

SOBRE LA DEMOCRACIA EN EL PODER LEGISLATIVO

Carla Huerta*

Para poder realizar un análisis del funcionamiento del Poder Legislativo de conformidad con los requerimientos modernos de democracia y legalidad, debemos tratar de determinar los efectos de los procesos de reforma y adecuación del capítulo constitucional relativo al ejercicio de los derechos políticos del ciudadano que se han verificado en el contexto socio-político mexicano en los últimos tiempos.

En este sentido, pretendo hacer algunas reflexiones sobre el funcionamiento del Poder Legislativo dentro del marco de un *Estado Democrático* (término que conlleva una determinada carga valorativa), en el cual podemos suponer que la democracia no solamente existe como principio legitimador del Estado, sino también, como norma en la Constitución. Así, por ejemplo, el profesor Manuel Aragón Reyes¹ considera que la inclusión del término «democracia» en la Norma Suprema, significa dotarlo de un significado jurídico, que lo traduce en un principio no solamente procedimental, sino también, material.

Asimismo, debemos tomar en cuenta que, si actualmente pretendemos vivir en un Estado de Derecho², debemos entender a éste como aquel Estado en que el ejercicio del poder público se encuentra sujeto a una serie de normas generales de derecho positivo, en donde el propio Estado se encuentra obligado a garantizar el ejercicio de los derechos individuales, lo cual solamente es viable en la medida en que existan mecanismos de control de la actuación de los órganos del Estado, es decir, mecanismos de control de la constitucionalidad y de la legalidad.

En cuanto a la definición de la democracia, existen dos opciones: definir a la democracia como un proceso, o bien, establecer que la democracia supone la conformidad de ese proceso con determinados valores³. En este último

* Universidad Nacional Autónoma de México.

¹ Manuel Aragón, *Constitución y Democracia*, Ed. Tecnos, S. A., Madrid, 1990.

² Sobre el Estado Social de Derecho, v. Abendroth, Forsthoff y Döhring, *El Estado Social*, Madrid, 1984.

³ Bobbio sostiene que la palabra democracia tiene dos significados preponderantes dependiendo de si ponemos énfasis en la observancia de un conjunto de reglas jurídicas procedimentales, o si se inspiran en un ideal de igualdad, es decir, democracia en sentido formal o en sentido sustancial,

caso, se presupone la existencia de derechos individuales que son reconocidos por el derecho positivo, el cual, debe garantizar su distribución y ejercicio igualitariamente. Así, parece como si nos encontráramos ante un ideal de democracia más que ante una definición normativa.

En una definición formal de la democracia, entendida simplemente como un proceso que debe cumplir con determinadas condiciones de ejercicio para la toma de decisiones, el único derecho que en todo caso tendría que ser establecido y garantizado en un momento inicial, es el de acceso a la conformación de la voluntad política, es decir, el de la participación.

Norberto Bobbio da una definición «mínima», que sostiene que la democracia está «caracterizada por un conjunto de reglas primarias o fundamentales que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos»⁴. Por lo tanto, la democracia debe encontrarse «definida» en el ordenamiento jurídico, o mejor dicho, en la Constitución, mediante las normas que determinan, tanto los derechos políticos, como el proceso electoral mismo.

Considero adecuado adoptar una definición formal que no requiere la determinación previa del contenido de otros conceptos para hacerla comprensible o funcional y, suponiendo que no hay valores a los cuales han de adecuarse los resultados del proceso para determinar su validez, ni derechos que deben ser reconocidos y garantizados por el ordenamiento, podemos concluir con una propuesta de definición de democracia entendida como *un proceso para la toma de decisiones colectivas, sujeto a las condiciones de ejercicio establecidas en el ordenamiento jurídico*. Esta definición, al tener un carácter neutralmente procedimental, puede ser de gran utilidad para el análisis de instituciones jurídicas, tales como el Poder Legislativo, los Partidos Políticos o la cláusula de gobernabilidad de México⁵.

A partir de esta definición, procederemos al análisis de la democracia en el Poder Legislativo, el cual, puede ser dividido en dos momentos:

- a) el de la elección de los representantes del Congreso, y
- b) el de la toma de decisiones dentro del mismo.

Como *proceso de elección*, éste puede referirse a un sistema de democracia *directa*, bastante inviable en las sociedades modernas masificadas, o bien, de democracia *indirecta*, en el que los titulares de los órganos constitucionales ejercen las funciones correspondientes al cargo para el cual fueron electos y

respectivamente. Norberto Bobbio, *Liberalismo y Democracia*, Breviarios del Fondo de Cultura Económica, núm. 476, 1989, México, p. 42.

