

EL SIGNIFICADO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Elena GARCÍA GUITIÁN

EL triunfo de la democracia como única forma de gobierno legítima ha ido de la mano de la multiplicación de las formas de entenderla. Desde una perspectiva histórica, construimos y deconstruimos tradiciones de pensamiento a las que atribuimos el calificativo de democráticas y que tienen pocos elementos comunes, salvo quizás el énfasis en la necesidad de que exista alguna institución que permita cierta participación popular. Las propuestas normativas contemporáneas, a su vez, se mueven dentro de una gama que en un extremo sitúa la versión «shumpeteriana» y en otro la vuelta al origen: la democracia directa. Por eso el análisis del significado de la representación política nos obliga siempre a referirnos a algunas cuestiones previas que tienen que ver con la visión de la democracia de la que partimos. Y en relación con ello, parece necesario seguir insistiendo en que las democracias modernas son gobiernos representativos, resultado de una evolución histórica en la que se van sumando diferentes exigencias que deben alcanzar un equilibrio entre sí. Porque todavía muchos ciudadanos creen que las democracias representativas no son sino un mal sucedáneo de la auténtica versión original, la democracia ateniense.

La democracia griega clásica constituía una forma de gobierno que proporcionaba amplias oportunidades de participación ciudadana, mientras que las democracias modernas son sistemas representativos en los que el poder legislativo lo ejerce una asamblea compuesta por representantes elegidos por votación popular. Estas últimas se construyen sobre la renuncia expresa al modelo de participación directa (por la imposibilidad de aplicarlo a comunidades políticas complejas y extensas, pero también por considerarlo más acorde con los valores políticos de la modernidad), aunque vinculen la idea de representación popular con el autogobierno (1). Y, además, han asumido progresivamente nuevas exigencias para adaptarse a los cambios en los valores morales y políticos impulsados por una lucha política que demandaba el despliegue de todas sus potencialidades. Todo ello ha dotado de un contenido común a la idea de democracia moderna; no obstante, sobre estos rasgos comunes se construyen visiones muy distintas de lo que deben ser las democracias que se apoyan sobre todo en el diverso papel que atribuyen a la ciudadanía: desde meros sujetos pasivos que se limitan a decidir el resultado de la lucha entre diferen-

AFDUAM 8 (2004), pp. 109-120.

(1) Este hecho es lo que permite distinguir la representación política moderna de otras formas de representación anteriores, y tiene lugar en las revoluciones francesa y estadounidense.

tes elites políticas a ciudadanos participativos que interfieren en todos los ámbitos de la política.

Realizar estas matizaciones previas es importante porque condicionan los juicios que hagamos sobre la relación de representación, y también explican por qué cuestiones tan importantes como determinar quién debe ser representante, qué o a quién debe representar, y qué significa representar ha cambiado a lo largo del tiempo. Así, mientras algunas respuestas lograron una plasmación institucional, otras opciones se dejaron de lado, y no sólo eso, los modelos que triunfaron también fueron evolucionando a lo largo del tiempo. Ejemplos notables de lo primero fueron las discusiones que tuvieron lugar en el siglo XVIII, en las que participaron autores tan relevantes como Sieyés, Burke o los Federalistas. En esas discusiones se propusieron modelos alternativos que podían encajar perfectamente con la idea de representación moderna, acentuando determinados elementos, y dando prioridad a unos resultados sobre otros. Y en relación con la evolución de los modelos, ha sido una constante en el pensamiento político destacar las diferencias existentes entre la democracia parlamentaria y la democracia de partidos, que encarnan formas de organizar la representación política muy diversas, y ahora además se señalan nuevas tendencias dentro de este último que nos conducirían a un nuevo modelo, calificado por algunos (Manin, 1997) como democracia de audiencia.

Lo que muestran estos debates es que la representación sigue constituyendo el núcleo del modelo de democracia contemporáneo, y que lo es precisamente porque ha sido capaz de adoptar formas diversas dependiendo del contexto, pues su diseño concreto refleja la visión de la democracia dominante en cada momento. Pero, entonces, ¿podemos identificar algunos elementos comunes que den continuidad a la forma de concebir la representación política democrática?

