. Pero la razón sustantiva que decidió el triunfo de la elección, como procedimiento modelo o arquetipo para seleccionar autoridades, se encuentra en el triunfo del consentimiento voluntario como principio de legitimidad política²⁶.

Desde Grotius, Pufendorf, Hobbes y Locke, cruzando todo el espectro de los teóricos del derecho natural moderno, hasta Rousseau, el consentimiento y la voluntad libre se constituyen en la fuente de la autoridad legítima y el fundamento de las obligaciones de los gobernados respecto de los gobernantes²⁷. El sorteo funciona como un procedimiento para seleccionar magistrados y distribuir cargos, pero sin la participación de la voluntad humana. En cambio, el principio del consentimiento involucra la participación de la voluntad libre de los individuos, no solamente en la fundación de la sociedad políticamente organizada, sino en la selección de los titulares de los cargos de autoridad y en la legitimación de su poder. En este contexto, mientras el sorteo no crea sentimientos de obligatoriedad, ni en referencia a la persona aleatoriamente seleccionada, ni a sus decisiones, la elección establece un vínculo de obligación y compromiso con el representante elegido y entre éste y sus electores. Los electores son los autores (*auctores*), como decía Hobbes, de la persona representativa (*actor*), y los actos y palabras públicas de ésta son sus actos y sus palabras (la de los *auctores*, que son los que le han conferido *auctoritas*) en la esfera pública²⁸. La atribución de autoridad, por medio de un método probabilístico, al evitar la participación del consentimiento, no permite establecer el vínculo autorización-autoridad recién expresado, ni, como es obvio, una relación de obligatoriedad directa entre los que autorizan o delegan y los autorizados o delegados.

Pero el aforismo aristotélico expresa bien la realidad política, porque la elección se ciñó eficazmente al proyecto de los fundadores del gobierno representativo. La idea de que la elección consagra minorías gobernantes, u oligarquías, fue funcional a los teóricos de la monarquía constitucional y de la república del XVIII. Pues, en efecto, ese designio tenía que resolver varios dilemas en una sola fórmula política. Por una parte, el reparto de funciones debía ser limitado y no podía ser igualitario. Por otra, debía garantizarse el ejercicio de la voluntad libre de los ciudadanos. Y, por último, los representantes debían ser distintos y superiores, por su rango, talento y posesiones, a los electores. Todas estas características se reflejarán en el sistema político inglés de la monarquía constitucional, en la constitución francesa de la revolución, en el sistema republicano norteamericano, y, en definitiva, en el sistema electoral censitario del siglo XIX. De este modo se consagró, como una de las bases del gobierno representativo, el principio de distinción²⁹.

25 Gueniffey, Patrice, *Le Nombre et la Raison*, Editions de l' Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris, 1993; p. 122-123.

26 Manin, Bernard, *op. cit.*, p. 115.

27 Manin, Bernard, *op. cit.*, p. 115-116.

28 Hobbes, Thomas, *Leviathan* (1651), Oxford at Clarendon Press, London, New York, 1966; I, chap. 16. No se afirman las consecuencias que Hobbes deriva de esta conceptualización (fusión de los autores y del actor), solamente la función del consentimiento en el proceso de autorización.

29 Manin, Bernard, *op. cit.*, p. 125; Hermet, Guy, *La Démocratie*, Flammarion, Paris, 1997; p. 20 y ss.

La irrepresentabilidad de la soberanía del pueblo y su trasgresión razonable

Sin embargo, la delegación del ejercicio de la soberanía popular, que en términos germinales nos propone Montesquieu, no dejó de tener antagonistas. Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) es el principal, porque va a sostener la irrepresentabilidad absoluta de la soberanía popular. El filósofo ginebrino postula un principio fuerte de soberanía popular, que no es sino la agregación de las fuerzas de todos los individuos para constituir un cuerpo dotado de razón y voluntad³⁰. Tal agregación se produce por un pacto, a través del cual los individuos se alienan totalmente, con todos sus derechos, a toda la comunidad³¹. El pacto, nos dice Rousseau, en esencia, se reduce a lo siguiente: "cada uno de nosotros pone en común su persona y toda su potencia bajo la suprema dirección de la voluntad general; y nosotros recibimos en cuerpo a cada miembro como una parte indivisible del todo"³². Este todo es el pueblo soberano.

El soberano roussoniano es siempre el cuerpo colectivo del pueblo, por esta razón tampoco es representable. En la representación acontece que el soberano le transfiere a su representante el ejercicio de la soberanía y ello equivale, desde las premisas de Rousseau, a reducir la voluntad general del pueblo a la voluntad particular del representante. El gobierno representativo, en consecuencia, que sitúa el ejercicio de la soberanía legislativa del pueblo en el parlamento, solamente podría constituirse a costa de la disolución del pueblo como cuerpo, como totalidad, operando una sustitución de la voluntad general por la voluntad de la asamblea representativa, que aunque colectiva es particular. Como bien sabemos, la irrepresentabilidad de la soberanía conduce a Rousseau a postular como único régimen político legítimo a la democracia directa. Y, por lo mismo, a condenar al régimen representativo inglés de su época y a juzgarlo como una ficción democrática.

El pacto social constituye a la vez al pueblo y al soberano, pues Rousseau rechaza la teoría del doble pacto elaborado por los filósofos del derecho natural del siglo XVII. Según esta doctrina, la multitud dispersa se constituiría en pueblo por medio de un pacto de asociación; y el pueblo, en una segunda instancia, alienaría total o condicionadamente a la soberanía, a través de un pacto de sujeción³³. La soberanía se originaría en el pueblo, pero como el pueblo no puede gobernarse a sí mismo, este último pacto establecería al soberano –un individuo o una asamblea– y fundaría la condición de sujeción de los ciudadanos.

En el capítulo XV del libro III de su obra *Du Contrat Social*, Rousseau una vez que reitera la idea de que la soberanía no puede ser representada, por la misma razón que no puede ser alienada³⁴, vuelve a definirla como la voluntad general, y agrega "la voluntad no se representa nunca: o ella es la misma o ella es otra, no hay un punto medio"³⁵. Sobre este supuesto, nos dice que los diputados del pueblo no son sus representantes, sino sus comisarios. Y si esto es así, carecen de la facultad de legislar, pues toda ley que el pueblo

30 Rousseau, Jean-Jacques, *Du Contrat Social* (1762), Oeuvres Complètes, III, Gallimard, Paris, 1964; p. 360. Sobre el tema de la representación ver Derathé, Robert, *Jean-Jacques Rousseau et la Science Politique de son Temps*, J. Vrin, Paris, 1988; p. 252-280.

31 Rousseau, Jean-Jacques, *op. cit.*, p. 360.

32 Rousseau, Jean-Jacques, *op. cit.*, p. 361.

33 Ver, a modo de ejemplo, Pufendorf, Samuel, *Le Droit de la Nature et des Gens* (1672); E & J.R. Thourseisen, Frères, Basle, 1782; vol. II, p. 231-233.

34 Rousseau, Jean-Jacques, *op. cit.*, p. 429.

35 Rousseau, Jean-Jacques, *op. cit.*, p. 429.

directamente no ratifica no es ley. A renglón seguido, se refiere al régimen representativo inglés: "El pueblo inglés cree ser libre, y se equivoca fuertemente, pues solamente lo es durante la elección de los miembros del parlamento; una vez que ellos son elegidos, es esclavo, es nada"³⁶.

El pueblo es un todo indivisible que se expresa y actúa bajo la dirección de una voluntad única, que es la voluntad general. El objeto de esa voluntad es el bien común, un bien cualitativamente distinto al objeto de la voluntad particular, que es el bien individual de cada cual. Rousseau asimila la soberanía a la voluntad general, y de esa identificación saca dos conclusiones que están en el centro de su pensamiento: "Yo digo que no siendo la soberanía sino el ejercicio de la voluntad general, ella no puede jamás alienarse, y que el soberano, que es un ser colectivo, no puede ser representado sino por sí mismo; el poder puede transmitirse, pero no la voluntad"³⁷. La fuerza del argumento radica en sostener que la identidad de la voluntad general consigo misma no permite su substitución por otra voluntad, pues en ese caso ella pierde su identidad y deviene "otra" voluntad: la de un individuo o una asamblea. En este sentido, la voluntad general no es representable, es siempre "presencia" y "presentidad". Solamente el cuerpo de ciudadanos, presentes en un espacio y en un tiempo reales, puede ejercer la voluntad general, es decir, la soberanía.