⁴ Norberto Bobbio, *El Futuro de la Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, p. 14.

⁵ La llamada «Cláusula de Gobernabilidad» era una disposición constitucional mexicana que convertía automáticamente a la mayoría relativa de la Cámara de Diputados del Congreso, en mayoría absoluta.

por lo tanto, «representan la voluntad popular». Esta ficción de la representación⁶, pretende satisfacer la imposibilidad de la participación directa en la toma de decisiones, así como legitimar al poder legislativo en virtud de la «soberanía popular». Sin embargo, como bien sabemos, el hecho de haber sido electo para desempeñar un cargo público, no implica una relación de mandato⁷.

El primer aspecto que me gustaría abordar, es el de la relación establecida entre el electorado y el representante, la cual es posible en sistemas de representación por mayoría en los casos de distritos uninominales, donde al menos, se cuenta con la información de quién es el candidato, sobre todo cuando la reelección inmediata es posible.

El problema se presenta en sistemas en que, además del principio de representación por mayoría, existe el de representación proporcional. Esta situación se agrava cuando los distritos son demasiado grandes y además, se establece un sistema de listas cerradas, en donde las posibilidades de que el representante cumpla con el compromiso que asumió frente al elector al obtener el voto, son casi nulas. Así, el representante sólo depende del elector en el momento de la elección y, una vez obtenido el cargo, se desvincula totalmente.

Inicialmente, existe una dependencia del representante respecto del partido político o, mejor dicho, de los dirigentes del partido, cuando hablamos de aquellos casos en los que no hay elecciones primarias y por lo tanto, tampoco existe la posibilidad de una designación democrática del candidato. Pero esta dependencia puede reducirse a la obtención de la candidatura, pues la elección depende del electorado quien, en realidad, vota por la ideología o las políticas que mantiene el partido político del que surge el candidato. A pesar de ello, no podemos culpar solamente al sistema electoral de la inexistencia de la capacidad de relacionarse o de exigir responsabilidad, pues uno de los principales problemas, es el de la desinformación.

Es como si una vez electos, los representantes no solamente se desvincularan del electorado, sino también del partido, a pesar de las posibles sanciones internas y de la facultad disciplinaria de los partidos respecto de sus miembros. Debido a esto, en sistemas de representación proporcional, conviene reforzar la organización de los Partidos Políticos⁸. Parecería lógico que si el

⁶ Kelsen considera que la ficción de la representación implica que el Parlamento es un lugarteniente del pueblo y que éste, solamente puede expresar su opinión dentro de y por el Parlamento. *Esencia y Valor de la Democracia*, Ed. Colofón, México, 1992, p. 53.

⁷ Kelsen sostiene que el principio parlamentario implica la condición de que los diputados no tienen que recibir mandatos imperativos de sus electores, por lo tanto el Parlamento ejerce una función independiente del pueblo. *Idem*.

⁸ Sobre la democracia interna de los partidos políticos, v. Ignacio de Otto, *Defensa de la Constitución y Partidos Políticos*, Madrid, 1985, y Jaime Cárdenas Gracia, *Crisis de Legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

representante electo se separa del partido, debiera ser depuesto, ya fuera a instancia del propio partido o por determinación de algún tribunal imparcial, pues el pueblo en principio, optó por la ideología de un partido. Sin embargo, si consideramos el derecho de asociación como un derecho fundamental, debemos reconocer el derecho correlativo a disociarse, aún cuando en principio los electores le han otorgado su voto en virtud de su afiliación, puesto que si existen razones para dicha separación, no son los electores quienes pueden exigir una justificación del abandono o cambio de partido del representante, puesto que no existe una relación de mandato entre ellos. De dicha separación, responde solamente frente al partido. La decisión debe ser respetada y debe permitirse al representante mantenerse en el cargo, en virtud de que la permanencia en el mismo, depende de la voluntad de los electores, pero en elecciones periódicas y no por acuerdo de partidos políticos. De existir la reelección inmediata, podría entonces el elector confirmar la permanencia mediante el voto.

La cuestión de la responsabilidad⁹ queda también diluida por el sistema de representación proporcional, pues el elector no conoce al candidato y tampoco puede decidir cómo distribuir esa representación extra en un sistema de listas cerradas.

