LAS TRES FORMAS DE REPRESENTACIÓN DE LA SOCIEDAD POLÍTICA

José Pedro Galvão de Sousa

1. La representación de la sociedad por el poder

Siendo la representación, en lo que concierne a la actividad humana en general, susceptible de diversos significados, comporta, igualmente, diferentes acepciones en el campo del Derecho. De ahí la distinción en cuanto al modo de entenderla en Derecho privado y en Derecho público.

Ciñéndonos ahora a este último, o más exactamente al Derecho político, cumple también señalar aquí varios significados.

Se trata de determinar en qué consiste la representación de una sociedad política. Ahora bien, ésta puede darse bajo distintos aspectos, por lo que el mismo término «representación» no es aplicado unívocamente, sino por analogía.

En primer lugar, toda sociedad políticamente organizada está representada por el poder. Éste le proporciona unidad, paz y seguridad. Unión moral y estable de varios individuos con vistas a un fin común, la sociedad requiere una autoridad, para hacer efectiva la cooperación de todos según el objetivo común a alcanzar. El poder o la autoridad –dos expresiones, acentuando la primera la fuerza o la eficacia directiva, y la segunda, el Derecho o la superioridad moral– es un principio de unidad social, coordinador de la actividad de los particulares para la consecución del bien común. A estas dos expresiones corresponden también, respectivamente, las ideas de legalidad y legitimidad: la legalidad establecida por el poder, en condiciones de hacerlo, esto es, de promulgar normas jurídicas y exigir su observación; la legitimidad otorga orden legal, una vez conforme a los principios superiores de justicia y a la constitución histórica de la sociedad.

Fundación Speiro

Ocurre además que la sociedad política está formada por varios grupos o sociedades menores, rigiéndose cada cual por una autoridad. Sobre las autoridades sociales se ejerce el poder de la autoridad política, centro de unidad y coordinación. Una autoridad, al frente de determinado grupo, lo representa ante los demás. Desde la primera de las sociedades, y la más natural, es lo que ocurre: el jefe de la familia, en el ejercicio del poder paterno, la representa. En las sociedades patriarcales, este dominio se extiende, y el jefe de familia más viejo pasa a representar a todos los demás grupos familiares constituidos en torno a sí. En el ámbito de la sociedad doméstica existe una soberanía, que después muda a soberanía política. Entre los pueblos modernos, la autoridad del Estado representa la comunidad nacional, aplicándosele la noción de soberanía política, esto es, el atributo del poder supremo ejercitado en orden al bien común de toda la colectividad, y no sólo en el ámbito de cada una de las sociedades menores que la componen.

Tratándose de las modernas Naciones, organizadas bajo la forma de Estado nacional, el poder del Estado representa a la Nación. En el antiguo mundo de la πόλις griega y de la *Civitas* romana, la sociedad política era representada por los que gobernaban la ciudad. En la sociedad feudal de la Edad Media, la soberanía política se fragmentó entre los señores feudales, que ejercían funciones de Estado, aunque poco después el poder del rey fue prevaleciendo sobre tales poderes que impedían su unificación, volviendo a quedar ésta plenamente realizada en las monarquías absolutas, cuando el monarca podía afirmar: *L'État c'est moi.* Del mismo modo que los gobernantes de hoy día pueden decir: *L'État c'est nous.* El Estado, concretamente, son los hombres en el poder, y siendo por medio del Estado que la sociedad ve asegurada su unidad como cuerpo político, se sigue que el poder representa a la sociedad como un todo.

En la lección de Eric Voegelin, las sociedades políticas en forma para la acción deben poseer una estructura interna que permita a algunos de sus miembros –el jefe, el gobierno, el príncipe, el soberano, el magistrado, etc.– contar con una obediencia habitual de cuantos le quedan sujetos,

Fundación Speiro

cuando se trate de actos o medidas tendentes a satisfacer las necesidades existenciales de la sociedad, tales como la defensa del territorio y la administración de justicia. Estas sociedades no son seres cósmicos o existentes desde la eternidad, sino que se forman en la historia, en medio de contingencias particulares y variables, de las que depende el modo de estructuración de cada una (1).