En el *Manuscrit de Genève*, que es el texto preparatorio o borrador del *Du Contrat Social*, Rousseau hace algunos alcances sobre la presencia del pueblo soberano, que posteriormente no incluyó en la obra definitiva. Creo que ayudan a comprender la antítesis presencialidad-representatividad que está en el trasfondo de su argumentación contra el gobierno representativo. Nos dice: "La voluntad general que debe dirigir el Estado no es aquella de un tiempo pasado, sino del momento presente, y el verdadero carácter de la soberanía es que siempre exista una concordancia de tiempo, de lugar, de efecto, entre la dirección de la voluntad general y el empleo de la fuerza pública"³⁸. Parece claro que se refiere a una concordancia entre la decisión pública y la acción ejecutiva, cuyo respaldo es el poder de coerción del Estado. Dicho de otra manera, solamente el pueblo reunido en asamblea, presente en un espacio y sesionando en un tiempo determinado, puede tomar la decisión sobre el bien público que el poder ejecutivo debe efectuar o poner en acto.

Para Rousseau el sistema representativo es contrario a la soberanía popular. Durante el siglo XIX, el gobierno representativo evolucionó sin cesar en el sentido de la democracia. De este modo, se separó sensiblemente del espíritu en el cual había sido concebida por aquellos que contribuyeron a instaurarla. Los escritores y los hombres políticos que durante el siglo XVIII promovieron esa forma de gobierno, más bien desconfiaban en la democracia, y no insistían mucho en el principio de la soberanía popular. Recordemos a Montesquieu: el pueblo elige por sufragio a los hombres notables y capaces para legislar, a la luz de un principio de distinción. Esta misma opinión es compartida por los padres de la Constitución americana³⁹. La democracia, tanto para Montesquieu como para los americanos, es sólo la democracia directa.

36 Rousseau, Jean-Jacques, *op. cit.*, p. 430.

37 Rousseau, Jean-Jacques, *op. cit.*, p. 368 y también 429.

38 Rousseau, Jean-Jacques, *Manuscrit de Genève*, *op. cit.*, p. 1454.

39 Epstein, David, *The Political Theory of the Federalist*, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1984; p. 3, 5 y 33. Ver los números 47, 48, 50 del *The Federalist* (1787-88), Wesleyan University Press, Middletown, Connecticut, 1982.

En el período de las *Considérations sur le Gouvernement de Pologne*, Rousseau hace una extrema concesión: darle al pueblo la facultad de elegir a los hombres capaces de legislar para el bien común. Para él, esta concesión no es democrática, porque si las elecciones le dan la palabra al pueblo, no es para que se pronuncie sobre un programa, ni sobre una política, ni para que ejerza indirectamente los derechos de la soberanía. A la luz de la teoría política de la época, que sigue a Montesquieu, aquello que le pertenece al pueblo no es la potencia legislativa, sino solamente la elección de las personas llamadas a ejercer tal poder. Por esta razón, Rousseau es tan crítico del sistema representativo. En el siglo XVIII, los partidarios del sistema representativo eran tan hostiles a la democracia como al absolutismo: ellos se proponían evitar los excesos de uno y los abusos del otro. Inspirándose en Montesquieu, estaban persuadidos, que no había otro seguro para la libertad de los ciudadanos que la separación, equilibrio o balance de poderes.

El asunto que Rousseau desarrolla en las *Considérations sur le Gouvernement de Pologne* parte de la premisa de que en un gran Estado no se pueden aplicar a la letra los principios del *Contrato Social*. En ese caso, "la potencia legislativa solamente puede actuar por diputación". Pero, para atenuar los efectos de la aplicación defectuosa de la soberanía popular a través de la representación, Rousseau propone dividir la gran extensión —cifrándose a un esquema federativo— y elegir representantes para cada asamblea legislativa con una renovación muy frecuente e impidiendo que sea elegido un gran número de una sola vez. En este contexto, el filósofo ginebrino sostiene que los diputados deben ejercer su autoridad bajo la guía de un mandato detallado, o sea, imperativo. Las concesiones de Rousseau se hacen bajo la presión de la extensión territorial y el número de ciudadanos de los grandes Estados. "La extensión de los Estados", exclama, "es la primera y principal fuente de las desgracias del género humano!"⁴⁰. En definitiva, la realidad lo obliga a aceptar uno de los principales argumentos de la conveniencia de la representación. O sea, a proponer la comisión de una razonable transgresión al principio de la irrepresentabilidad de la soberanía.

II. EL CONTENIDO SUSTANTIVO DE LA REPRESENTACIÓN

El estado de la cuestión en el siglo XVIII

A mediados del siglo XVIII la idea de la representación política se había difundido y adquirido una gran legitimidad. Este fenómeno está fuertemente potenciado por la revolución inglesa de 1688 y la consolidación de la monarquía constitucional, por una parte, y por la actividad intelectual de los filósofos ilustrados, empeñados en una lucha sin cuartel contra el absolutismo, por otra. *La Enciclopedia*, verdadero compendio del saber de la época, publicada entre 1751 y 1765 por Diderot y d'Alembert, incluye la expresión *representante* y la relaciona con la noción de gobierno moderado, cuyo modelo práctico y único era justamente la monarquía inglesa. *La Enciclopedia* sigue las aguas de Montesquieu y no define a la representación, sino al sustantivo concreto y plural "los representantes". Nos dice, "los representantes de una nación son ciudadanos elegidos, que en un gobierno

40 Rousseau, Jean-Jacques, *Considérations sur le Gouvernement de Pologne*, op. cit., p. 970.

moderado son encargados por la sociedad de hablar en su nombre, defender sus intereses, impedir que se les oprima y colaborar en la administración"⁴¹.

Los autores de la *Enciclopedia* hacen un relato genealógico histórico de la representación y distinguen entre su instancia originaria y la actualidad. Toman como eje de ese relato la autorización que los antiguos germanos le concedían a sus representantes, para que "hablasen en nombre" de ellos. De acuerdo al testimonio de Tácito los reyes germanos carecían del poder de decidir, solamente "proponían y persuadían"⁴². Para tomar decisiones menores, deliberaban junto con los nobles; pero, para tratar los asuntos importantes, debían consultar a toda la nación, para lo cual sus miembros se reunían en asamblea. La conquista y la dispersión de los germanos terminó con esta práctica, que fue sustituida por la elección de representantes, que deliberaban en su nombre⁴³. Tal sería el origen del gobierno libre o moderado y que Montesquieu denomina "gótico".

Los enciclopedistas, al hablar de su época, amplían el concepto restringido de representante, que encontramos en Montesquieu, pues no solamente lo aplican a los elegidos por el pueblo para hablar en su nombre. En efecto, de acuerdo al artículo de la *Enciclopedia*, no hay representación en un "Estado puramente democrático", porque en ese caso el pueblo expresa su voluntad en asambleas compuestas por todos los ciudadanos. En cambio, cuando el pueblo elige magistrados a quienes hace depositarios de su autoridad, ellos pasan a ser sus representantes. Y el Estado va a ser aristocrático o democrático según la extensión de los poderes que se atribuyan a los representantes. Pero, además, en una monarquía absoluta, donde se cumpla la condición de que el soberano cuente con el consentimiento del pueblo, éste también es un "representante", más aún, es el "único representante de la nación"; habla "en nombre de todos" y las leyes que emanan de su voluntad son "expresión de las voluntades de toda la nación a la que representa"⁴⁴. Paradojalmente, en las monarquías moderadas, para los enciclopedistas, el rey es un soberano parcial, pues el "soberano sólo es depositario del poder ejecutivo, sólo representa a la nación en este sector"⁴⁵. Y la nación elige a sus representantes para los otros sectores del aparato estatal.