Es algo habitual en los trabajos de Ciencia Política describir la relación de representación como una relación de agencia. Aunque se reconoce que el concepto de representación, como tantos otros conceptos fundamentales de la política, es «esencialmente controvertido», se considera que es posible extraer de todas sus interpretaciones un mínimo común que se identifica con «actuar en beneficio de los representados». La ventaja de presentar una definición de este tipo es que permitiría realizar análisis empíricos de lo que realmente hacen los representantes y emitir juicios sobre la calidad de la representación con independencia de lo que consideremos que deba ser la relación representante/representado. Para hacerlo, se suele partir de una descripción restrictiva en la que se analiza si los representantes deciden políticas que responden a las preferencias de los votantes de su circunscripción. El problema es que esta visión parte de una concepción extremadamente simple de lo que significa la representación, y tanto la reflexión teórica como el estudio de los comportamientos políticos lo que confirman es que los representantes pueden actuar legítimamente de forma distinta, por lo que nuestro juicio dependerá necesariamente de las descripciones de partida.

Esto se percibe claramente cuando acudimos a los análisis que tratan de medir la calidad de la representación teniendo en cuenta que las elecciones son el mecanismo fundamental de exigencia de responsabilidad. Se ha comprobado, por ejemplo, que los malos resultados económicos o las políticas impopulares no se traducen automáticamente en una pérdida de confianza por parte de los electores, lo que prueba que la forma que tiene la ciudadanía de entender lo que significa ser buen representante es compleja y diversa (Manin, Przeworski y Stokes, 1999). También

se puede apreciar claramente en el hecho de que los propios representantes presentan sus candidaturas y posteriormente justifican su actuación apelando a formas distintas de representación (Mansbridge, 2003).

Debemos partir, por tanto, de una descripción más compleja, y para ello es necesario identificar las exigencias que incorpora la relación de representación. Sartori (1999), por ejemplo, considera que representar significa actuar en nombre de otro para defender sus intereses, e insiste en que la representación política implica:

- a) Receptividad (*responsiveness*), pues los representantes deben escuchar a su electorado y ceder a sus demandas.
- b) Rendición de cuentas (*accountability*), pues los representantes han de responder, aunque difusamente, de sus actos.
- c) Posibilidad de destitución de los representantes, si bien sólo en determinados momentos.

En su opinión, la representación es algo distinto de la representatividad (su uso sociológico), que incorpora la idea de similitud, identificación o características compartidas entre representados y representantes. Serían conceptos diferentes, aunque la comprensión de la política representativa dependa de ambos.

Sin embargo, el trabajo de Pitkin (1967) sigue siendo uno de los estudios clásicos más completos del tema. Al analizar las diferentes descripciones que históricamente se han hecho de la representación, esta autora llega a la conclusión de que, aunque todas han captado adecuadamente parte de su significado, no han sido lo suficientemente complejas para reflejarlo en su totalidad. Para hacerlo, en su opinión, habría que tener en cuenta las cinco dimensiones de la representación que en algún momento han constituido definiciones de la totalidad del concepto:

R1 - Representación como autorización. El representante es alguien autorizado a actuar en nombre del representado, que asume las consecuencias de sus acciones como si las hubiera realizado por sí mismo.

R2 - Representación como rendición de cuentas (*accountability*). La representación es una relación de agencia en la que el representante debe rendir cuentas por su actuación ante su representado.

R3 - Representación como correspondencia, descripción o reflejo. El representante suplente al representado por medio de una correspondencia de características.

R4 - Representación como identificación simbólica. Representante y representado están identificados por una relación emocional, que justifica a ojos del representado dicha relación.

R5 - Representación como una relación sustantiva. Representante es el que actúa en interés del representado de manera receptiva.

La representación democrática significa entonces tantas cosas como que alguien ha sido autorizado a actuar en nombre de otro (R1) por compartir determinadas características (R2) y haberse establecido entre ellos cierto vínculo emocional (R3), para que actúe en su interés o beneficio (R4), por lo cual deberá después rendir cuentas (R5). Cada una de estas exigencias puede ser objeto de diferente interpretación y tener un mayor o menor peso en la concepción final, lo que condi-

cionará la visión que tengamos, pero todas de alguna manera están presentes en la concepción democrática de la representación.

Tener en cuenta las distintas dimensiones que incorpora la visión de la relación entre representante y representado resulta fundamental porque todas ellas influirán en la evaluación final que hagamos y condicionarán el grado de legitimidad que otorguemos a nuestras democracias. Aunque, a la vez, el hecho de que sea posible dar más peso a unas u otras favorece también la adición de lealtades al sistema: no todos comparten la misma concepción de lo que significa representar porque no todos entienden igual lo que es una democracia.