A ese proceso histórico mediante el cual los hombres constituyen una sociedad en forma para la acción, lo denomina Voegelin articulación de un agrupamiento social. Y concluye: «Como resultado de la articulación política, encontramos seres humanos, los dirigentes, que pueden actuar por la sociedad, hombres cuyos actos no les son imputables a ellos mismos, sino a la sociedad en cuanto un todo, con la consecuencia de que, por ejemplo, la promulgación de una norma general reguladora de un sector de la vida humana no se entenderá a la manera de una práctica de filosofía moral, sino que será recibida por los miembros de la sociedad como la declaración de una regla con fuerza obligatoria para ellos. Cuando sus actos son efectivamente imputados de tal forma, una persona es el representante de una sociedad» (2).

Aquí podemos, con el mismo autor, señalar la diferencia entre representación y otros tipos de imputación. Un agente, un delegado, un comisario, un mandatario, no son representantes en este sentido. Reciben poderes de un mandante para cumplir determinada tarea, de acuerdo con las instrucciones que les fueron dadas. El representante, en el caso en cuestión, es la persona a quien compete realizar ciertos actos en nombre de una sociedad, y esto en virtud de la posición que ocupa en la estructura de la comunidad, sin precisar recibir instrucciones específicas, ni depender tales actos de aprobación o posible impugnación (3).

La representación es inherente al poder, y surge de la articulación de la sociedad. Ésta se proyecta históricamente,

---

(1) Eric Voegelin, *The New Science of Politics*, Chicago, The University of Chicago Press, 1952, pp. 36 y 37.

(2) *Ibid.*

(3) *Loc. cit.* El autor pone un ejemplo. Un delegado en Naciones Unidas es *agente* de su gobierno y procede según las instrucciones recibidas. El Gobierno que lo designó es *representante* de la respectiva sociedad política.

Fundación Speiro

con unidad y capacidad de acción, una vez articulada en las condiciones que le son peculiares y la distinguen de las demás sociedades, en cuanto a la forma política de la cual se reviste concretamente.

Puede darse una perfecta consonancia entre los poseedores del poder y los demás miembros del cuerpo político, o puede también que tal consonancia no exista. Un gobierno impopular y hasta tiránico no por ello deja de representar a una sociedad política. Se trata ahora de otro problema: el del consentimiento popular a la autoridad. Sin un mínimo de consenso, no es posible gobernar, pero este consenso puede ser obtenido a la fuerza o por métodos propagandísticos, o de sugestión o intimidación, característicos de las modernas técnicas de dominación política. Puede darse incluso el caso de una inercia consentida por parte de la población sujeta al yugo de un régimen tiránico, y en este sentido es en el que se aplica el dicho: «Cada pueblo tiene el gobierno que merece».

De cualquier forma, el poder es elemento indispensable en una sociedad política, es su elemento representativo por excelencia, en cuanto completa la existencia de un cuerpo social que, sin él, no tendría unidad y se disgregaría.

Es por ello que Sir John Fortescue, el famoso autor de *De Laudibus Legum Angliae*, aplicando a la sociedad política por analogía –como hicieran otros autores– la noción de *corpus mysticum*, sostenía que sin autoridad el pueblo sería acéfalo. El reino sólo se completa cuando surge una cabeza –*rex erectus*– que ha de gobernar al pueblo (4).

Todo lo anterior, con independencia de la forma de gobierno, sea monárquica o republicana, despótica o legal, sino sólo teniendo en cuenta la representación de la sociedad en cuanto unidad política históricamente establecida. Otra cuestión es determinar si la autoridad existente es legítima o no, y si el gobierno corresponde o no a las aspiraciones populares.

2. La representación de la sociedad ante el poder

La idea de representación de la sociedad por el poder no implica necesariamente que tenga que haber órganos

(4) *Apud* Eric Voegelin, *op. cit.*, pp. 42 y 43.

Fundación Speiro

representativos del pueblo junto al gobierno. Esto se da en los llamados regímenes representativos –siendo tales órganos los parlamentos o asambleas de elección popular– pero es necesario notar que esos regímenes pertenecen a la tradición greco-romana y occidental, y fueron desconocidos en la historia de los pueblos orientales, donde no por ello el poder dejaba de representar a la sociedad.

Pasamos ahora a un segundo tipo de representación política: la representación de la sociedad ante el poder. A este respecto se emplea la expresión «instituciones representativas».

Se configura, de esta forma, la representación de la sociedad política a modo de comunicación entre el pueblo y el gobierno, un vínculo establecido entre la comunidad y el poder que la rige. Se trata de uno de los grandes temas de la Teoría del Estado, que puede ser construida por entero en torno a tres nociones fundamentales: Sociedad, Poder y Representación (5).

Sociedad: medio en que se forma el Estado.