Otro problema grave, es el de la inmunidad, que se traduce en irresponsabilidad. La inmunidad, por otra parte, no es indispensable, al menos no en términos absolutos. Esto, aunado a la desvinculación con los electores, crea una fuente de desconfianza en el sistema establecido.

La solución al problema de la desvinculación no es simple. Una posibilidad es el establecimiento exclusivo de distritos uninominales o de listas abiertas a los votantes, en el caso de representación proporcional, o bien, implementar medidas que permitan aumentar la participación del elector mediante el establecimiento en la Constitución de formas de democracia directa tales como la iniciativa popular y el referéndum, o medidas de control tales como el plebiscito.

La cuestión de la responsabilidad es más difícil de resolver pues, el establecer la posibilidad de reelección, no soluciona por sí sola ni de inmediato el problema pues, en principio, sí habría mayor interés por satisfacer las demandas del electorado, pero esto podría conducir a que los intereses nacionales fueran relegados a un segundo plano y, probablemente, haría ineficiente el proceso legislativo, al menos en la etapa inicial, en virtud de la lucha de los representantes por satisfacer los intereses de sus representados.

⁹ Bobbio considera que en las democracias representativas, el representante debe gozar de la confianza del cuerpo electoral, puesto que ya no es responsable frente a sus electores y su «mandato» es irrevocable; por otra parte, no es responsable directamente frente a sus electores, precisamente porque debe velar por los intereses generales de la sociedad y no los de los particulares. Bobbio, *op. cit.*, p. 37.

Una buena forma de mejorar o establecer una relación real entre los electores y sus representantes, sería el establecimiento jurídico de instrumentos de comunicación e información entre ambos, aun cuando las sugerencias de los electores no fuesen vinculantes para el representante. Así, el elector obtendría el beneficio de la información y la aclaración de sus dudas, de lo cual, podría enriquecerse el proceso legislativo, en el sentido de que el representante estaría más cerca de las demandas reales del electorado y éstos, conocerían los efectos posibles de futuras leyes. Por otra parte, esto implicaría probablemente, un aumento del debate en el Congreso para lo cual sin embargo, considero indispensable la redefinición de la actuación del Poder Legislativo y de los procesos internos de toma de decisiones.

Otro de los factores de distanciamiento entre el elector y el representante, es la posibilidad de celebrar coaliciones entre partidos. Estas se logran mediante la negociación y la transacción, pero distorsionan a la selección que hizo el elector al momento de votar en favor de un determinado partido que, posteriormente, se coaliga con otro u otros, diluyendo así aún más la responsabilidad y haciendo desaparecer la posibilidad de establecer una relación entre ambos. Una desventaja del sistema de representación proporcional, que tiende a afectar los intereses del elector, es que permite al partido predominante y al gobierno, determinar la futura composición del Poder Legislativo mediante la reforma de leyes electorales y sistemas de mayorías.

Para poder referirnos al segundo momento antes mencionado, es preciso hacer una breve referencia a los partidos políticos. Como sabemos, éstos son asociaciones formalmente organizadas y reconocidas por el ordenamiento jurídico, con el propósito de obtener y mantener el control sobre la lucha política por el gobierno. En otras palabras, son instrumentos de lucha por el poder, que deben tener una ideología definida para hacer posible la competencia y que, en última instancia, se configuran como factores de equilibrio entre gobernantes y gobernados. Por su parte, el derecho electoral se encarga de normar la actividad política competitiva, permitiendo el pluripartidismo que supone todo sistema democrático (una elección sin alternativas carece de sentido)¹⁰.

Los partidos políticos son necesarios para la democracia, en la medida en la que pueden satisfacer demandas colectivas y en la que proporcionan estabilidad al sistema dado que, los electores, tienen la capacidad para determinar un sistema bipartidista. Por otra parte, es preciso no confundir estabilidad con gobernabilidad pues, si bien podemos considerar la estabilidad como un fin de la democracia más que como un valor, ésta se logra donde hay consenso que surge del establecimiento de instituciones jurídicas democráticas, es decir, mediante la determinación de los procesos que fomenten la discusión

¹⁰ Sobre los partidos políticos, v. Robert Michels, *Los Partidos Políticos*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1983, y Ramón García Cotarelo, *Los Partidos Políticos*, Ed. Sistema, Madrid, 1985.

pública y la participación en la toma de decisiones. Dicha estabilidad se configura como un presupuesto de la gobernabilidad.