La fórmula "la nación entera ha hablado a través de sus representantes", en consecuencia, tiene múltiples significaciones. En la democracia directa de los antiguos no existe la representación, pues la nación se expresa de un modo inmediato, y en instancias consecutivas de tiempo, en la asamblea de todos los ciudadanos. En los gobiernos mixtos, se expresa a través de representantes de todo los ciudadanos (democracia) o de una parte de ellos (aristocracia). En el régimen monárquico absolutista, si el soberano está sostenido por la legitimidad del consenso popular, la nación habla por su voz, como su único representante. Y, finalmente en la monarquía moderada por la división de poderes, solamente la concurrencia del representante de la nación en el poder ejecutivo (el rey) y de los representantes de la misma en el poder legislativo (el parlamento, la cámara de los comunes) permite que la nación entera hable: "cuando estos dos poderes están de acuerdo, se considera que la nación entera ha hablado, y que sus decisiones se convierten en leyes"⁴⁶.

41 Diderot, Denis y D'Alembert, Jean Le Rond, *Artículos Políticos de la "Enciclopedia"* (1751-1765), Tecnos, Madrid, 1986; p. 172.

42 Diderot, Denis y D'Alembert, Jean Le Rond, *op. cit.*, p. 173.

43 Diderot, Denis y D'Alembert, Jean Le Rond, *op. cit.*, p. 174-175.

44 Diderot, Denis y D'Alembert, Jean Le Rond, *op. cit.*, p. 173.

45 Diderot, Denis y D'Alembert, Jean Le Rond, *op. cit.*, p. 173.

46 Diderot, Denis y D'Alembert, Jean Le Rond, *op. cit.*, p. 174.

La representación y la Revolución francesa

Durante la Revolución francesa se produce un debate central acerca de la representación. Uno de los polos de esta discusión se desarrolló a partir de la cuestión del *poder constituyente* y del *poder legislativo constituido*.

Durante el período constituyente abierto por la revolución francesa, se va a producir un gran debate acerca de la representación del pueblo, donde el patrimonio de ideas derivado de la tradición ilustrada y del pensamiento de Rousseau van a constituir la fuente de dos concepciones distintas y encontradas de la soberanía popular y de la representación. No cae dentro del marco de este trabajo hacer una historia de esta confrontación, pero sí dar una breve visión de los cambios conceptuales que se produjeron en ese momento. Ellos son extraordinariamente relevantes, porque influyeron en el desarrollo de la teoría democrática durante todo el siglo XIX y se transformaron en una variable fundamental de la trama ideológica sobre la cual los intelectuales, constitucionalistas y políticos europeos y latinoamericanos van a construir las instituciones democráticas que se van a desarrollar en el siglo XX.

Esa breve visión podemos centrarla en el aporte de Emmanuel-Joseph Sieyès (1748-1836) al debate sobre los temas mencionados. Este autor recoge la tradición acumulada hasta la fecha, pero le da un nuevo giro. Conviene destacar que a mediados del siglo XVIII se produce una sinonimia, y quizás una verdadera sustitución, de los términos pueblo y nación. El asunto no es banal, ni simple, porque una de las acepciones más corrientes del término pueblo designa a la suma de los miembros de una comunidad políticamente organizada, en cambio nación no tiene exactamente el mismo contenido. En efecto, por un fenómeno de diferenciación social, y de toma de conciencia de la misma, la palabra pueblo adquiere una connotación restringida a un sector de la sociedad, mientras que nación comprende al conjunto, a la totalidad de los miembros de una sociedad civil.

El pueblo es en Francia *tiers état*, en España gente del *común* o simplemente comunes y en Inglaterra *common people*, en oposición a las clases o estados privilegiados. Estos son términos que tienen una larga historia, relacionada con la estructura estamental de la sociedad feudal. El asunto es que el término pueblo tiene una doble acepción durante un largo período histórico, es a la vez el todo (la mayoría y la minoría) y una parte (la mayoría). En cambio, la nación es un término nuevo, que aparece como parte del lenguaje moderno, para nombrar al conjunto de todos los estamentos, de todas las clases, de todos los individuos. Más aún, la extensión de éste se ampliará y llegará a abarcar a la comunidad histórica de los que son, los que fueron y los que serán miembros de una sociedad políticamente organizada, instalada en un espacio geográfico determinado, con identidad propia y una trayectoria reconocida en el concierto internacional. O sea, con una universalidad ajena al más extenso de los antiguos significados de pueblo. De este modo, el predominio de la idea de nación reducirá el término pueblo a la mayoría, retornando a la antigua ecuación aristotélica: *demos* igual *pléthos*.

El principal alegato de Sieyès es que el tercer estado o pueblo, en la monarquía de Luis XVI, no tiene representantes propios. El tercer estado reúne a los sectores productivos del país y las diecinueve vigésimas partes de las funciones públicas⁴⁷. Francia tiene 24

47 Sieyès, Emmanuel Joseph, *¿Qué es el Estado Llano?* (1788), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988; p. 36.

millones de habitantes y los estamentos privilegiados suman alrededor de 200.000 personas⁴⁸. Y a pesar de ello, arguye Sieyès, no puede elegir miembros de su propio estamento como sus representantes y constituye una minoría en los Estados Generales. El sistema constitucional del antiguo régimen distingue entre tres clases y establece que cada una de ellas debe estar representada en los Estados Generales, cuando el Rey los convoque en parlamento. Pero los representantes del tercer estado son elegidos entre miembros de la nobleza. De acuerdo a Sieyès, éste es un hecho promovido por la aristocracia: "pondremos a nuestros hijos en la Cámara de los Comunes, y, después de todo, es una excelente idea ésta de encargarnos de representar al tercer estado"⁴⁹.

Pero el argumento de Sieyès es aún más radical, porque postula que el tercer estado "es" la nación entera. Las naciones, para nuestro autor, son "cuerpos de asociados que viven bajo una ley común y están representados por la misma legislatura"⁵⁰. Y resulta que los estamentos privilegiados, configurados por la nobleza y el clero, no se rigen por la ley común, sino por estatutos legales especiales que les conceden privilegios y excepciones. Además, en los Estados Generales forman cuerpos deliberantes que se reúnen separadamente. De estas premisas se pueden sacar dos conclusiones. Primero, los estamentos privilegiados son cuerpos apartes "dentro de la gran nación". Segundo, no existe una asamblea en la cual se expresa la voluntad de la nación, la voluntad general; los Estados Generales no son sino una sumatoria de cuerpos estamentales.

El programa revolucionario de Sieyès incluía la representación del tercer estado por miembros del mismo estamento, la igualdad numérica de los representantes del tercer estado en relación a los dos estamentos privilegiados, sesiones de los tres estamentos en asamblea única y votaciones por representantes individuales y no por estamentos. Pero, en lo que a este trabajo concierne, el aspecto más saliente es la concepción de su autor sobre la representación política. A este respecto, en primer término, hay que decir que Sieyès postula que la soberanía consiste en la voluntad común o general de la nación. El punto problemático es cómo puede expresarse esa voluntad, cuando los asociados son muy numerosos y habitan grandes superficies geográficas. La respuesta es el ejercicio del *gobierno por procuración*.

Ese sistema de gobierno no entraña la alienación de la voluntad soberana, porque se limita a comisionar su ejercicio. Además, esa comisión no se extiende al ejercicio de toda la soberanía, sino de una parte de la misma, aquella necesaria para mantener el "buen orden". De este modo, los comisionados actúan en una esfera muy limitada, cuyos límites son infranqueables⁵¹. Sieyès sostiene que en la evolución que conduce a la plena expresión de la voluntad general, se llega a un estadio plenario que es la "voluntad común representativa", que es una "porción de la voluntad común nacional" y que los representantes solamente ejercen como un derecho de los representados y no de ellos mismos⁵².