También es preciso señalar que lo que distingue la forma de concebir la representación política en un sistema democrático de la de otros (2), además del hecho de que la autorización (R1) se otorga a través de las elecciones y es temporal, y que se asume que la identificación simbólica (R3) nunca puede ser sustituta de la representación como tal, es sobre todo la importancia que adquieren la otras tres dimensiones: la descriptiva (R2), la sustantiva (R4) y la rendición de cuentas (R5), que han sido y son objeto constante de discusión y cuya forma de entenderlas es lo que puede dar lugar a importantes diferencias a la hora de proponer cómo debe ser la relación de representación y plantear los mecanismos concretos para plasmarla institucionalmente. Y aunque muchas veces las críticas al sistema se centren en una u otra de esas dimensiones, como veremos después, todas ellas están conectadas y cualquier reforma que se proponga debe hacerse desde una visión global del modelo de representación que queramos desarrollar.

La posibilidad de dotar de contenido distinto a estas dimensiones y que puedan tener un diferente peso en el resultado final es lo que nos lleva de nuevo a insistir en que el concepto concreto que adoptemos estará absolutamente condicionado por los presupuestos normativos de los que partamos. Desde esta perspectiva, Mansbridge (2003) señala también que existen diferentes momentos de la actividad de representar, vinculados entre sí, pero en los que cabe introducir exigencias normativas distintas en relación con el comportamiento tanto del representante como del representado: *a)* en el momento de la elección; *b)* durante el mandato; *c)* al finalizar el mandato.

A) *La elección de los representantes*

La discusión que tiene lugar en el momento de la elección de los representantes sigue siendo fundamental. Decidir quién puede y debe ser elegido representante es una de las cuestiones que más influirá en la evaluación que hagamos sobre la calidad de la representación, aunque no debe ser la única.

En su concepción moderna como sistema representativo, la democracia descarta la posibilidad de que la mayoría de los ciudadanos participen en los actos de gobierno y la transforma en participación para elegir a los (unos pocos) que van a desempeñar directamente la actividad política en las instituciones. Como muy bien

(2) Por ejemplo, en sistemas monárquicos o autoritarios se suprime la dimensión de la rendición de cuentas y se acentúa la de autorización y la simbólica, con una versión peculiar de lo que constituye actuar en beneficio de otro. En el régimen nazi se llevó al extremo el énfasis en la dimensión simbólica (PITKIN, 1967)

ha puesto de relieve Manin (1997), esto significa que incorpora un elemento potencialmente igualitario al ofrecer a todos la posibilidad de elegir a los representantes, pero a la vez otro muy elitista, pues en su mayoría los excluye de la posibilidad de llegar a ser elegidos. Una de las razones para ello es que el propio mecanismo de las elecciones no exige que se utilicen estándares objetivos para elegir entre los candidatos ni garantiza la igualdad de oportunidades de éstos, pues es un proceso meritocrático. Para lograr ser elegido se deben tener cualidades que los ciudadanos valoran positivamente, y necesitan ser conocidos o destacar, lo que supone un coste enorme. Es decir, es la misma naturaleza de la elección la que hace que nunca se pueda alcanzar la similitud entre gobernantes y gobernados que está implícita en la idea de democracia como autogobierno.

Además, aunque a través del sufragio los representados son los que deciden parcialmente qué características van a ser relevantes para poder ser elegidos, en las normas que regulan las elecciones se adoptan algunas decisiones previas que resultan determinantes. Éstas han cambiado mucho a lo largo del tiempo, porque la exigencia que está detrás es que exista la máxima identificación entre representantes y representados. La idea de correspondencia o reflejo en cierto sentido legitimaría la división del trabajo y lo haría compatible con el principio de igualdad democrática (Manin, 1997), y los rasgos que la satisfacen han sido diversos. La pertenencia a una misma unidad geográfica es el criterio más básico para presumir cierta correspondencia, aunque históricamente fue algo por lo que se tuvo que luchar cuando no estaba garantizado el sufragio universal. También se discutió, como por ejemplo reflejó muy bien el debate federalista, si los representantes debían conformar un microcosmos de la sociedad (para hacer presentes todos los intereses) o ser lo mejor de ésta (criterio de excelencia, para que se gobernara en función del interés común en beneficio de todos). Por último, la aparición de los partidos de masas hizo soñar a muchos que se lograría alcanzar una verdadera identificación entre representantes y representados por ser el medio a través del cual se permitiría a los trabajadores llegar a ejercer el poder político.