Poder: elemento coordinador de la sociedad, principio de unidad social, centro propulsor de los diversos órganos por los que se realiza la actividad estatal.

Representación: ligamen entre la sociedad y el poder, sintonizando la acción de los gobernantes y las aspiraciones de los gobernados, llevando al conocimiento de las esferas dirigentes los intereses de los distintos grupos constitutivos de la sociedad política y las reivindicaciones de sus miembros.

En este sentido, la representación política es ciertamente de carácter público, tal y como han subrayado los autores contrarios a su asimilación con el mandato. Pero, para que tal representación sea efectivamente auténtica, debe estar engranada con los intereses particulares de los grupos y de los individuos.

Ha existido al respecto mucha confusión, que es necesario evitar. En los organismos representativos de la sociedad ante el poder –esto es, que aseguran la presencia del pueblo, mediante representantes categorizados, junto al gobierno, a fin de establecer aquella sintonía– importa reproducir

(5) José Pedro Galvão de Sousa, *Política e Teoria do Estado*, São Paulo, Saraiva, 1957, p. 133.

Fundación Speiro

la imagen de la sociedad realmente existente, hacer de la representación como un espejo de esa realidad. Nada importa más a quienes quieren verse políticamente representados.

No reflexionamos aquí sobre cuál debe ser el mejor sistema para asegurar tal representación: si un régimen unicameral o bicameral, si la representación mediante partidos políticos o de base corporativa, si por medio del sufragio universal o restringido. Todas ellas son cuestiones importantísimas, sin duda, y a su vez, dependientes de situaciones concretas y variables, sobre las cuales ahora no cabe detenerse a buscar solución. Colocándonos en el plano conceptual de la representación de la sociedad política, a fin de distinguir los diversos aspectos que ésta comporta, vemos que el poder representa a la sociedad, y que la sociedad se representa junto al poder. En el primer caso, la sociedad es representada globalmente, como *corpus politicum*, cuya cabeza es la autoridad. En el segundo caso, la sociedad se representa ante el Estado en su realidad existencial, llevando a las instancias de poder los intereses necesitados de atención. El poder representa la sociedad política en cuanto ésta constituye una *unidad*. La sociedad se representa frente al poder en cuanto multiplicidad, esto es, en la *pluralidad* de los grupos que la componen y de las aspiraciones de sus miembros. Intereses diversos y opiniones divergentes suscitan tales aspiraciones. En el régimen de partidos, se busca dar representación a las variadas corrientes de opinión, de ahí el mecanismo de la representación proporcional, a fin de no excluir a las minorías. En la representación corporativa, se tienen en cuenta sobre todo los intereses de los grupos componentes de la sociedad política. Pero, en una hipótesis o en otra, existe siempre la variedad correspondiente a la realidad existencial de la *Civitas*, que no es un bloque monolítico, sino que se constituye a base de pluralidad.

La preocupación de dar un cuño público a la representación de la sociedad frente al poder y hacer de los representantes o diputados verdaderos *representantes* y no *mandatarios*, llevó a muchos juristas a interpretar el sistema representativo en el sentido de excluir totalmente la cualificación del elector por su posición en la estructura social, viendo en él simplemente al ciudadano, *le Citoyen* de la teoría del Estado

Fundación Speiro

dominante en la Revolución francesa. Y sobre todo –lo que es más grave–, la misma preocupación de vinculación con sus electores tuvo el diputado, con los intereses reales que le cumple patrocinar, transformándolo en representante del pueblo convertido en una gran sociedad anónima.

Se estableció así la misma unidad de cuerpo político en la representación de la sociedad *por* el poder, y en la representación de la sociedad *ante* el poder. La sociedad representada mediante instituciones de tipo parlamentario debía ser el *corpus politicum*, en su unidad, el pueblo titular de la soberanía, masa de ciudadanos, cada uno de los cuales se tornaría, en el momento de la elección, una *vox populi*, transmitiendo a los electos la misión de actuar, en su lugar y cada uno de ellos, como esa *vox populi* y de representar a la colectividad en cuanto un todo. De tal forma, el poder político representa toda la sociedad unitariamente considerada. Así, las dos ideas –esto es, los dos conceptos diversos (representación de la sociedad por el poder y representación de la sociedad ante el poder)– terminan por fundirse en una misma idea. Se pierde pues el sentido analógico de la representación. Se confunde representación y autoridad. Se cae en el monismo conceptual.