48 Sieyès, Emmanuel Joseph, *op. cit.*, p. 65-66.

49 Sieyès, Emmanuel Joseph, *op. cit.*, p. 56.

50 Sieyès, Emmanuel Joseph, *op. cit.*, p. 40.

51 Sieyès, Emmanuel Joseph, *op. cit.*, p. 104.

52 Sieyès, Emmanuel Joseph, *op. cit.*, p. 104.

Representación constituyente y representación constituida

¿Qué extensión tiene la representación? O, en otras palabras, ¿cuán extenso es el poder de procuración que tienen los representantes? La respuesta de Sieyès es diferenciada. En efecto, distingue dos clases de representantes: ordinarios y extraordinarios. Solamente estos últimos pueden ejercer el poder constituyente, o sea, el poder de aprobar la constitución o de modificarla. Los representantes ordinarios, en cambio, solamente pueden ejercer, dentro del marco constitucional, "toda aquella parte de la voluntad común que es necesaria para el mantenimiento de una buena administración"⁵³. Así, los representantes extraordinarios suplen a la asamblea de toda la nación; reemplazan a la nación en su independencia respecto de todas las formas constitucionales. En cambio, los representantes ordinarios ejercen una voluntad común más limitada, porque su punto de partida es el poder legislativo constituido en conformidad a la constitución. Sieyès quiere enfatizar que el cuerpo de los representantes, en una situación de sociedad políticamente organizada y en su decurso normal, es un "cuerpo constituido" sin poder para decidir sobre la constitución⁵⁴. En síntesis, Sieyès sostiene que los representantes del pueblo, en un Estado constituido, reciben en procuración el poder limitado de legislar: "así, el cuerpo de representantes, a quien es confiado el poder legislativo o el ejercicio de la voluntad común, no existe más que con la manera de ser que la nación ha querido darle"⁵⁵. Para establecer la constitución, "que existe ante todo y es el origen de todo", debe obrar no el poder constituido, sino el poder constituyente⁵⁶. Y éste requiere de la asamblea de todos los ciudadanos o, en su defecto, de representantes extraordinarios, con un poder de procuración especial.

Sieyès nos entrega una síntesis de las ideas que se habían ido decantado en torno al tema de la representación. Recoge la justificación de la representación fundada en la extensión territorial y el número de los ciudadanos, que hace impracticable el ejercicio directo de la soberanía popular y, por lo mismo, la realización de un proyecto democrático directo⁵⁷. Además, busca compatibilizar la representación con la concepción de gobierno moderado. De tal modo que el consentimiento ciudadano, que se expresa en la constitución, se canalice a través de la procuración, limitada al establecimiento de la misma, en el caso de los "constituyentes" o "extraordinarios", y a la administración del Estado, en el caso de los representantes "constituidos" u "ordinarios".

La figura del representante y superioridad del gobierno representativo

Pero hay otros aspectos del discurso de Sieyès que hay que destacar, en la perspectiva de la noción de representación. Ellos se refieren a sus ideas sobre el representante. La primera es que el representante actúa por procuración, ejerciendo un derecho que le corresponde a los representados. Así, el representante substituye a los representados, actúa en lugar de ellos, pero ejerciendo un derecho que le corresponde a estos últimos. Una segunda idea, es que los representantes no pueden representar intereses particulares;

53 Sieyès, Emmanuel Joseph, *op. cit.*, p. 111.

54 Sieyès, Emmanuel Joseph, *op. cit.*, p. 110.

55 Sieyès, Emmanuel Joseph, *op. cit.*, p. 105.

56 Sieyès, Emmanuel Joseph, *op. cit.*, p. 106.

57 Sieyès, Emmanuel Joseph, *Escritos y Discursos de la Revolución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990; p. 149.

por esta razón solamente son tales, en sentido estricto, aquellos que representan al tercer estado. Pues, en efecto, el tercer estado es el “todo de la nación”. No ocurre lo mismo con los estamentos privilegiados (nobleza y clero), que se hacen “presentes” como tales en los Estados Generales para defender sus propios intereses. Por lo tanto, aun cuando los verdaderos representantes sean elegidos en un distrito territorial determinado siempre representan a la “nación entera”. Esta concepción de la representación se impuso en el primer estadio de la revolución, como lo establecen con claridad los textos legales y constitucionales de ese período⁵⁸.

Sieyès, por último, no idealiza a la democracia directa. Argumenta para establecer la superioridad del gobierno representativo. No se trata solamente de que el “gobierno por sí mismo”, o democracia, es imposible en una gran sociedad, e incluso en los Estados más pequeños, sino que el gobierno representativo es más perfecto en sí mismo, pues “es preferible para el pueblo dar en representación los diferentes poderes que componen el establecimiento público a tratar de ejercerlos por sí mismo”⁵⁹.

Las razones que da Sieyès para fundamentar su preferencia, además de las que ya se han dado, apuntan a realzar las virtudes de la intermediación que ejerce el representante que actúa por procuración. La democracia directa tiene graves deficiencias, justamente por la ausencia de esa intermediación: la presencia directa de las pasiones; la inexistencia de límites entre el poder constituyente y el poder constituido (que solamente es posible por el mandato limitado que se le da a los procuradores extraordinarios y ordinarios); la concentración del poder en la mayoría, con peligro de los derechos de la minoría⁶⁰, son algunas marcas de la inferioridad de ese sistema contrastado con el gobierno representativo.

El problema de los intereses particulares y los intereses generales de la nación

Durante el siglo XVIII, Edmund Burke (1729-1797) hizo aportes importantes a la teoría de la representación. Su mayor contribución se refiere al mandato que los representados le atribuyen a los representantes. El texto emblemático acerca de este tema es su *Discurso a los electores de Bristol* (1774). No obstante, en su obra *Reflexiones sobre la Revolución francesa* (1790) también encontramos una fuerte preocupación por distintos aspectos de la representación. Entre los cuales, una de las premisas básicas de la teoría burkeana sobre la representación del interés general. En efecto, en esta obra, Burke discute y cuestiona la tesis de Sieyès (sin nombrarlo) de que 24 millones “deberían prevalecer

58 La ley de diciembre de 1789, en su introducción, art. 8., dice: “Los representantes nombrados a la Asamblea Nacional por los departamentos no podrán ser considerados como los representantes de un departamento particular, sino como los representantes de la totalidad de los departamentos, es decir, de la nación entera”. Esta idea fue recogida por la Constitución de 1791, Título III, cap. 1, sec. 3, art. 17: “Los representantes nombrados en los departamentos no serán representantes de un departamento particular sino de la nación entera, y no se les podrá dar ningún mandato”. Textos citados por Jellinek, Georg, *op. cit.*, p. 270.

59 Sieyès, Emmanuel Joseph, *op. cit.*, p. 299.

60 Sieyès, Emmanuel Joseph, *op. cit.*, p. 239.

sobre doscientos mil"⁶¹. Ello, dice nuestro autor, sería cierto "si la constitución de un reino fuera un problema aritmético"⁶².

En el *Discurso* toda la argumentación de Burke está dirigida a convencer a los electores de su distrito que si lo eligen no puede representarlos a ellos, ni como individuos, ni como un grupo, porque en uno u otro caso representaría intereses particulares. La opinión y los deseos del representado deben tener gran peso y ser objeto de máximo respeto. Por esta razón, el representante se debe al representado, prestándole una "atención incesante", sacrificando "su reposo, sus placeres y sus satisfacciones a los de aquellos", manifestando una disposición permanente a anteponer el interés de ellos al suyo propio⁶³. Pero toda esta actividad de comunicación es un antecedente, que precede a la decisión, y sin ella no se puede ejercer la función representativa. Pero ésta, en definitiva, no tiene por fin solamente representar a Bristol, sino al país entero⁶⁴.

Ahora bien, según Burke, la decisión corresponde enteramente al representante. Por esta razón no está de acuerdo con lo que parece ser una preferencia de los electores: darles a los representantes instrucciones detalladas, cuyo cumplimiento debería estar apoyado en una autoridad coactiva⁶⁵. El derecho a opinar es universal. Y la opinión del representante debe ser considerada, como ya se dijo, en todo su peso. "Pero, nos dice, una cosa distinta es la instrucción imperativa, o sea, a los mandatos que el diputado está obligado, ciega e implícitamente, a obedecer, votar y defender, aunque sea contraria a las convicciones más claras de su juicio y su conciencia"⁶⁶. Burke sostiene que este argumento proviene de una interpretación equivocada de la constitución inglesa.

Edmund Burke fundamenta la independencia y libertad del representante en tres argumentos principales. El primero sostiene que los representados eligen a los representantes por su capacidad judicativa. El representante le ofrece, como candidato, y le debe, como elegido, a sus representados "su juicio", su capacidad judicativa para decidir sobre los asuntos públicos. En el trasfondo de este argumento se destaca con nitidez el concepto burkeano de que el gobierno del Estado es un asunto de la razón. Por lo tanto, no es un asunto de la voluntad, y si lo fuese debería prevalecer la voluntad de los electores, de los representados. De este modo, Burke establece una secuencia que va desde la comunicación intensa de los representados con los representantes, con el objeto de conocer sus opiniones, hasta el juicio final del representante, que es la culminación del proceso deliberativo, la instancia decisoria última. No se ejerce la razón, nos viene a decir, si la "determinación precede o antecede a la discusión"⁶⁷. En esta frase está perfectamente situada la importancia y el peso de la opinión de los representados; pero, al mismo tiempo, la posición final y última de la razón, corporizada en el representante. Todo indica que Burke piensa la política representativa como un proceso deliberativo.

