

Jorge Contesse Singh*

El Parlamento en mora: Algunas reflexiones sobre la función representativa del Congreso Nacional

El siguiente trabajo tiene por objeto avanzar algunas ideas acerca de una de las más importantes funciones que cumple (o debe cumplir) todo Congreso Nacional, y en especial, el nuestro: su representatividad. La vigencia del régimen democrático y su necesario perfeccionamiento no pueden desentenderse de esta cuestión que implica, entre otras cosas, diseñar arreglos institucionales que permitan efectivamente plasmar la fórmula democrática del “gobierno por el pueblo”.

Para ello, en la primera parte intento situar la discusión en el contexto en el que se desarrolla, para luego esbozar algunas bases conceptuales en torno al ideal democrático presente en nuestro sistema constitucional. Posteriormente, reviso críticamente la forma que adopta en nuestro sistema la relación representantes-representados (que denomino “mandato político”), para, en seguida, plantear algunas consideraciones ya expuestas por la doctrina en orden a satisfacer óptimamente la participación de los gobernados en los asuntos públicos, incorporando una mirada desde los derechos fundamentales, la que, en general, no ha estado presente en estos análisis propios de diseño orgánico del poder. Hacia el final, presento algunas conclusiones.

El estado de la cuestión

Para trazar algunas proyecciones institucionales referentes a la función representativa del Congreso parece necesario, antes de todo, situar el contexto del análisis que sigue. De lo que se trata, hemos dicho, es de intentar plantear algunas consideraciones que tiendan a promover esta importante (y primaria) función del órgano político del Estado llamado, precisamente, a congregar a “las fuerzas vivas de la Nación”.

Analizar esta materia es relevante desde que asistimos a un fenómeno que, no por ser más o menos generalizado en los países de Occidente, deja de tener trascendencia para la vigencia del sistema democrático de gobierno que tanto le ha costado a Chile retomar, primero, y desarrollar, en seguida.

** Abogado del Programa de Acciones de Interés Público y Derechos Humanos. Profesor ayudante de Derecho Constitucional, Universidad Diego Portales.*

No es un misterio hablar por estos días de una “crisis de la democracia”, del alto grado de apatía que se refleja en la actitud de los ciudadanos hacia los sistemas democráticos o de la falta de identificación entre ellos y (quienes deben ser) sus representantes. Los resultados arrojados por el último Latinobarómetro son elocuentes a este respecto: “Chile (31%) es junto con Ecuador (29%) uno de los países donde hay más indiferencia por el tipo de régimen (...) con mayor número de ciudadanos lejos de la política”,¹ y con el más alto porcentaje de ciudadanos insatisfechos con la democracia en la región (69%).^{2 3}

Frente a este fenómeno, González identifica tres elementos “que resaltan –y que interactúan entre sí–” explicativos del deterioro de los mecanismos tradicionales de representación y participación social (tanto en Chile como en otros países de América Latina).⁴ Junto con el debilitamiento del rol de los partidos políticos en cuanto “mecanismos significativos de toma de decisiones”, influido, entre otras razones, por “la liberalización e internacionalización de la economía, con lo que se limita el rango de políticas económicas y sociales posibles” de impulsarse *desde adentro* (por medio de la labor de los partidos), el autor considera que la crisis de las “cosmovisiones” o “metarrelatos”, inherentes a lo que algunos llaman “la era posmoderna”, ha determinado que los intereses sociales que antes solían traducirse o encauzarse por la vía de los partidos intenten hoy abrirse espacio por medio de otros instrumentos.

Manifestación de ello son los intentos de regulación que se escuchan por estos días de la actividad del *lobby* (o “cabildeo”) en nuestro país. No parece discutirse el hecho que existen personas que, bajo el rubro de “empresas de asesorías de comunicación estratégica”, desempeñan funciones de cabildeo, quienes aprovechando su condición de ex parlamentarios o secretarios de Estado (o que, por cualquier otra razón, poseen vínculos con quienes detentan el poder), transmiten los intereses particulares de sus clien-

1 Encuesta Latinobarómetro 2002, Informe de Prensa, pág. 6

2 *Ibíd.*, pág. 7. A ello es posible sumar otras cifras: en 1994, encuestas señalaban que un 34% de la población se mostraba insatisfecha con la política (encuesta citada en Garretón, Manuel, *Chileans and Democracy: the public opinion. 1991-1994*) y en la última elección parlamentaria (diciembre de 2001), casi la mitad de los votantes no participaron de ella (*El Mercurio*, 17 de diciembre de 2001, C3).