3. La representación de la sociedad en el poder

Un tercer aspecto de la representación de la sociedad política se desdobla a su vez en dos partes. Se trata ahora de la representación de la sociedad *en* el poder, lo que nos conduce a la idea de gobierno representativo.

El poder político existe para garantizar la convivencia de los hombres en un ambiente de paz y respeto mutuo, cumpliéndole, antes que nada, proporcionar a todos la certeza del Derecho. Razón de ser elemental de la autoridad es el mantenimiento del orden jurídico, pero también se le señalan otros objetivos, y la propia expresión *auctoritas* –de *augere*, aumentar, ampliar, acrecentar– está indicando que le cabe contribuir por su parte, cuando sea necesario, a que los miembros de la sociedad se complementen en su actividad y dispongan de todos los bienes o recursos que necesitan.

Fundación Speiro

Sin negar el papel decisivo desempeñado, en ciertas circunstancias históricas, por los grandes jefes, dirigentes, y organizadores de pueblos (6), la verdad es que el poder político, en la persona de un solo hombre o ejercitado por una élite dirigente, confirma un Derecho existente en la sociedad. El orden jurídico no es una creación *ex nihilo* del poder del Estado, sino que tiene sus fuentes más profundas en los grupos que constituyen la comunidad global (7). La misión del Estado no es sustituir a estos grupos en la realización de la finalidad y objetivos de cada uno de ellos, y sí prestarles el auxilio o subsidio debidos.

Por eso mismo, a los hombres que viven y trabajan en tales grupos debe reconocérseles el derecho de una comunicación con el poder, mediante el cual procuran que sean debidamente conocidos y respetados sus intereses, su capacidad de iniciativa y, en el buen sentido de la palabra, sus privilegios. En la autoridad estatal, coordinándoles la acción en vista al bien de toda la colectividad, tales agrupamientos orgánicos esperan encontrar amparo para la protección de sus derechos y ayuda para su propio desarrollo. Esta doble misión cabe legítimamente al Estado, pero éste sobrepasaría sus funciones caso de arrogarse, en un acto de autodeificación, el papel de creador del orden jurídico y de ser providencia tutelar de sus subordinados, anulándoles su acción, sustituyéndolos, absorbiéndolos totalitariamente.

De ahí el valor de la representación política, medio de resguardar y satisfacer los legítimos intereses de la comunidad. La ausencia, el declive, o la ineficacia de las instituciones representativas significan la puerta abierta a la tiranía y

(6) Dos ejemplos bien esclarecedores son el de Portugal, cuya nación fue tallada a golpe de espada por el conde D. Henrique, al frente de los barones de Entre-Duero y Miño, y el de Francia, cuya unidad política resultó de la persistente y firme actuación de sus reyes. Recordemos el significado de las palabras *dux* y *rex*, ambas expresando funciones propias de la autoridad. El *dux* conduce (de *ducere*), impulsa, tiene la iniciativa. El *rex* reina, organiza, mantiene el orden.

(7) Esta tesis ha sido sostenida, entre nosotros, con insistencia y brillo, por el profesor Goffredo Telles Júnior, en sus cursos de Introducción a la Ciencia del Derecho, en cuyos seminarios el autor de estas líneas viene participando.

Fundación Speiro

el absolutismo estatal, que en la actualidad se presenta bajo la forma radical y extrema del Estado totalitario.

La representación –lo vimos en el parágrafo anterior– se nos configura como un proceso de conexión entre la sociedad y el poder, permitiendo a éste conocer el estado real de aquélla, y ofreciendo a la sociedad un instrumento para prevenirse de los desmanes de los gobernantes.

Pero el centro de la decisión política es siempre el poder, y la simple existencia de órganos representativos de la sociedad frente al poder no basta para atender plenamente las reivindicaciones sociales. El ideal de un sistema representativo no es dar a conocer una determinada situación, es obtener la satisfacción de aquello que, por medio de él, se reivindica. En otras palabras, el pueblo aspira también a influir positivamente en las decisiones políticas, esto es, a participar del gobierno.

Se pueden concebir instituciones representativas meramente consultivas, sin una participación propia en la esfera de dirección social propia del poder. Y también cabe la hipótesis de una cooperación de tales órganos con la actividad gubernamental, verificándose entonces el gobierno representativo. En este caso, los representantes del pueblo –o de la sociedad ante el poder– no se limitan a exponer hechos y solicitar medidas. Más que a presentar *remontrances* o *doléances*, como se hacía en el régimen representativo de los Estados Generales de Francia, llegan a deliberar o influir positivamente en las resoluciones del poder.