El Congreso por su parte, es un órgano colegiado para la formación de la voluntad decisoria del Estado. Es electo pueblo, en virtud de un derecho de sufragio general e igual. Este aspecto es el que hace al Congreso democrático hacia el exterior (puesto que se ha seguido el procedimiento establecido en las normas).

Hacia el interior, el proceso de toma de decisiones se rige por el principio de mayoría, de modo que los derechos de las minorías, también deben ser garantizados¹¹. El principio de la mayoría según Kelsen¹², se fundamenta en la idea de que el orden social debe concordar con la voluntad del mayor número y discrepar de la del menor número, principio que no se traduce en un imperio de la mayoría sobre la minoría, sino que los resultados derivan de la capacidad de transacción y negociación entre los diversos grupos. Es por ello, que la regla de la mayoría debe estar complementada por el consenso.

Un factor muy importante que tenemos que tomar en consideración al analizar la democracia interna del Poder Legislativo, son las cláusulas de gobernabilidad, cuyos efectos negativos se manifiestan en los hechos al distorsionar la representatividad, pues fabrican una mayoría artificial en las Cámaras del Congreso -específicamente en la de Diputados en el caso de México- en favor de un partido que, aun siendo mayoritario, no ha obtenido la mayoría absoluta de los votos en la elección nacional, con lo que se permite una «sobre-representación» en el Poder Legislativo, con el beneficio de la mayoría absoluta y sin conceder a los Partidos, la posibilidad de negociación, lo cual impide el equilibrio entre la mayoría y las minorías.

Si entendemos a la democracia como reglas de ejercicio, las normas electorales para ser democráticas, no deberían establecerse con el fin de favorecer a un partido determinado y, en este sentido, la cláusula de gobernabilidad favorece al partido que ya posee una mayoría, con lo que predetermina de antemano el monto de su sobre-representación. Por lo tanto, podemos concluir que dicha cláusula no contribuye a lograr una distribución igualitaria de la representación entre los partidos. Otro aspecto negativo de la cláusula de gobernabilidad, es que reduce la incertidumbre del resultado en el proceso para el partido predominante, o bien, obliga a los partidos a formar coaliciones forzadas para alcanzar el premio establecido en la cláusula. La eliminación de dicha cláusula, o su reducción al grado de no otorgar una mayoría absoluta y manteniendo una cierta incertidumbre en los procesos electorales, fortalece el sentido de la competencia y hará más imparcial el

¹¹ Kelsen sostiene que «la mayoría presupone la existencia de la minoría, y el derecho de aquella presupone el derecho de la existencia de la minoría». Cfr. Kelsen, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Ed. UNAM, 2a. ed., México, 1988, p. 341.

¹² *Ídem*, p. 340.

resultado del proceso, ya que iguala las posibilidades de los partidos y por otra parte, elimina la imposibilidad del elector de sancionar a su partido en las siguientes elecciones cambiando el sentido de su voto. Así, podemos decir que la democracia en el Poder Legislativo está determinada por los partidos políticos.

Una propuesta razonable para reivindicar el protagonismo y el carácter democrático del Poder Legislativo, radicaría en la revisión del equilibrio del sistema político, para hacer operativas las facultades de control que la Constitución le ha conferido respecto del Poder Ejecutivo¹³.

Por último, cabe decir que los recientes procesos de reforma constitucional y la modificación de los procesos electorales en México, son congruentes con una definición formal de democracia -concepto dinámico que responde a la necesidad de satisfacer demandas colectivas en constante transformación-. Sin embargo, me gustaría agregar que, al hablar de un Estado democrático¹⁴ (que junto con el Estado de Derecho forman parte del discurso político actual), se entiende que al proceso decisorio se han integrado valores tales como la libertad y la igualdad, determinados «democráticamente» y que tienden al desarrollo de la dignidad humana.

¹³ Sobre el tema de los controles, consultar Karl Lowenstein, *Teoría de la Constitución*, Ed. Ariel, 2a. ed, Barcelona, 1976.

¹⁴ Según Bobbio, el contenido mínimo del Estado democrático sigue siendo: garantía de los principales derechos de libertad, existencia de varios partidos en competencia, elecciones periódicas y sufragio universal, decisiones colectivas, concertadas o adoptadas con base en el principio de mayoría y, de cualquier manera, siempre después del debate libre entre las partes o entre los aliados de una coalición de gobierno. Bobbio, *op. cit.*, p. 29.