3 Junto con (lo que podríamos llamar) las “causas fácticas” de descontento hacia la política, algunos autores han identificado en los propios orígenes de las instituciones públicas la intención deliberada por establecer sistemas políticos que, en efecto, desincentivaran la participación ciudadana. Al respecto, véase, Gargarella, Roberto, *Crisis de la representación política*, Fontamara, México D.F., 1997. Aun cuando el análisis de Gargarella se refiere a la Constitución norteamericana, las implicaciones que allí se señalan tienen, sin duda, incidencia para nuestro sistema institucional. Lo anterior por cuanto la influencia que en los juristas y pensadores nacionales tuvo la adopción de la Constitución de 1787 no fue menor. Al respecto, Huneus, en su ensayo sobre la historia constitucional de Chile, señalaba que “[p]or viriles que sean, los países nuevos y pequeños [como Chile, éstos] no pueden apartar mucho sus rumbos de los grandes caminos que abren en la historia universal las naciones potentes y civilizadas”, refiriéndose a los Estados Unidos. Véase Huneus, Antonio, *La Constitución de 1833. Ensayo sobre nuestra historia constitucional de un siglo*, Ed. Splendid, Santiago, 1933, pág. 16.

4 González, Felipe, “Relatoría General Proyecto sobre Acciones de Interés Público”. González, F. (ed.), *Las Acciones de Interés Público. Argentina, Chile, Colombia y Perú*, Cuadernos de Análisis Jurídico, Serie Publicaciones Especiales, Nº 7, Universidad Diego Portales, Santiago, 1997, pág. 16.

tes. Por ello, ha comenzado en Chile a plantearse la necesidad de darle a esta actividad un cierto marco institucional, comprendiendo que el *lobby* cumple algunas funciones de representación relevantes para el sistema. Como explica Couso, “por más de un siglo [el *lobby*] fue considerado como una deformación, una patología de la democracia que debía extirparse. Esto porque, desde Montesquieu y Madison, las *facciones* o intereses creados eran considerados como contrapuestos al ideal republicano, que enfatiza la deliberación desinteresada o *virtuosa* entre ciudadanos”,⁵ pero al aparecer en Estados Unidos, a comienzos del siglo pasado, la llamada “Escuela pluralista” (con Dahl como uno de sus máximos exponentes), se entiende que el *lobby*, “en lugar de constituir una patología, jugaría una importante función, puesto que serviría para articular intereses particulares y darles un cauce en el sistema político”.⁶

Lo anterior, como dije, no es sino un ejemplo de la crisis de representatividad por la que atraviesa nuestro sistema y que hace imperativo someter a discusión algunas ideas que, en mi concepto, promoverían el ideal de representación a que debe tender la organización y funcionamiento del Congreso Nacional. Dicho de otra forma, o encaramos esto como una cuestión necesaria para la vigencia de la democracia, o simplemente nos contentamos con que miembros de un Parlamento que representan a sus electores sea la característica con que menos se identifica a la democracia en nuestros países (4%).⁷

Chile, ¿República democrática?

A poco andar, el texto de la Carta Fundamental proclama una de las frases más relevantes para la práctica constitucional chilena, la que, sin embargo, suele ausentarse de los debates sobre cuestiones políticas y jurídicas como las que en este Encuentro se abordan. Me refiero, como es fácil advertir, al artículo 4º de la Constitución Política, el que señala, sin más, que “Chile es una república democrática”.

Así, en tan solo cinco palabras, la Constitución solemniza una de las ideas más relevantes que ha de inspirar el trabajo de quienes detentan el poder —sea que se trate de autoridades elegidas, sea que se refiera a otra clase de autoridades. La intención que la Carta confiesa en este precepto es que en Chile rija, como régimen de gobierno, de una parte, una república y, de otra, que ella tenga como característica el ser democrática.

Para el análisis que aquí emprendemos esta norma resulta de la mayor relevancia. ¿Qué significa que Chile *sea* una república democrática? ¿Qué intenta señalarnos la

5 Couso, Javier, “El ‘Lobby’ o Cabildeo en Chile: Mejorando la ‘Calidad’ de Nuestro Sistema Democrático-Representativo”, pág. 2 (inédito).

6 *Ibíd.*, pág. 3.

7 *Latinobarómetro*, op. cit., pág. 11. Siendo ésta la última característica con que los encuestados identifican a la democracia, le anteceden el respeto a las minorías (5%), el gobierno de las mayorías (5%) y, por lejos, la existencia de elecciones limpias y transparentes (27%).

Constitución con esta idea descriptiva y aspiracional, a la vez? Consciente de que se trata de preguntas que admiten respuestas diversas, en contenido y en el sentido que pueden tomar, baste aquí sentar que, con este precepto, se busca establecer un principio de responsabilidad inherente a un régimen republicano de gobierno.