El segundo argumento justificatorio de la independencia del representante se refiere a la naturaleza del parlamento, que es el cuerpo que integran los representantes, con el título

61 Burke, Edmund, *Reflections on the Revolution in France* (1790), The Library of Liberal Arts, Indianapolis, 1955; p. 59.

62 Burke, Edmund, *op. cit.*, p. 59.

63 Burke, Edmund, *Textos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996; p. 312.

64 Burke, Edmund, *op. cit.*, p. 313.

65 Burke, Edmund, *op. cit.*, p. 312.

66 Burke, Edmund, *op. cit.*, p. 312.

67 Burke, Edmund, *op. cit.*, p. 312.

de diputados. ¿Qué es, en efecto, el parlamento? Conviene reproducir integralmente su famosa respuesta: “El parlamento no es un congreso de embajadores que defienden intereses distintos y hostiles, intereses que cada uno de sus miembros debe sostener, como agente y abogado, contra otros agentes y abogados, sino una asamblea deliberante de una nación, con un interés: el de la totalidad; donde deben guiar no los intereses y prejuicios locales, sino el bien general que resulta de la razón general del todo”⁶⁸. Los electores, en consecuencia, cuando eligen un representante o diputado, eligen a “un miembro del parlamento”, que se integra como una parte a un todo, y cuyo mandato es hacerse cargo de los intereses generales de la nación.

La tercera línea argumental, que aquí nos interesa subrayar, está relacionada con la concepción de la “nación como un todo”. Aquí opera la metafísica de la totalidad y de sus relaciones con las partes que la integran. Bristol es una rica ciudad comercial; que a su vez es parte de una rica nación comercial; y ésta, finalmente, es parte de un gran imperio. Cada una de las partes constituye un nudo de intereses, que deben ser considerados, comparados y, en lo posible, reconciliados. Los representantes, como integrantes o parte del parlamento, son los encargados de realizar todas esas operaciones, cuyo fin es discernir y hacer prevalecer el interés del todo.

La constitución del reino no es un problema aritmético. Los diputados forman al parlamento y éste integra a un régimen político grande y antiguo, en cuyo interior se equilibran los derechos del soberano, el imperio y la constitución. Ese es el contexto, según Burke, en el cual se despliega la representación de los parlamentarios de la monarquía constitucional inglesa.

III. EL TIEMPO POLÍTICO

Como bien sabemos, durante la discusión de la Asamblea, para dar forma a la constitución de 1791, los diputados discutieron prolongada y apasionadamente el problema de la representación. El pensamiento de Rousseau fue, quizás, el principal protagonista de este debate. Como ya vimos, el filósofo ginebrino, a cuyo discurso se apela constantemente durante todo el período revolucionario, había fundamentado su modelo político en la naturaleza indivisible, inalienable e irrepresentable de la soberanía popular. En torno a esta concepción de la soberanía, durante el XIX van a surgir muchas respuestas adversarias. Una de ellas proviene de Benjamin Constant (1767-1830).

La soberanía “limitada” de Constant

El eje central del pensamiento político de Constant es su concepción de la “soberanía limitada” del pueblo, muy alejada de lo que él mismo denomina la “metafísica” de Rousseau. Su mayor preocupación es concebir bien la naturaleza y extensión de la soberanía, porque un mero reconocimiento abstracto de su existencia “no aumenta en nada la libertad de los individuos; y si se le atribuye una latitud que no debe tener, la

68 Burke, Edmund, *op. cit.*, p. 313.

libertad puede perderse a pesar de este principio, e incluso por este principio"⁶⁹. Ello no obsta a que Constant sostenga la supremacía de la voluntad general sobre toda voluntad particular. A la cual pone dos condiciones básicas para hacerla efectiva: que la soberanía se exprese a través de la ley y que ella emane del "consentimiento de todos". En efecto, nos dice, no importa que la soberanía sea ejercida por una minoría, siempre que el consentimiento de todos la transforme en voluntad general. De este modo, Constant propone como principio de legitimidad política a la voluntad general, en tanto ella incluye de suyo el consentimiento libre.

Constant le atribuye a Rousseau una concepción de la soberanía popular ilimitada. De acuerdo al filósofo ginebrino, la creación de la sociedad política requiere un contrato a través del cual los individuos alienan toda su libertad natural para crear una esfera de libertades civiles. Para Constant esta teoría es puramente abstracta. La verdad, dice, es que el principio de soberanía de Rousseau no solamente no aumenta la libertad de los individuos, sino que no permite su ejercicio⁷⁰. El hecho de que la soberanía se funde en el consentimiento de todos no la hace ilimitada. La soberanía ilimitada, proyectada en la realidad, debería consistir en un poder ilimitado.

El verdadero problema no radica en la idea de soberanía ilimitada, ni en el tema de los depositarios de su poder. Ya se trate de un individuo, una minoría o la mayoría, todo poder ilimitado siempre va a ser ejercido en contra de la libertad. Por esta razón, al analizar y discutir el asunto de la soberanía hay que tener presente que la soberanía limitada es una condición necesaria para la existencia de la libertad. Así, para Constant, "la soberanía existe sólo de una manera limitada y relativa: en el punto donde empiezan la independencia y la existencia individual se detiene la jurisdicción de esta soberanía"⁷¹. El supuesto de la soberanía limitada tiene efectos sobre la representación, porque si el pueblo puede desasirse de su ejercicio, para transferirlo a un solo individuo o a una minoría, solamente lo podrá hacer en forma limitada. El poder de los representantes siempre será limitado, como es limitado el poder del pueblo que los investió de autoridad⁷².

El gobierno representativo y la sociedad comercial moderna

Una vez despejado el tema de la soberanía, Constant desarrolla su concepto de gobierno representativo. A este respecto, Constant toma como punto de partida la existencia de grandes comunidades humanas, para cuya organización política libre la delegación de poder es una condición necesaria. Para este autor, como vimos, el problema no consiste tanto en investir a una mayoría o a una minoría con poderes soberanos, cuanto en limitar su esfera de acción. Los medios para obtener un gobierno limitado son los equilibrios, balances y mutua moderación que genera el reparto de la soberanía en órganos y funciones distintas; la responsabilidad de los gobernantes ante la sociedad civil; la transparencia de los procedimientos de toma de decisión; la descentralización administrativa y el ejercicio de la libertad de opinión. Pero la articulación de todos estos elementos no puede darse

69 Constant, Benjamin, *Principes de Politique* (1815), *Cours de Politique Constitutionnelle o Collection des Ouvrages Publiés sur le Gouvernement Représentatif*, Librairie de Guillaumin, Paris, 1872; vol. I, p. 8.

70 Constant, Benjamin, *op. cit.*, vol. I, p. 8.

71 Constant, Benjamin, *op. cit.*, vol. I, p. 9.

72 Constant, Benjamin, *op. cit.*, Vol. I, p. 12.

en abstracto, sino en un contexto histórico preciso, que según Constant es aquel de la sociedad comercial moderna.

Constant argumenta que la crisis del antiguo régimen no fue económica, como algunos sostenían en su época, sino política. La revolución estalla en una situación de relativo malestar económico, pero ésta no es su causa principal. Esta causa radica en la incompatibilidad entre el gobierno absolutista del *Ancien Régime* y la sociedad comercial moderna. Tal incompatibilidad consiste en que el absolutismo, y las formas políticas cercanas a él, impedía el despliegue de una nueva forma de libertad, sobre cuyos cimientos se estaba desarrollando un nuevo tipo de sociedad. La revolución, para Constant, es entonces la manifestación de un largo proceso de contradicciones entre el *Ancien Régime* y la aparición de la sociedad comercial moderna.