La idea de que el poder asocie a sí a los elementos componentes de la sociedad política es muy antigua. En los pueblos primitivos, el jefe supremo se hacía asesorar por sacerdotes y otros jefes que representan a la comunidad. En la monarquía visigótica hay trazos de esa participación proporcionada a elementos sociales categorizados, representantes de la sociedad junto al poder político. Y los reinos medievales, en sus inicios, conocieron la institución de la *Curia regis*, al principio compuesta sólo por los magnates del reino, pero después extendida hasta constituir un esbozo de los parlamentos o cortes, recibiendo en fases posteriores a elementos procedentes de las varias clases sociales organizadas.

Fundación Speiro

Ése era el ideal del régimen mismo en el pensamiento de Santo Tomás de Aquino, combinando la monarquía, la aristocracia y la democracia, ideal que correspondía en parte a las instituciones del siglo XIII y sobre todo al ejemplo que el Doctor Angélico tenía ante sí en la realeza de Francia cuando gobernaba San Luis. En grado más acentuado de representación popular se halla el régimen de la Inglaterra de nuestros días, con su monarquía aristo-democrática y la preponderancia atribuida al Parlamento, órgano que representa al pueblo.

Repárese bien en la diferencia entre los dos ejemplos, a fin de dilucidar convenientemente el asunto. En las monarquías limitadas de la Edad Media, con anterioridad al absolutismo, el pueblo apenas participaba en el poder, lo que más que en Francia sucedió en los reinos hispánicos y comenzó desde luego a acentuarse en Inglaterra. En este último país, el régimen mixto llegó a dar al pueblo más que mera participación en el gobierno y, afirmando que el principio de soberanía residía en el pueblo, los ingleses hicieron del Parlamento un órgano de expresión de la voluntad popular, verdadera fuente de decisiones políticas.

4. La idea moderna de gobierno representativo

He aquí la segunda fase del gobierno representativo. Éste pasa a ser entendido no como simple participación del pueblo en el poder, sino como gobierno del pueblo por sus representantes electos, realizando así, de forma indirecta, el «gobierno del pueblo por el pueblo». En Inglaterra, las transformaciones políticas del sistema representativo tradicional condujeron al parlamentarismo. Otra modalidad de gobierno representativo en el mismo sentido –esto es, gobierno del pueblo por sus representantes electos–, surgió en los Estados Unidos con el presidencialismo, dependiendo allí de la elección popular tanto el Legislativo como el Ejecutivo, entendiéndose que ambos poderes son órganos de ejecución de la voluntad popular.

Tales experiencias políticas –de fundamental importancia una y otra, pues de ellas se originaron los modernos gobiernos representativos– corresponden a la idea de democracia representativa. El pueblo, no gobernándose directamente a

Fundación Speiro

sí mismo, está en el poder en las personas de sus representantes. Y no lo está sólo para asesorar al jefe de Estado, o para deliberar en común con él –como hacían los componentes de la *Curia regis* medieval–, sino para decidir soberanamente.

La democracia representativa asume así la plenitud de su significado. No se trata sólo de un régimen en que el pueblo es oído y atendido mediante instituciones representativas adecuadas para representarlo *ante* el poder, ni de una colaboración del pueblo con el gobierno mediante representantes de aquel que están *en* el poder. Estos representantes del pueblo en el poder devienen detentadores del poder, abarcan todos sus cuadros, se identifican con él. El pueblo es el poder.

De ahí el concepto de Kelsen: «Democracia significa identidad de gobernantes y gobernados, del sujeto y del objeto del poder, gobierno del pueblo por el pueblo» (8).

Y de ahí también que afirmara Carl Schmitt que la democracia realiza el principio de identidad, opuesto al de representación. A su vez, el principio de representación es propio de la monarquía y el principio de identidad caracteriza la democracia. Cuando todo el pueblo es sujeto del poder, existe una identidad que impide hablar de representación. Por ello Rousseau era irreductiblemente contrario a la representación, y dirigía, en el *Contrat Social*, aquella invectiva al pueblo inglés, que –en sus palabras– se juzgaba libre, pero que sólo lo era efectivamente en el momento de la elección, pasando a ser después esclavo del Parlamento (9). La voluntad no se representa –decía Rousseau–, y por eso la voluntad de los parlamentarios no es la voluntad del pueblo.