En efecto, a diferencia de lo que acontecía en la era de las monarquías, en que el gobernante era investido de su poder por alguna autoridad divina y lejana a sus súbditos—por lo que aquél sólo debía responder ante Dios y en ningún caso ante sus gobernados—, el concepto de república supone, al menos, que las autoridades que tienen el poder se (lo) deben a los ciudadanos, quienes han decidido libre y voluntariamente por ésas y no por otras personas para ocupar los cargos. Y ello no es sino manifestación del principio de responsabilidad que el Derecho sostiene para todas y cada una de sus ramas, evidenciado en el ámbito de la organización estatal.

La idea transversal de la responsabilidad en el Derecho adopta diversas manifestaciones: en el ámbito del Derecho Público, a propósito de algunos órganos, se establece la facultad de la Cámara de Diputados para hacer efectiva su responsabilidad por “notable abandono de deberes”, conforme lo dispone el artículo 48 N° 2 de la Carta Fundamental.⁸ Respecto de otras situaciones, como por ejemplo ocurre con los miembros del Poder Judicial, la Carta dispone—además del “notable abandono de deberes” respecto de los ministros de tribunales superiores— causales específicas por las que puede perseguirse la responsabilidad ministerial de los jueces (artículos 76 de la Constitución y 324 del Código Orgánico de Tribunales).

Es en este sentido en el que corresponde, ahora, preguntarse cómo se hace efectiva la responsabilidad de quienes ocupan los cargos de senador o diputado en nuestro país. Si Chile es—o, al menos, aspira a ser— una *república* (democrática), preciso es entonces contar con mecanismos idóneos para hacer efectiva la responsabilidad de quienes gobiernan (en particular, de quienes legislan). *Y determinar instrumentos que optimicen la comparecencia parlamentaria ante sus representados contribuye, sin margen de duda, a la promoción del ideal democrático chileno situado en el artículo 4° de la Constitución.* Esto es, en la medida en que el Estado (en este caso, el Congreso) implemente acuerdos o medidas tendientes a dar cuenta y hacer más transparente su trabajo en sesiones de sala, comisiones y, aun, en su labor extraparlamentaria, el ideal de representatividad que debe animar a todo órgano legislador se satisface en mayor medida.

8 Por medio de este instituto comúnmente llamado “acusación constitucional”, la Cámara puede perseguir la responsabilidad del Presidente de la República, Ministros de Estado, magistrados de los tribunales superiores de justicia, generales o almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas de la Defensa Nacional, intendentes y gobernadores. A pesar de que la función fiscalizadora del Congreso Nacional será abordada en particular por otros trabajos, valga destacar aquí la deficiente aplicación que la acusación constitucional ha tenido desde que se (re)instalara, en 1990, el Parlamento, circunstancia que obliga a reflexionar acerca de su diseño que, en los hechos, parece prestarse para ejercer presiones políticas más que realizar una genuina fiscalización de dichos órganos.

Piénsense en el contrato de mandato que el Código Civil contempla en el Título XXIX del Libro IV. Allí, junto con regular las formas como éste puede constituirse, las obligaciones de las partes, y otras materias, se dispone expresamente como una obligación del mandatario o procurador el “dar cuenta de su administración” al mandante (artículo 2155). Como se sabe, este deber de rendir cuenta se origina en el concepto mismo del contrato: se trata de un acto por el que una persona a la que se la ha confiado uno o más negocios ajenos, los administra “por cuenta y riesgo” de la primera. Esto quiere decir que por medio de una ficción jurídica, se entiende que la persona que comparece a la celebración de cualquier negocio no es, *en rigor*, aquella que material o físicamente está presente, sino aquella que le ha encargado previamente a ésta dicho negocio. En esta figura de la representación, la dogmática civil ha radicado una de sus tantas polémicas sobre naturalezas jurídicas, elaborando teorías que se enfrentan en el cielo de los conceptos, sin que necesariamente se avance en el análisis determinando si se trata de un mandato, de una figura “del nuncio” o de una cooperación de voluntades, entre otras.⁹

El mandatario, que ha sido designado por su representado porque en él deposita su mayor confianza (de allí el carácter *intuitu personae* de este contrato) naturalmente ha de rendir cuenta a satisfacción de aquél. Cómo no, si el negocio no es suyo, sino ajeno.