En la reconceptualización que Constant hace de la soberanía fortalece la distinción entre Estado y sociedad, que es el resultado de un proceso de separación entre la dependencia de las vidas privadas a la comunidad política y la adquisición de independencia individual, propias de la sociedad comercial moderna. En este proceso juega un papel muy importante el desarrollo de la actividad económica privada. Por esta razón, la idea de "sociedad comercial moderna" expresa, a la vez, una ampliación de la esfera privada y una disminución de la esfera estatal. Y, en consecuencia, un aumento de la independencia de los individuos respecto del Estado en general. La distinción entre Estado y sociedad, en suma, permite radicar en esta última una variedad enorme de actividades, entre ellas las económicas, que en el mundo antiguo eran consideradas inferiores, porque estaban relacionadas con la subsistencia (el *nec otium* latino). La huella de Adam Smith en la caracterización de Constant acerca de la sociedad comercial es bastante clara, como lo demuestran las primeras versiones de sus *Principes de Politique*⁷³. Pero la independencia que ofrece la esfera de la sociedad civil plantea algunos problemas en relación al ejercicio de la soberanía. O sea, del poder político para tomar las decisiones básicas en el campo de los asuntos públicos.

La escasez del tiempo para los asuntos públicos

Los cambios operados en la vida privada, que conducen a dar contenido a la noción de sociedad civil, están demostrados por el desarrollo moderno de la idea de derechos y libertades individuales. Casi no hay rastros de que una idea similar haya surgido en el mundo antiguo. Isaiah Berlin, en su ensayo "*Two Concepts of Liberty*", nos recuerda que Condorcet fue uno de los primeros en advertir que la noción de derechos individuales estuvo ausente en las concepciones legales de los griegos, los romanos y otras civilizaciones antiguas. El sentido de la privacidad de las relaciones personales como algo sagrado, según Berlin, es apenas tan antiguo como la Reforma y el Renacimiento⁷⁴. Constant comparte esta idea. Hay que agregar que algo similar acontece con la noción de representación: es "un descubrimiento de los modernos"⁷⁵. En la práctica, la existencia individual en relación a la colectiva o política, se fortalece. Los derechos y libertades individuales son el correlato jurídico de esta nueva realidad. Y ello va acompañado de

73 Fontana, Biancamaria, *Constant. Political Writings*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988; p. 33.

74 Berlin, Isaiah, *Two Concepts of Liberty*, en Quinton, Anthony (ed.), *Political Philosophy*, Oxford University Press, Oxford, 1967; p. 167.

75 Constant, Benjamin, *De la Liberté des Anciens comparée a celle des Modernes* (1819), *op. cit.*, vol. II, p. 540.

una disminución dramática de la participación política, al menos si se toma como paradigma de esta última a la democracia de los antiguos. Pero, dejando a un lado la refutación de la idealización de la vida pública democrática de los antiguos, la tesis de Constant es que el *sistema representativo ha surgido como una respuesta a los desafíos de participación política planteados por la emergencia de un nuevo tipo de sociedad*.

Dadas las condiciones en que transcurre la vida de la sociedad civil moderna, la representación constituye la base del cuadro institucional que permite que los individuos participen indirecta, pero continua y permanentemente en la vida pública. Constant introduce la argumentación –que se agrega a la del tamaño del espacio y la cantidad de individuos de los Estados modernos– del tiempo. Así como en la ciudad antigua la libertad consistía en la franquía de los ciudadanos para dedicarse a los asuntos públicos casi permanentemente, en las sociedades modernas la libertad es más bien el ejercicio de unos derechos políticos que permiten “tiempo para nuestros intereses privados”. La necesidad de disponer de ese tiempo es la causa del surgimiento del sistema representativo, que “no es otra cosa que una organización gracias a la cual una nación descarga sobre algunos individuos aquello que no desea hacer por ella misma”⁷⁶. Y de esta descripción pasa a un concepto sustantivo de representación: “Es una procuración dada a un cierto número de hombres por la masa del pueblo, que desea que sus intereses sean defendidos, y que sin embargo no tiene el tiempo de defenderlos siempre por sí mismos”⁷⁷. Así, la representación tiene la virtud de armonizar la participación en la esfera pública y la dedicación a la vida privada.

En el discurso *Sobre la Libertad de los Antiguos comparada con la de los Modernos*, Constant no solamente acumula las razones tradicionales del espacio de los Estados modernos y del número de sus ciudadanos, sino que agrega el del tiempo que el hombre moderno dispone para dedicar su atención a los asuntos públicos. El tiempo político exige dedicación exclusiva, así como el tiempo privado, aplicado a la subsistencia individual. La contradicción entre ambos está resuelta por la procuración, entregada a una minoría, para que asuma la responsabilidad de hacerse cargo de los asuntos públicos, administrando un tiempo de que carecen los individuos privados, que son la mayoría. En la trama discursiva de Constant se hace presente, en forma implícita, el concepto de complejidad. Pues, en efecto, a raíz de la potente división del trabajo, que caracteriza a la sociedad comercial moderna, la vida de la sociedad civil se ha hecho enormemente compleja, absorbiendo con sus demandas el tiempo de los individuos a niveles inéditos hasta la fecha. Conviene, al finalizar este párrafo, recordar que Constant nos previene contra la libertad moderna en el sentido de que “absorbidos por el disfrute de nuestra independencia privada, y en la gestión de nuestros intereses particulares, renunciemos demasiado fácilmente a nuestro derecho de participación en el poder político”⁷⁸.

76 Constant, Benjamin, *op. cit.*, p. 558.

77 Constant, Benjamin, *op. cit.*, p. 558.

78 Constant, Benjamin, *op. cit.*, p. 558.

IV. LA PARTICIPACIÓN Y EL GOBIERNO REPRESENTATIVO

Hay tres cuestiones que tienen importancia en el debate sobre el gobierno representativo a fines del XIX, y que marcan una diferencia con la discusión entablada a comienzos del mismo siglo: la idea de la extensión de la participación política a través del sistema representativo; el concepto del parlamento como sede de la deliberación pública; y la cuestión de la ampliación del electorado para alcanzar el sufragio universal. Y para abordar estos tres temas hemos escogido a John Stuart Mill (1806-1873).

Extensión de la representación en una sociedad compleja

En el lenguaje de Stuart Mill se distingue el gobierno popular del gobierno representativo. En el primer caso, se refiere a la democracia directa y, en el segundo, al régimen parlamentario de la monarquía constitucional inglesa. Pero su punto de partida, al cual refiere ambas formas políticas, es su concepto de gobierno libre.

Stuart Mill, siguiendo la tradición utilitarista de Bentham y de James Mill, pone en el punto de partida de su teoría acerca del gobierno libre al individuo, que desde el punto de vista político caracteriza como custodio o guardián de sí mismo. En efecto, el sujeto político milliano por excelencia es el individuo, entendido como el mejor y más atento custodio de sus propios derechos e intereses. A partir de este referente individual, un gobierno libre debe reunir dos rasgos centrales: por una parte, realizar el bien público a través de la maximización de las facultades intelectuales y morales existentes en la sociedad; y, por otra, caracterizarse por un sostenido mejoramiento y elevación de bienestar moral y material del país⁷⁹. Esa doble finalidad solamente puede conseguirse plenamente si los derechos e intereses, de cualquier género, están bajo la dirección y defensa de sus titulares, o sea, de los individuos. Y, además, si y sólo si, el bienestar o prosperidad aumenta y se difunde por la diversidad e intensidad de las facultades intelectuales y morales que se aplican a su desarrollo⁸⁰.

Todas las características del gobierno libre, según Stuart Mill, se dan en el gobierno popular. Este sería el que más se aproxima a su ideal. Y, por el contrario, todos los regímenes que reducen la libertad al gobernante o a una minoría se alejan de ese modelo. En ellos ocurre que la participación ciudadana está severamente reducida y restringida, por lo cual los derechos e intereses de los individuos están desprotegidos.

La palabra clave es "participación". Cuando Stuart Mill escribe su obra *Consideraciones sobre el Gobierno Representativo* (1861) hace una evaluación acerca del estado de la difusión de los beneficios de la libertad y nos dice que ellos "no han recaído hasta ahora sino sobre una porción de la comunidad y que un gobierno bajo el cual se expandan imparcialmente a todos es un *desideratum* aún no realizado"⁸¹. O sea, una promesa incumplida del gobierno libre. Así es: la falta de participación de "todas las clases" en tales beneficios es en teoría la concepción perfecta del gobierno libre. La existencia de

79 Mill, John Stuart, *Representative Government* (1861), Three Essays, Oxford University Press, London, 1966; p. 186.

80 Mill, John Stuart, *op. cit.*, p. 186.

81 Mill, John Stuart, *op. cit.*, p. 189.

marginados, que no disfrutaban de esos beneficios, significa que hay intereses desprovistos de las garantías que se les conceden a otros. O, sea, un estado de injusticia política.