Nótese que Carl Schmitt considera representación e identidad como principios político-formales. Bajo este prisma la democracia excluye la idea de representación, pues el pueblo reunido no representa al soberano, es el soberano, según expresión de Kant, recordada por Schmitt (*So repräsentiert das vereignite Volk nicht bloss den Souverän, sondern es ist dieser selbst*). La idea pura de democracia, en cuanto forma de gobierno –esto

(8) Hans Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*, Barcelona, Labor, 1934, p. 30.

(9) Jean-Jacques Rousseau, *Du Contrat Social*, lib. III, cap. 15: «*La Souverainité ne peut être représentée par la même raison qu'elle ne peut être aliénée*», etcétera.

Fundación Speiro

es, gobierno *por* el pueblo–, sólo sería realizada si fuese posible la democracia directa. Fue lo que comprendió Rousseau al criticar la representación de la soberanía. Pero esta identidad absoluta entre pueblo y poder acabaría por llevar a la negación del poder y de la diferenciación gobernantes-gobernados, o sea, poder-sociedad. Sería el anarquismo, con exclusión de la autoridad, absorbida ésta en el pueblo.

El ideal de gobierno representativo en las democracias modernas es justamente hacer imperar la voluntad del pueblo en el gobierno que lo representa. Para Rousseau la cuestión surge como la cuadratura del círculo. Y Carl Schmitt, apuntando hacia el antagonismo entre la idea de representación y la de democracia, al mismo tiempo que reconoce «no existir ningún Estado sin representación», hace ver que la democracia pura es irrealizable, pues conduciría al aniquilamiento del Estado y a la disgregación de la sociedad (10).

5. Consideraciones sobre la forma de gobierno y la sociedad política

Prosiguiendo el análisis del pensamiento de Schmitt, es interesante notar ahora que, al considerar el principio de la representación característico de la monarquía, el discutido autor alemán no tiene en vista las monarquías representativas, opuestas a las absolutas –esto es, la monarquía limitada o atemperada en el régimen mixto de gobierno–, sino que acentúa sobre todo la representatividad existente en las monarquías absolutas. En éstas, el monarca es absolutamente el representante del Estado en cuanto unidad política. Y concluye Schmitt: «La Monarquía absoluta es, en verdad, Representación absoluta» (11).

(10) «Una entera, absoluta identidad del pueblo presente consigo mismo como unidad política nunca existió en ningún lugar ni en ningún momento. Toda tentativa de realizar una democracia pura y directa tiene que observar esos límites de identidad democrática. De no ser así, democracia directa no significaría otra cosa que disolución de la unidad política» (*Verfassungslehre*, Berlín, Duncker & Humblot, 1954, p. 207). Sobre los dos principios de identidad y de representación, *vid.* todo el § 16, n. 2, de esta obra, donde se hallan los demás pasajes arriba citados.

(11) *Ibid.*

Fundación Speiro

Con tal afirmación puede parecer que el ilustre jurista germánico disloca el asunto. De la representación como medio de comunicación del pueblo con el gobierno –o de actuación de la voluntad popular sobre los órganos de poder–, pasa hacia la representación de la sociedad por el poder como centro de unidad política. Es cierto que no hay Estado sin representación, pero puede haber Estados sin instituciones representativas, o sin que el pueblo esté representado en el gobierno. Y el núcleo del ideal democrático de gobierno representativo reside en que el poder no se limite a representar al pueblo en cuanto unidad política, y sea ejercido de conformidad con las aspiraciones populares, manifestadas en ocasiones de forma directa (plebiscito, referéndum), y más frecuentemente por medio de los representantes designados por el pueblo para ser los portadores de tales aspiraciones.

Lo que Schmitt delimitó muy bien fue el carácter irreconciliable de la idea pura de democracia con el principio de representación. Por eso mismo, la democracia representativa supone un régimen mixto, en el que se reconoce, junto al elemento democrático, otros elementos no democráticos, para poner a salvo la unidad del poder –que se aniquilaría si perteneciese a todos– y, también, para posibilitar la formación de élites dirigentes, éstas sí verdaderamente representativas, pero ahora con carácter aristocrático.

El régimen inglés, como vimos, es de un gobierno representativo de la modalidad de monarquía aristo-democrática. Rousseau diría que el pueblo inglés es esclavo del Parlamento, y los propios ingleses se encargarían de darle confirmación con aquel famoso dicho de que el Parlamento en Inglaterra puede hacerlo todo, menos cambiar un hombre a mujer o viceversa (12).