Pues bien, así como en el mandato civil la ley dispone como una obligación esencial del representante la rendición de cuentas, lo propio ocurre (o debiera ocurrir) en el (llamémoslo) “mandato político”. La figura es la misma: tanto en el mandato civil (o judicial) como en este último, existe la imposibilidad de una persona de comparecer a la celebración de un acto jurídico (cualquiera que sea), por lo que, para actuar, se recurre a otra. Pero esta última, responsable ante la primera, lo hace por otro, no por ella; y por el hecho de ser aquélla la interesada en el asunto, surge para el representante la natural obligación de rendirle cuenta.¹⁰

En el mandato político no existe razón alguna para desconocer esta relevante consecuencia de la figura de la representación, y así es como la función representativa del Congreso está indefectiblemente ligada a los medios de que se dispone para hacer que éste dé cuenta de lo que ha hecho (y, por cierto, ha dejado de hacer): a mayor posibilidad ciudadana de hacer responsables a los congresales, entonces, mayor (y mejor) representatividad de que gozarán tales autoridades. En una palabra, lo que acaece con esta relación proporcional es que dadas tales circunstancias, mayor será la satisfacción

9 Véase, entre otros, Vial, Víctor, *Teoría General del Acto Jurídico*, Ediciones Universidad Católica de Chile, 4ª ed., Santiago, 2000, pág. 204 y ss. y Alessandri, Arturo; Somarriva, Manuel y Vodanovic, Antonio, *Tratado de Derecho Civil. Partes Preliminar y General*, Ed. Jurídica de Chile, Tomo II, Santiago, 1998, pág. 396 y ss.

10 En la regulación civil de este contrato también se encuentra este aserto: el inciso 1º del artículo 2.119 del Código de Bello prescribe que “[e]l negocio que interesa al mandatario solo, es un mero consejo, que no produce obligación alguna”.

del ideal proclamado en el artículo 4º tantas veces referido, situando a la práctica democrática en un círculo virtuoso.

Esta idea de la representación democrática –al parecer bastante intuitiva– se complejiza en el análisis que hiciera, hace ya algunos años, Norberto Bobbio.¹¹ Señala el autor italiano que “[e]n términos simples, se acostumbra decir que el problema de la representación puede tener diversas soluciones de acuerdo con las diversas respuestas que, una vez que nos hemos puesto de acuerdo que *A* debe representar a *B*, se den a las preguntas: ¿cómo lo representa? y ¿qué cosa representa?”.¹² Frente a la primera pregunta, sostiene, “*A* puede representar a *B* como delegado o como fiduciario” y, ante la segunda, *A* puede representar a *B* “respecto a sus intereses generales como ciudadano, o bien, respecto a sus intereses particulares, por ejemplo, como obrero, como comerciante, como profesionalista, etc.”. Pero entre estas respuestas existen importantes diferencias que, según dije, problematizan la idea (que considero intuitiva) de la *responsabilidad-por-causa-de-representación*, expuesta precedentemente. En sus palabras:

“Si *A* es un delegado, es simple y sencillamente un portavoz, un nuncio, un legado, un medio de sus representados, y por tanto su mandato es extremadamente limitado y revocable *ad nutum*. Si en cambio *A* es un fiduciario, tiene el poder de actuar con cierta libertad en nombre y por cuenta de los representados, en cuanto goza de su confianza, y puede *interpretar a discreción* los intereses de ellos (...); en el lenguaje constitucional ya consolidado se dice que entre *A* y *B* no existe un mandato imperativo”.¹³

Pues bien, para Bobbio, lo que caracteriza a los sistemas políticos representativos actuales es que el mandatario no es un delegado, sino un fiduciario de sus electores, y que dicho fiduciario comparece representando los intereses generales (¿“bien común” en nuestra jerga?) y no los intereses particulares de los ciudadanos, aduciendo lo último como razón justificatoria para la prohibición de los mandatos imperativos. Esto es, precisamente, porque el representante no lo es de las particularidades de quienes lo han elegido, no es posible que esté sujeto a la voluntad vinculante de ellos.¹⁴

Estos interesantes planteamientos formulados por el autor en comentario –sustentados por algunas observaciones empíricas que no cabe reproducir aquí– parecen conspirar, sin embargo, contra el principio de responsabilidad (inherente a la representación, según hemos visto) que estamos examinando. Porque asumir que los representantes solo han de traducir (o aun descubrir) los intereses generales de la Nación –los que pueden o no coincidir con las impresiones de sus mandantes– provoca un efecto de