El *desideratum* de la plena participación significa que cualquier gobierno que pretenda ser libre "debe procurar que la participación en todo sea tan grande como lo permita el grado de cultura de la comunidad" y que, además, todos sean admitidos a ejercer al menos una parte de la soberanía⁸². Estas características calzan perfectamente con el gobierno popular. No obstante, Stuart Mill señala que dado que en una comunidad que exceda ciertos límites, como las de las antiguas ciudades-estados de la antigüedad, nadie puede participar personalmente, sino en una porción muy pequeña de los asuntos públicos, entonces el modelo perfecto de gobierno es el representativo.

En la argumentación milliana llama la atención su percepción de una sociedad socialmente mucho más compleja que la que aparece en los autores del siglo XVIII y comienzos del XIX. El concepto de clases sociales, presentes y ausentes en el escenario representativo, adquiere una gran relevancia. Como es obvio, el *desideratum* participativo no realizado cobra la forma de situaciones sociales concretas, tal como la exclusión del proletariado del sistema político. Es por eso que Stuart Mill alega que la ausencia de la clase obrera en el parlamento no permite la debida canalización de sus intereses. Los representantes, en el sentido burkeano del término, representan al conjunto y, por inclusión, a los obreros. Pero, dice Stuart Mill, refiriéndose a los miembros del parlamento, por "sincera que sea la intención de proteger los intereses ajenos, no es seguro ni prudente atar las manos a sus defensores natos"⁸³. Y hace, además, directamente la siguiente pregunta, "¿acaso el parlamento o alguno de sus miembros se coloca jamás en la situación de un obrero para estudiar cualquier cuestión que a los mismos afecta?"⁸⁴.

La asamblea representativa como poder deliberativo

El segundo aspecto, que surge de la consideración de Stuart Mill, es la concepción del parlamento como sede de la deliberación pública. Esta idea se difunde fuertemente en la época. Y se abre camino durante el siglo XIX, estableciéndose sólidamente como un ideal político vigente hasta nuestros días. Nuestro autor, rompiendo la tradición clásica sobre el tema, no le atribuye al parlamento la función legislativa, en su formulación clásica y tal como se ejerce en su propio país en su tiempo. Su idea es que la función representativa consiste propia y específicamente en ejercer un poder de control global sobre todo el aparato del Estado. Lo expresa en los siguientes términos: "El gobierno representativo significa que la nación, o al menos una porción numerosa de ella, ejerza, por medio de diputados que nombra periódicamente, el poder supremo de inspección e intervención; poder que en toda constitución debe residir en alguna parte"⁸⁵. No se trata solamente de un sistema de control, sino de un poder supremo de inspección en todas las cosas, que reside en los representantes del pueblo⁸⁶.

82 Mill, John Stuart, *op. cit.*, p. 198.

83 Mill, John Stuart, *op. cit.*, p. 188.

84 Mill, John Stuart, *op. cit.*, p. 188.

85 Mill, John Stuart, *op. cit.*, p. 210.

86 Mill, John Stuart, *op. cit.*, p. 213.

Para Stuart Mill la función central de la asamblea representativa es una suerte de plataforma giratoria que se orienta en distintos sentidos. Todos ellos dentro de un perímetro preestablecido: aquel que fija la naturaleza de una asamblea popular relativamente numerosa. Esta se mide por aquello que ella puede hacer por sí misma. Está claro que ella no puede ejercer la agencia ejecutiva del gobierno, que el número de agentes haría ineficaz e inestable, pues no podría ni mandar ni administrar⁸⁷. Pero tampoco, para Stuart Mill, puede legislar. Esta sorprendente afirmación, que contradice la esencia del parlamento inglés, constituye una temprana crítica al régimen parlamentario⁸⁸.

La creación de las leyes exige, según Mill, competencia técnica y, para ello, los legisladores deben ser "no sólo espíritus expertos y ejercitados, sino también formados en esta tarea por medio de estudios prolijos y numerosos"⁸⁹. Bajo este supuesto, las leyes deberían ser confeccionadas por un comité compuesto de un pequeño número de personas⁹⁰, no más numeroso que un gabinete ministerial, designado por la Corona por períodos de cinco años. Este comité, además de hacer las leyes, tendría a su cargo la tarea técnica de fundir y encuadrar las nuevas leyes en el conjunto del sistema legal preexistente⁹¹, dándole unidad y coherencia. Stuart Mill hace una crítica al trabajo del parlamento de su época para apoyar su argumentación: cada vez es más difícil que se legisle, como no se trate de temas especiales y limitados⁹². Una prueba es la falta de tiempo para examinar los proyectos, debatirlos y aprobarlos. Incluso nos recuerda que la *Ekklesia* ateniense, en rigor, no legislaba, pues solamente aprobaba la voluntad de legislar y remitía la tarea de hacerlo a un cuerpo reducido de *nomethetes*⁹³.

Excluida la función legislativa, ¿en qué consiste esa función suprema de inspeccionar todas las cosas? Stuart Mill propone, en primer término, asignar a los representantes funciones de control, para vigilar los actos del gobierno, exigir y velar por su plena transparencia y publicidad y demandar, cuando corresponda, su justificación. Enseguida, les atribuye funciones de justicia política, con jurisdicción sobre los actos que vayan contra las demandas de la gente o las posibles acciones corruptas de los agentes públicos; condenar y castigar; y designar sucesores cuando la aplicación de penalidades produzca vacancias en la función pública. Y, en fin, una función deliberativa, porque el parlamento debe ser un "Congreso de Opiniones"⁹⁴.

La función deliberativa no puede ejercerse si no existe la publicidad de la deliberación pública, que necesariamente involucra la difusión y discusión de las opiniones existentes en la sociedad. En este punto Stuart Mill distingue las opiniones generales, las opiniones de los partidos y las opiniones de los notables⁹⁵. Todas ellas deben encontrar en la asam-

87 Mill, John Stuart, *op. cit.*, p. 216.

88 Georg Jellinek, en su obra *Reforma y Mutación de la Constitución* (1906), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, nos dice: "Estas quejas –contra los Parlamentos– se han manifestado intensamente en Inglaterra, allí hace medio siglo un apóstol de la Constitución representativa planteó y defendió propuestas asombrosas. Nada menos que John Stuart Mill pretendió privar a los Parlamentos del derecho de legislar"; p. 76-77.

89 Mill, John Stuart, *op. cit.*, p. 220.

90 Mill, John Stuart, *op. cit.*, p. 221.

91 Mill, John Stuart, *op. cit.*, p. 221.

92 Mill, John Stuart, *op. cit.*, p. 221.

93 Mill, John Stuart, *op. cit.*, p. 224.

94 Mill, John Stuart, *op. cit.*, p. 226.

95 Mill, John Stuart, *op. cit.*, p. 226.

blea representativa un espacio para expresarse. De este modo, en el “Congreso de las Opiniones”, las ideas, opiniones y propuestas influyen según su calidad y también según su peso cuantitativo. De la confrontación de las opiniones surgen las opiniones mayoritarias y las opiniones minoritarias. Y ello es una base para que los partidos cuenten sus fuerzas y los estadistas evalúen y tomen el pulso a las tendencias ascendentes y descendentes⁹⁶.

Stuart Mill fue uno de los primeros en advertir la necesidad de conocimientos técnicos para resolver adecuadamente problemas complejos de bien público. Intentó armonizar esta necesidad con dos de los aspectos centrales del sistema representativo en una sociedad de masas: la creación de opinión pública y el control ciudadano sobre el funcionamiento de las instituciones políticas. No resuelve el problema, pues deja en el aire numerosas cuestiones antecedentes, pero lo pone a la vista. Y, en este sentido, preanuncia un debate que se ha desarrollado durante todo nuestro siglo.