En verdad, por ello, cualquier democracia que intente realizarse, en cuanto forma de gobierno, tiene que aceptar la composición de un régimen mixto, en el que un elemento personal –el jefe de gobierno–, o un elemento aristocrático –por ejemplo la Cámara alta del tipo de la *House of Lords* o

(12) Teóricamente, los poderes del Parlamento británico no tienen límites. En la realidad política, van decreciendo día a día.

Fundación Speiro

del Senado americano– equilibre el elemento propiamente democrático o popular, con más o menos vigor (13).

Uno de los primeros teorizadores del gobierno representativo es precisamente un inglés, John Stuart Mill, que lo preconizó como «el ideal de la mejor forma de gobierno», y que ponderaba que era necesario contener en sus límites racionales las funciones de los cuerpos representativos, distinguiendo «de un lado, la tarea de criticar y de controlar, de otro, la conducción real de los negocios». El primero de estos encargos –proseguía el conocido autor–, debe ser confiado a los representantes del mayor número, al paso que la dirección de los negocios públicos sólo puede darse satisfactoriamente desde que se confíe «a un pequeño número de hombres destacados, experimentados, preparados, de hecho, por una educación y por una praxis especial, y que no dejen por esto de ser responsables ante la Nación» (14).

Representar al mayor número y aprovechar las élites dirigentes han sido preocupaciones constantes de cuantos anhelan la realización de la idea democrática. Cuanto más amplia sea la *representación de la sociedad ante el poder*, tanto más perfecta podrá ser la idea de democracia. Pero *la representación de la sociedad en el poder*, para compartir la dirección de la cosa pública, tiene que ser restringida, y cuanto más rigurosa sea la selección, tanto más perfecto será el gobierno.

Estas consideraciones nos conducen a la división de las formas de gobierno en monarquía, aristocracia y democracia, venida de los griegos, analizada por Aristóteles y tantas veces reproducida a los largo de la historia de las ideas políticas.

Entre las formas políticas podemos distinguir formas de gobierno, de Estado y de sociedad. Formas de gobierno son la monarquía y la república. Estado unitario y Estado

(13) En la evolución del régimen inglés, la representación aristocrática de los Lores fue cediendo terreno a la representación democrática de la Cámara de los Comunes, y el Gabinete fue ganando mayor importancia (sobre todo, hoy, el Primer Ministro). Considerando el elemento personal, el presidente de la República, en los Estados Unidos, supera con mucho, con su poder, al rey o a la reina de Inglaterra.

(14) John Stuart Mill, *Representative Government*, vers. francesa, París, Guillaumin, 1877, pp. 60 y 139.

Fundación Speiro

federal son formas de Estado. En cuanto a la aristocracia y a la democracia, son antes tipos de organización social y no propiamente formas de gobierno. Hay sociedades más o menos aristocráticas (15), y más o menos democráticas. La democracia pura, como tipo de organización social, sería una sociedad plenamente igualitaria. Sería el comunismo absoluto, un estado utópico. Desde el punto de vista de la forma de gobierno, una democracia pura sería el anarquismo, debido a la total identificación del poder con la sociedad, acarreando así la desaparición misma del poder.

Aplicada al gobierno, aquella triple división parte de un criterio cuantitativo. La monarquía es el gobierno de uno solo. La aristocracia, de algunos, los mejores y más aptos para gobernar, que forman una élite dirigente. Finalmente, la democracia es el gobierno de todos, esto es, de todo el pueblo.

Si, sin embargo, tomamos los elementos de esa división según un criterio cualitativo y no cuantitativo, percibiremos su sentido más profundo. Desde luego es necesario resaltar que esos tres elementos no son excluyentes los unos de los otros. Han existido en la historia monarquías representativas, con participación popular en el poder, y repúblicas aristocráticas donde esos dos elementos –la aristocracia y la democracia– coexistían. Lo que importa es superar el criterio cuantitativo del número, para ver en aquella triple división, bajo el prisma de una valoración cualitativa, la expresión de un ideal de gobierno. La monarquía significa unidad y continuidad. La aristocracia realza la idea de selección de los más capaces para gobernar. La democracia abre al pueblo las posibilidades de participar en el gobierno (16).