11 Bobbio, Norberto, *El Futuro de la Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1986, 1ª reimpresión (1996).

12 Bobbio, op., cit., pág. 54.

13 Idem. (El destacado es mío.)

14 Bobbio, op., cit., pág. 55.

dispersión de la responsabilidad que debe acompañar a su labor. Dicho de otra manera, si nuestros “procuradores políticos” se deben a (lo que ellos estimen como) los intereses de la colectividad más que a los de aquellos que los han mandado, en caso de que la labor sea defectuosa –por no llevar adelante los proyectos esperados por la ciudadanía, por ejemplo–, ¿a quién (o quiénes) debe hacerse responsable(s) de ello? Parece evidente que deba responder *mi* representante, ya que sobre él deposité previamente la confianza que ahora se ha perdido, pero de la distinción de Bobbio no se sigue que haya de ser él necesariamente quien soporte el ejercicio de mi búsqueda de responsabilidad, ya que siempre podrá haber un margen de discreción conforme al cual pueda esgrimir que su trabajo ha estado motivado por el “bienestar general”, y que es mi opción la que se aleja de éste. El problema, entonces, no sería del representante sino, en verdad, del representado. Pero semejante conclusión no puede sostenerse sin erosionar considerablemente el principio o valor que recoge nuestro texto constitucional en su artículo 4º.

Ahora bien, se ha estimado tradicionalmente que la principal herramienta con que cuenta la ciudadanía para hacer efectiva la responsabilidad de aquellas autoridades que han sido previamente elegidas –cual es el caso (en Chile) del Presidente de la República y el Congreso Nacional, entre pocos– consiste en el ejercicio del voto. A través de él, se dice, quienes concurren a pronunciarse a favor o en contra de un candidato no solo transmiten su preferencia para la cuenta de sufragios que determinará quiénes serán los que ocuparán tal o cual cargo, sino, en realidad, practican una suerte de examen a las autoridades políticas.¹⁵

Esta función “controladora” del voto –por la cual, como se dijo, la ciudadanía fiscaliza y manifiesta su disconformidad (o conformidad, naturalmente) con la labor desempeñada por alguna autoridad– ha sido, empero, cuestionada por teóricos extranjeros. En tal sentido se pronuncia Elster, precisando que “el electorado ejerce cierta presión sobre las decisiones tomadas, en virtud de una *anticipación del control retrospectivo* por medio del voto. Los representantes –continúa– saben que si votan en contra de los deseos de sus electores podrían no ser reelegidos. Sin embargo este control no deja de ser, obviamente, muy reducido”.¹⁶

La idea es que el “juicio retrospectivo” de quienes votan no es suficiente para hacer a los representantes responsables por cuanto los incentivos que éstos tienen para “no

15 Este análisis, naturalmente, asume que se trata de candidatos (al Congreso Nacional, por ejemplo) que ya ocupan el cargo y que postulan a ser reelectos. De no ser así, aún es posible sostener tal argumento señalando que, a pesar de que el funcionario que se pretende “examinar” no postula a la reelección, la coalición o partido político a la que pertenece normalmente estará presente en la elección (postulando a otra persona), de manera que la sanción (o aprobación) que la ciudadanía quiera imponerle se desplaza, en tal hipótesis, de la persona a la organización de la que proviene. Con todo, dada la alta personalización que asumen las funciones públicas –en especial, en los regímenes latinoamericanos, según lo ha establecido, entre otros, la encuesta denominada “Latinobarómetro”, citada más atrás– no es difícil imaginar que un candidato representante de una lista en la que existía un pésimo congresista (para seguir con el ejemplo) pueda ser, sin embargo, electo.

16 Elster, Jon, “Introducción”, en Elster, J. (comp.), *La democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 2001, pág. 15.

provocar, mediante sus decisiones actuales, el rechazo futuro de los votantes¹⁷ son, en verdad, muy bajos. En el caso de Chile, se ha advertido que “la participación del Pueblo se reduce, sin embargo, a la elección de ciertas autoridades políticas, al cabo de cuatro, seis u ocho años. Entremedio de dos comicios generales, no hay más intervención de la ciudadanía, quedando todo entregado a lo que decidan sus representantes”,¹⁸ de suerte que, si lo que nos proponemos examinar es la función representativa del Congreso y, según hemos dicho, ella se relaciona directamente con las modalidades o instrumentos por medio de los cuales es posible hacer responsables a los parlamentarios (con la mira del artículo 4º de nuestro texto constitucional), resulta imperioso hurgar en otras formas diferentes al voto para cumplir con dicho objetivo.

Las necesidades constitucionales de la gente

Se ha instalado en los últimos años un discurso que alude al ideal de representación democrática con caracteres especiales (por no decir *sui generis*). Se dice, por los propios representantes, que la tarea esencial de la política —de ellos, los políticos— es recoger los intereses o “necesidades de la gente”. Quien mejor desempeña, así, su función representativa, no es aquél que demuestra un férreo compromiso con el interés general o el bien común, sino, por el contrario, el parlamentario —o, aun, “el político” (cualquiera sea el lugar de poder que ocupe)— que mejor logra percibir lo que la gente desea.