La ampliación del electorado: el sistema proporcional

El tercer tema que hemos evocado más atrás se refiere a la ampliación de la extensión del voto. Stuart Mill contextualiza esta cuestión refiriéndola a los dilemas que plantea la representación de la mayoría como adversaria de la representación de todos. En la época se debatieron los peligros de la democracia. Uno de los tópicos que cruza los siglos XVIII y XIX, y que se hace manifiesto en los autores de los Federalistas, Constant y Tocqueville, entre otros, se refiere a la tiranía que pueden ejercer las mayorías en una democracia. Mill no es ajeno a esta polémica, y así lo confirma su planteo acerca de los dos grandes peligros que acechan a la democracia: la existencia de un bajo nivel de ilustración en el cuerpo representativo y en la opinión pública, por una parte, y la posibilidad de una legislación clasista impuesta por una mayoría en el parlamento, por otra ⁹⁷.

Según Stuart Mill, y en este punto su opinión refleja un lugar común de la época, existe una tensión entre la idea de democracia pura, entendida como el gobierno de todo el pueblo por todo el pueblo, igualmente representado, y la concepción del “gobierno de todo el pueblo por una simple mayoría del pueblo, exclusivamente representada”⁹⁸. Esta última tesis incluye un principio fuerte de igualdad ciudadana y, a la vez, “un privilegio en favor de la mayoría numérica”⁹⁹. A la luz de esta concepción de la democracia, la minoría quedaría completamente excluida. Y ello no es aceptable. Para Stuart Mill, que la minoría ceda ante la mayoría, y la deje orientar la dirección de las leyes y el gobierno, no puede significar su anulación completa.

El punto es que estamos hablando de la representación. Aun cuando en el cuerpo deliberativo la mayoría supedita a la minoría, ello no significa que ésta carezca de representación. Es evidente que en ese cuerpo la representación mayoritaria ganará las elecciones sobre la minoría y sus representantes. Pero de esa supremacía no se sigue la ausencia completa de la minoría. En consecuencia, hay que asegurar que la asamblea

96 Mill, John Stuart, *op. cit.*, p. 226 - 227.

97 Mill, John Stuart, *op. cit.*, p. 247.

98 Mill, John Stuart, *op. cit.*, p. 247.

99 Mill, John Stuart, *op. cit.*, p. 248.

representativa incluya en su seno a la minoría. “En una democracia realmente igualitaria, nos dice Mill, todo partido, cualquiera que sea, deberá estar representado en una proporción no superior, sino idéntica al número de sus individuos”¹⁰⁰. De este modo, “hombre por hombre, la minoría debe hallarse tan completamente representada como la mayoría”¹⁰¹. Sobre este supuesto Stuart Mill argumenta en favor de un sistema electoral proporcional y hace suya una de las más importantes propuestas procedimentales de la época, el sistema de Hare, no sin antes hacer una crítica al sistema electoral mayoritario.

Este último, en su forma más extrema, castiga fuertemente a la minoría, que al límite puede quedar sin ninguna representación. Por de pronto, el sistema mayoritario, en su fórmula clásica, en cada distrito, le atribuye el único escaño parlamentario disponible al candidato que saque más votos. Ello puede conseguirse sin la mayoría absoluta de los votos (50% más 1 voto). Pero supongamos que se exija esa mayoría. Aún así, al menos la mitad de los electores (menos un voto) se quedará sin representación. Ahora bien, agrega Mill, trasladémonos al parlamento mismo. Allí acontece que en la aprobación de las leyes y otras medidas importantes propias de la asamblea representativa, la mayoría representada se va a dividir nuevamente en mayoría y minoría. Puede ocurrir, entonces, que en el proceso de decisión parlamentaria las conclusiones definitivas las saque una minoría real del país (la minoría no representada, que perdió las elecciones, más la minoría de la mayoría representada, que a su vez puede ser solamente la mayoría del partido o coalición de partidos ganadores, etc.).

Las paradojas que generan los sistemas mayoritarios reposan sobre una concepción débil de la igualdad política, que en la práctica conduce a darle a algunos un voto con más peso y valor que el del resto de los ciudadanos. En cambio, si se toma como premisa un principio fuerte de igualdad electoral y política, a la luz del axioma “un individuo, un voto”, necesariamente se concluye en la justificación de algún sistema proporcional. Stuart Mill considera que es de la esencia de la democracia que la representación sea proporcionada al voto, y que, en consecuencia, “las minorías tengan una justa representación”¹⁰².

Stuart Mill, como vemos, relaciona el sistema representativo con la democracia. Y con un sentido fuerte de democracia, porque todos sus esfuerzos analíticos buscan permanentemente armonizar la libertad de los individuos con un principio igualitario que aleja al sistema representativo del principio de distinción. Se trata de los comienzos de un proceso de conciliación entre el régimen representativo y la democracia que habría de tener su desenlace, aunque inacabado y siempre precario, recién en nuestro siglo.

Conclusión

Este recorrido desde el siglo XVIII al XIX, guiados por autores que marcan la orientación del desarrollo de la idea de gobierno representativo, nos permite sacar algunas conclusiones. La primera es que el gobierno representativo aparece como un modo de organizar el régimen moderado. O sea, en el lenguaje del pensamiento político antiguo y

100 Mill, John Stuart, *op. cit.*, p. 248.

101 Mill, John Stuart, *op. cit.*, p. 249.

102 Mill, John Stuart, *op. cit.*, p. 249 - 252.

medieval, del régimen mixto. En ese régimen la composición misma del poder templó o tempera el ejercicio del poder, a la luz de una finalidad: la libertad. Las instituciones y prácticas de la representación política forman, en efecto, junto con el Estado de derecho y la división de poderes, un complejo sistema, cuyo propósito es hacer operativos bajo las condiciones modernas, la aplicación de la soberanía popular y el libre consentimiento como fundamento de las decisiones públicas. Este poderoso dispositivo ha sido por más de tres siglos, desde la revolución inglesa hasta la fecha, la estructura política que más ha contribuido a limitar el poder político y ampliar la libertad de los individuos y la sociedad civil.

Una segunda conclusión se refiere al horizonte en el cual se inscribe el gobierno representativo: el principio de soberanía popular y sus proyecciones en las prácticas políticas del siglo XIX. Puede inferirse de la discusión expuesta que ese principio, en la teoría del gobierno representativo, se aplica según las condiciones impuestas por la realidad del Estado, la sociedad y la economía a la altura de los tiempos llamados modernos. De allí, entonces, la relevancia del espacio, el tamaño de la población, la extensión de la ciudadanía, el tiempo disponible para los asuntos públicos y la complejidad de estos últimos, para explicarse no solamente la invención del sistema representativo, sino su particular legitimidad política. Esta argumentación no es sólo inaceptable para Rousseau, sino insostenible para cualquier concepción radical de la soberanía popular. Así se explica que durante la mayor parte del período estudiado el sistema representativo aparezca como incompatible con la democracia. Esta última, tuvo para la mayoría de los autores de la época un sentido restringido a la democracia directa, que deriva de un principio fuerte de soberanía del pueblo. Solamente a fines del XIX –Stuart Mill es un ejemplo señero– empezarán a insinuarse las bases de lo que posteriormente sería y es la democracia representativa contemporánea.

Una tercera conclusión se refiere a la superioridad que ya durante la revolución francesa se le atribuye al sistema representativo en relación a la democracia directa. La idea de que este sistema es superior va extinguiendo lentamente la idealización originaria de que disfrutó la democracia de los antiguos en el siglo XVIII. Los constituyentes franceses de la Carta de 1791 proclamaron el triunfo del gobierno representativo como una forma de gobierno superior en sí misma y no dejaron ningún espacio para el gobierno directo, descartando la legislación y la aprobación de la Constitución por la vía del plebiscito. En la medida que estableció un régimen representativo puro¹⁰³, se limitó la participación ciudadana, pues se la redujo a una función puramente electoral, para atribuir autoridad, instituir representantes, sin ejercer por sí ningún poder de decisión. Y, además, se redujo la ciudadanía por la vía del censo. De este modo, se aplicó un principio de distinción, que solamente empezaría a ser rectificado, si no substituido, en el siglo XX.

103 *Constitución francesa de 1791*, Título III, art. 2.: *La nation de qui seule émanent tous les pouvoirs ne peut les exercer que par délégation. La Constitution française est représentative: les représentants sont le Corps législatif et le roi.*