Estas polémicas históricas son muestra de la importancia que tienen las decisiones que se adopten acerca de quiénes deben ser representantes y de cómo pueden influir en la evaluación que hagamos de la calidad de esa representación. Y ésta sigue siendo una discusión abierta.

Parte de los debates actuales se centran en el papel que cumplen los partidos y en la influencia de los sistemas electorales. Así, aunque los ciudadanos deciden qué características deben tener mayor relevancia a la hora de elegir a sus representantes, existe una selección previa de éstos que escapa a su control. En su origen, la propia organización de la representación favorecía a los candidatos con mayores recursos económicos y contactos sociales y políticos. La aparición de los partidos amplió las posibilidades de entrar en la elite política a más ciudadanos, pero convirtió a éstos en intermediarios indispensables, otorgándoles un gran poder de decisión, y de hecho una de las principales funciones de los partidos es seleccionar a los mejores candidatos.

No obstante, en los discursos críticos con la representación política actual, se extiende la impresión de que esta intermediación partidista aleja a los ciudadanos de sus representantes y entorpece esa identificación.

Esta crítica hecha desde la perspectiva de la representación se inscribe dentro de un discurso más amplio en el que se insiste en que los partidos han modificado

sus funciones y comportamiento y han generado un creciente «cinismo democrático» en la ciudadanía. Esta percepción se podría resumir en tres tesis (Kitschelt, 2000): los líderes de los partidos cada vez se hallan más distanciados tanto del electorado como de sus bases; su único objetivo corporativo es mantener su posición privilegiada subvencionados por el Estado, lo que hace inviable la aparición de nuevos partidos; y marginan o cooptan a los que cuestionan el sistema. La crítica a los partidos repercute en nuestra evaluación de la relación de representación, contribuyendo a difundir la sensación de que se encuentra inmersa en una profunda crisis. Sin embargo, esta visión no es compartida por todos. Muchos autores señalan que, por el contrario, los partidos son ahora más sensibles a las demandas de su electorado o a las potenciadas por los medios de comunicación, e intentan ser más «representativos»; buscan el apoyo de sus cada vez menos numerosas bases para encontrar nuevas ideas para sus programas políticos; y no son los responsables del giro hacia el centro del electorado, que sería el resultado de cambios sociales y económicos. Lo que sucede es que se encuentran ante nuevos retos que inevitablemente les obligan a transformarse.

Si aceptamos entonces que los partidos siguen siendo actores colectivos clave para la agregación de intereses y encargados de las funciones de gobierno, pues ni los grupos de interés ni los movimientos sociales pueden desempeñar dicha función, el debate se centra en otro tipo de discusiones. Dentro del partido se exige un funcionamiento más democrático, pero que se identifica sobre todo con la selección de candidatos. En este sentido, la intermediación partidista es la primera instancia decisoria acerca de cuáles son los criterios que van a ser relevantes para ser elegidos. Y existen muchas reivindicaciones para imponer a los partidos exigencias como la paridad en la presentación de candidatos o la celebración de elecciones primarias como medio para «democratizar» su selección. También se discute cuál debe ser la relación entre representante y partido, una vez el primero es elegido, porque resulta algo controvertido intentar hacer compatible la consagración de la autonomía del representante con el hecho de que es seleccionado por un partido y, en la mayoría de los casos, elegido por pertenecer a esa formación política.

Pero al margen de lo que opinemos sobre cada una de estas cuestiones, que debe apoyarse en una visión amplia de lo que significa la representación para evitar caer en claras contradicciones, lo que sí resulta llamativo es que las propuestas de cambio que se introducen en unos sistemas han generados efectos poco queridos en otros. Por eso las soluciones no están claras. A veces se proponen modificaciones encaminadas a reforzar la relación representantes/representado intentado que sea más directa, debilitando la intermediación del partido, sin tener en cuenta que eso puede atenuar los mecanismos de exigencia de responsabilidad. En este sentido, el modelo norteamericano (frente al europeo) en el que el partido tiene otros rasgos y otro peso en la organización de la representación, nos puede proporcionar mucha información sobre los riesgos que esas propuestas de cambio llevan consigo: debilitamiento de la posibilidad de control de los candidatos, pues se potencia la relación de representación como relación de confianza o identificación basada en el carácter y los rasgos de la personalidad; crecimiento de los gastos electorales, que otorga más poder a los candidatos más ricos y mejor respaldados por los grandes grupos financieros; y debilitamiento del liderazgo, pues los representantes están más pendientes de la opinión pública, o, por el contrario, potenciación del populis-

mo, pues el candidato justifica cualquier comportamiento en la confianza recibida (3).