Así las cosas, el análisis de Bobbio que hace un momento repasábamos claramente se aleja de lo que muestra la realidad (y veremos que no exclusivamente de *nuestra* realidad). Recuérdese que para el jurista italiano, la característica esencial de los sistemas democráticos representativos es que los representantes no actúan como delegados de sus electores sino como fiduciarios de éstos, y que su tarea es representar los “intereses generales como ciudadanos” de los representados (y no sus intereses particulares). Pues bien, la política (como actividad) que se desarrolla hoy no pone el acento, como

17 Manin, Bernard, “The principles of representative government” (inédito), citado por Gargarella, Roberto, “Representación plena, deliberación e imparcialidad”, en Elster, op., cit., pág. 337.

18 CEA, José Luis, *El sistema constitucional de Chile*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Austral, 1999, p. 195. Destaco este pasaje de Cea por cuanto representa una excepción a la pasiva actitud que la dogmática tradicional chilena ha mostrado frente a este importante tema. Alejandro Silva, por ejemplo, dedica un tomo completo de su *Tratado de Derecho Constitucional* al Congreso Nacional sin hacer ninguna referencia a los problemas de representación del Parlamento criollo (Silva, Alejandro, *Tratado de Derecho Constitucional*, Ed. Jurídica de Chile, Tomo V, 2ª ed., Santiago, 1997). Asimismo, Verdugo et al. analizan en dos párrafos la “función integradora o representativa” del Congreso, manteniendo que “el sistema político democrático permite integrar a todas las fuerzas políticas significativas que acepten los procedimientos y principios básicos de la democracia” y que “en el Parlamento debe asegurarse y garantizarse una participación adecuada de las minorías en sus diferentes ámbitos de acción”, en atención a lo prescrito por el inciso final del artículo 1º de la Carta Fundamental (principio de participación con igualdad de oportunidades). Sobre el déficit representativo del órgano legislador, ni una sola palabra (Verdugo, Mario; Pfeffer, Emilio y Nogueira, Humberto, *Derecho Constitucional*, Ed. Jurídica de Chile, Tomo II, Santiago, 1994, pág. 124).

espera Bobbio, en una transformación de las *preferencias ciudadanas* de los individuos, sino en sus *necesidades* a secas, sin adjetivo.

Esta conceptualización de la forma como se lleva adelante la función representativa de los órganos políticos –que entre nosotros resulta un tanto novedosa por causa de la larga espera democrática, más que por algún cambio en la forma misma de hacer política– fue advertida lúcidamente por Macpherson.¹⁹ Para el teórico canadiense, la democracia –en cuanto sistema político– ha adoptado en nuestra época un “modelo de equilibrio” (o “elitista-pluralista”), que se caracteriza porque su objetivo “es tomar nota de los deseos de la gente”, convirtiéndose “sencillamente [en] un mecanismo de mercado [donde] los votantes son los consumidores [y] los políticos son los empresarios”.²⁰

En el análisis de Macpherson, este aserto lo lleva a conectar derechamente la apatía que se advierte en los sistemas contemporáneos con este “modelo” –para utilizar sus palabras– de democracia. En efecto, dadas las enormes desigualdades económicas presentes en nuestros países, si los votantes son, para este modelo, considerados como meros “consumidores políticos”, quienes posean mayor “capacidad adquisitiva política” (porque en razón de su educación y ocupación están en mejores condiciones para “adquirir, dominar y sopesar la información efectiva para una necesaria participación”),²¹ serán los que finalmente resuelvan y adopten las decisiones que el contrato social demanda, con exclusión de un importante sector de la ciudadanía –en rigor, la mayor parte de ella.

En este sentido, la crítica que se formula hacia esta concepción de la democracia cobra especial relevancia atendido que el (mal llamado) “mercado político” dista mucho de lo que debiera esperarse para que las leyes de la oferta y la demanda se situaran en contextos ideales (o, para seguir con la mala analogía, en competencia perfecta). Como lo señala acertadamente Macpherson, el sistema democrático presenta una grave falencia que obliga a cambiar la forma o modelo que se ha adoptado: el autor nota, con razón, que las condiciones en las que se desarrolla la actividad político-representativa es, en verdad, un oligopolio, de donde resulta que la elección entre un candidato u otro pierde gravitancia (ya que no habrá mayores diferencias entre ellos). Las últimas elecciones presidenciales y parlamentarias efectuadas en Chile son un claro ejemplo al respecto.