---

(15) La aristocracia tiene como fin aquí aprovechar categorías sociales de influencia y representación, los hombres de pro. Las aristocracias se formaron sobre la base del valor militar y de los servicios prestados a la colectividad (*noblesse obligue*). Después entraron en decadencia, se acomodaron y degeneraron en la vida cortesana. Las aristocracias de sangre fueron sustituidas por las de dinero (plutocracia) y por las oligarquías políticas.

(16) Cuando, en una sociedad política, no existe la tradición dinástica (que implica poder hereditario) cabe, para expresar la misma idea de unidad política, hablar de monocracia. Así, en el régimen americano, el presidente de la República actúa con más fuerza que muchos monarcas. En los Estados Unidos, como en la Rusia soviética, si no hay monarquía, una poderosa monocracia hace sus veces, para asegurar la unidad social.

Fundación Speiro

Unidad, selección y participación popular son cualidades de todo buen gobierno, imprescindibles en un régimen que sea verdaderamente representativo. Si faltaren, el ejercicio del poder se volvería precario, resultando de ahí la interferencia de elementos extraños al poder político en la esfera de acción que a éste le compete.

Es lo que ocurre, en nuestros días, en muchos países en los que las Fuerzas Armadas se ven compelidas a suplir las fallas del poder civil, cuando éste compromete la continuidad nacional. El ejército deja de tener una actuación política (17).

Si es la selección la que falta, vemos, por ejemplo, cómo los órganos institucionales del Estado sufren la concurrencia de entidades más representativas y en condiciones de ofrecer hombres aptos para la ardua tarea de dirigir una Nación. En este sentido, la crisis del Poder Legislativo en la actualidad da lugar a fenómenos como el de la delegación legislativa, o reformas constitucionales que amenazan la división de poderes y permiten al Ejecutivo participar más ampliamente en la elaboración de las leyes, en otros tiempos confiada exclusivamente a los parlamentos. Asumiendo esta función, el Ejecutivo se sirve de juristas y de técnicos, estos últimos ligados a grupos extra oficiales y que ejercen, en el cuerpo social, actividades especialmente de naturaleza económica. Puede darse también la colaboración de técnicos y de entidades no gubernamentales con los parlamentos, cuya tarea, en el proceso legislativo, por todos lados tiende a reducirse y a ser repartida con otros órganos estatales o no estatales (18).

---

(17) No se confunda tal actuación del poder militar, legitimada por las claudicaciones del poder político, sobre todo frente a la presente coyuntura mundial de guerra revolucionaria, con los pronunciamientos o cuarteladas de ejércitos envueltos en las luchas político-partidarias.

(18) En su introducción a la 9ª edición de la obra clásica de Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (Londres, MacMillan, 1956), Wade llama la atención sobre las numerosas autoridades sociales independientes del Estado (*independient statutory authorities*) que participan de la tarea legislativa, citando, como ejemplos, el *Unemployment Assistance Board*, y el *Agricultural Marketing Board*, y concluyendo así: «*Thus the political supremacy of Parliament as a law-making organ becomes more and more a fiction*». Y añade: «*Truly representative government can but imperfectly be achieved by a legislatura acting alone. Other methods are essential to produce coincidence between the organ exercising legal power and the subjet*» (pp. XLIV-XLV).

Fundación Speiro

Por lo que atañe a la participación de la sociedad en el gobierno, cumple observar que ésta tiende a ser realizada exactamente por algunos de esos órganos no gubernamentales, de carácter incuestionablemente representativo: colegios de las profesiones liberales, gremios de trabajadores, culturales o deportivos, reunidos en federaciones y confederaciones.

Si para Pontes de Miranda la idea de «representación» no es esencial a los parlamentos, pues ha existido «representación» sin parlamentos, cabe también decir que hay parlamentos sin representación. Puede ocurrir que ésta no se encuentre sino en aquellos órganos representativos de la sociedad real, de la que los pomposamente titulados «representantes del pueblo» se han desvinculado por completo y se hallan a leguas de distancia (19).

(19) Francisco Pontes de Miranda, *Democracia, Liberdade, Igualdade*, Río de Janeiro, José Olympio, 1945, p. 180: «*A idéia de "representação" não é esencial aos Parlamentos. Houve "representação" sem Parlamento. Tanto no direito privado, quanto no direito público, sempre se falou de representação sem estar mesclado a ela o conceito de escolha ou de eleição pelo representado. Quem representa faz as vêzes do representado, sem qualquer ligação: em virtude de algum fato estranho à vontade do representado, ou, pelo menos, sem que essa vontade seja mais do que justificação exterior, senão pura metáfora*».

Fundación Speiro