Cabe entonces preguntarse, ¿cómo cambiar este paradigma (si se me permite la expresión) de la democracia como “modelo de equilibrio”? ¿Qué debemos hacer para que el sistema político sea tal y no, como acontece en nuestros días, una deformación de la mano invisible postulada por Smith?

19 Macpherson, C.B., *La Democracia Liberal y su Época*, Alianza Editorial, Madrid, 192, 2ª ed. (1994).

20 Macpherson, op., cit., pág. 97.

21 Macpherson, op., cit., pág. 107.

Pienso que una aproximación que ha estado ausente en estos debates y que bien podría fundar algunas orientaciones (por cierto, nada de originales) a estas preguntas se encuentra en propuestas que tengan su base en derechos fundamentales. En particular, en los llamados derechos de participación política. Veamos.

La función representativa del Congreso Nacional es, desde luego, una importante cuestión de organización institucional de éste. Se trata de optimizar mandatos o directrices políticas republicanas que están presentes en nuestro sistema constitucional y que trasuntarán todo el trazado institucional. Pero la representatividad del Parlamento puede también analizarse desde lo que los derechos humanos implican, vale decir, la discusión sobre la mejor forma de representar a los ciudadanos puede (y, a mi juicio, debe) hacerse en clave de derechos subjetivos públicos.²² Con ello, las modalidades de representación son posibles de ser planteadas como exigencias que los individuos que habitan un determinado Estado legítimamente pueden hacer a éste. Es un problema de derechos (y no de meras necesidades) el que un Congreso Nacional presente adecuadamente a la ciudadanía.

Interpretando los pactos internacionales sobre derechos humanos que contienen normas sobre participación política,²³ se ha dicho que el “derecho a la participación política es la facultad que tienen todas las personas de intervenir en la vida política de la nación, participar en la formación de la voluntad estatal y en la dirección de la política gubernamental, así como para integrar los diversos organismos del Estado”.²⁴

Entre nosotros, podemos señalar que, si la soberanía reside esencialmente en la Nación (según lo entiende el artículo 5º de la Carta Fundamental), entonces es preciso que sea ella y no las cúpulas o élites quienes tengan la facultad primaria de conducir los destinos del país. Para ello —siempre en clave de derechos—, se requiere, antes que todo, que Chile cuente con un sistema electoral que refleje las verdaderas motivaciones de los (supuestamente) representados. Es lamentable tener que reiterar esto una vez más, a tantos años de recuperado el sistema democrático, pero dado que aún persiste el binominalismo, resulta imperioso no dejar de manifestar la inconveniencia que él tiene para la función representativa del Congreso.

22 Como puede observarse, utilizo indistintamente la expresión “derechos fundamentales”, “derechos humanos” y “derechos subjetivos públicos” para referirme a una misma cuestión: ciertas facultades que las Constituciones y los tratados internacionales reconocen a los individuos por el solo hecho de pertenecer a la especie humana, dispuestos para el mejor desarrollo de sus planes de vida.

23 Entre los que obligan a Chile, puede citarse la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 21), la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (art. 20), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 25) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 23). Desde luego que éste es solo uno de los muchos derechos fundamentales que cobran importancia para el análisis que aquí desarrollo: no se me escapa que la libertad de información, la libertad de asociación o el principio de igualdad (entre otros) tienen, naturalmente, igual relevancia para la vigencia de la democracia. Con todo, respecto de este último, debe destacarse la moción que diputados oficialistas han presentado recientemente en orden a establecer cupos mínimos para candidatas mujeres en las elecciones municipales y parlamentarias.

24 Comisión Andina de Juristas, *Protección de los Derechos Humanos: Definiciones Operativas*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1997, pág. 243.

Sin perjuicio de ello, esto es, suponiendo que a nivel de sistema de elección de representantes no hubiese problemas como los que ocurren actualmente, de todas formas debiera avanzarse en la implementación de mecanismos que hicieran de la democracia un sistema de participación ciudadana. Entre ellos, podemos citar las modalidades existentes en otros países que intentan aproximar el gobierno a la gente: la iniciativa parlamentaria ciudadana, por medio de la cual se da la posibilidad de que, cumpliendo ciertos requisitos y sujeta a ciertas limitaciones, la ciudadanía pueda presentar proyectos de ley con el respaldo de un determinado porcentaje de electores; la consulta popular, el plebiscito y el referéndum, todos los cuales importan considerar a los electores como sujetos de derechos de participación política y no, como ocurre en la actualidad, como simples espectadores de lo que los proveedores de la mercadería política están dispuestos a ofrecer.

Aun con la concepción que hoy domina el ejercicio de la actividad política, estas propuestas debieran encontrar una favorable acogida. Lo que hoy importa, hemos visto, son las “necesidades de la gente” y en un simple análisis no puede desconocerse que no hay mejor forma para saber qué es lo que la gente realmente desea (en relación a la actividad política) que consultándola.²⁵

A modo de conclusión: la mora del Parlamento

En las páginas anteriores, he intentado situar el debate sobre la función representativa del Congreso Nacional en relación con el descontento que se observa por parte de la ciudadanía frente a la actividad política propia de un sistema de democracia representativa.

Para ello, he sugerido que la idea de la representación no puede desligarse de las formas como es posible hacer responsables a quienes detentan el poder por delegación de la soberanía, de acuerdo con las reglas y principios proclamados por nuestra Constitución. He sostenido que, al igual que en el mandato civil, en el mandato político necesariamente hay una actuación por otro que obliga a que el representante dé cuenta de su administración, a riesgo de perder la confianza de su comitente.

Pues bien, en el ámbito del Derecho privado existen reglas que permiten efectivamente que estos ideales (o principios) se materialicen, pero en nuestro Derecho público estamos aún muy lejos de alcanzar dimensiones de una democracia participativa, de la

25 En este sentido, llama la atención que algunos partidos políticos que se autoproclaman como cercanos a las necesidades de la gente muestren, al mismo tiempo, una aversión a las formas de consulta ciudadana. Si lo que interesa es conocer los deseos de las personas, ¿qué razón hay para oponerse a preguntarle a ella antes de adoptar decisiones que, a fin de cuentas, van a incidir en la propia ciudadanía? Piénsese en el revuelo que causó, en octubre de 2002, el trascendido de que el Gobierno llamaría a un plebiscito para dirimir las divergencias en relación con las reformas constitucionales. Ante el anuncio, la Unión Demócrata Independiente manifestó su categórico rechazo a tal posibilidad (aun cuando su factibilidad es muy remota) a pesar de que encuestas recientes señalan que un 89% de la población desearía resolver los desacuerdos sobre esta importante materia a través de un plebiscito (*La Nación*, 2 de octubre de 2002, pág. 3).

cual podamos sentirnos orgullosos a pocos años de celebrar el bicentenario de Chile como república independiente.

Porque la comparecencia ante los electores de los funcionarios públicos que legislan en Valparaíso no es solo una cuestión de organización del poder sino, como hemos sentado, una materia en la que está involucrada la vigencia de derechos fundamentales básicos. La Constitución señala, en efecto, que la soberanía pertenece no al Parlamento, sino a la Nación toda, la que simplemente ha delegado en aquél su ejercicio (art. 5º), y si a ello agregamos el principio que ha inspirado este trabajo –que Chile es una república democrática, entendida, por cierto, como idea aspiracional– nos encontramos con que, en este contrato social que he denominado *mandato político*, el Parlamento no ha cumplido como debe hacerlo. En una palabra, si los preceptos de la Carta Política obligan a todos los órganos del Estado a someter su actuación a las normas que en ella se contienen (art. 6º), y si es deber de tales órganos respetar y promover los derechos fundamentales (art. 5º, inc. 2º), esto es, existen normas que orientan expresamente la dirección que debe tomar la función representativa del Congreso, resulta entonces que este está en mora de cumplir con sus obligaciones.

En tanto el Congreso Nacional no adopte medidas efectivas que permitan optimizar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, la democracia chilena seguirá siendo un modelo de deliberación que no conduce a decisiones justas, en términos de que los involucrados en ellas no son genuinamente quienes constituyen el cuerpo social. Como ha señalado Mouffe, en la política existe una dimensión de antagonismo que es consustancial a ella y que no solo debe no evitarse, sino, en verdad, promoverse.²⁶ La política es, en esencia, una lucha constante de intereses, y en un Congreso en el que cohabitan conglomerados que deben esforzarse por marcar diferencias entre sus miembros, la política pierde su esencia, su sustancia.

Así las cosas, es deber de nuestros representantes generar en la actividad política un círculo virtuoso, en el que a mayor posibilidad de intervenir (los ciudadanos) en la deliberación democrática, mayor sea el interés que muestren en el régimen mismo. Con ello –por ejemplo, a través de la posibilidad de presentar proyectos de ley o por medio de la consulta popular– el ideal del artículo 4º saldría, sin lugar a dudas, fortalecido y, así, Chile podría erigirse como la república democrática que pretende ser.

26 Mouffe, Chantal, *El Retorno de lo Político*, Paidós, Barcelona, 1999.