Estas diferencias se reflejan también en las discusiones sobre los diferentes elementos de los sistemas electorales. En muchas ocasiones los autores que son críticos con los sistemas inspirados en el principio de mayoría hacen propuestas de reforma encaminadas a hacerlos más proporcionales, y a la inversa. Cuando son circunscripciones amplias se propone su reducción para acercar representados y representantes, aunque el efecto es potenciar a los partidos mayoritarios y dejar sin representación a los minoritarios. La propuesta de presentar las candidaturas en listas abiertas iría en esta dirección, pero son muchas las críticas que cabe hacer sobre ellas, incluida la de que potencian la competición entre candidatos, la personalidad de los líderes y suponen un aumento de los gastos electorales.

Sin poder ser exhaustivos, lo que queremos destacar es que todas estas decisiones son importantes porque generan diferentes efectos. Sin embargo, optar por unas u otras debería hacerse siempre partiendo de un diseño coherente del modelo de representación que consideremos más adecuado y teniendo presente todas sus dimensiones. En relación con los criterios que deben tenerse en cuenta en el momento de la autorización, si seguimos la clasificación de Mansbridge (2003) habría que discutir si lo que priorizamos es la sujeción a las promesas electorales, los rasgos personales o la orientación ideológica, aunque en la realidad queramos un poco de todo. El problema es que esto dependerá de cómo concibamos las otras dimensiones de la representación, sobre todo la sustantiva (R4). Pero antes de abordar este tema es necesario referirse a este momento de la elección desde otro enfoque, muy importante en este momento en el discurso político, y que introduce nuevas exigencias desde la perspectiva de la dimensión descriptiva.

En las últimas décadas (4), la crítica a las desigualdades y formas de exclusión del proyecto universalista e igualitario del liberalismo democrático se ha traducido en una preocupación por el reconocimiento de las diferencias identitarias. Desde la perspectiva de la representación, las nuevas reivindicaciones se han encarnado en lo que se ha venido a llamar «la política del reconocimiento», que incorpora en su núcleo la exigencia de que las identidades sociales relevantes estén presentes como tales en las instituciones. Para Phillips (1995), lo que está detrás de este tipo de planteamiento es la convicción de que la diversidad ya no se puede percibir sobre todo como diferencia de opiniones, creencias o ideas, sino como diferencia de experiencias e identidades que caracterizan a los diversos colectivos que componen el cuerpo político. No sería, por tanto, suficiente hacer que el sistema fuera más sensible a las demandas de estos grupos, sino conseguir su presencia en el proceso de toma de decisiones. Estas ideas se han traducido tanto en la exigencia de instituciones propias de determinadas identidades subnacionales (autogobierno) y especial presencia en las nacionales, como en reivindicaciones de paridad en las asambleas o representación especial de determinados grupos étnicos.

(3) En relación con los argumentos para potenciar las candidaturas independientes ver la excelente crítica de FRANZÉ (1996).

(4) Para un análisis más detallado ver GARCÍA GUTIÁN (2001).

No se trata, sin embargo, de conseguir que cada identidad social diferenciada tenga que estar presente en las instituciones políticas representando sus características peculiares, sino de acabar con una discriminación de raíces históricas.

Los argumentos que se plantean en defensa de esta reivindicación («la política de la presencia») son muy diversos, dependiendo de los autores que tratemos, pero su mínimo común denominador lo constituyen ideas de justicia (como reversión de una opresión histórica); relevancia simbólica (necesidad de que existan modelos positivos para estas identidades anteriormente marginadas o denostadas); favorecimiento de la apertura de la agenda política a temas habitualmente excluidos de ella; y posibilidad de lograr una defensa más enérgica de las políticas que afectan a los colectivos con los que comparten su identidad. Los estudios empíricos muestran que estos argumentos no son concluyentes por sí solos; es decir, que la presencia no garantiza que se alcancen esos resultados. Sin embargo, todos ellos en conjunto pueden justificar la adopción de medidas encaminadas a lograr dicha presencia.

Destacar esto es importante, porque nos obliga a conectar el enfoque que se centra en la discusión sobre quién debe ser elegido con la dimensión sustantiva de la representación (R4). Porque cualquier discusión sobre quién debe ser representante nos adelanta cierta información sobre cómo va a actuar y lo que se pretende siempre es conseguir determinados resultados. Es decir, las discusiones sobre quiénes deben ser los representantes implican argumentos sobre los objetivos que se quieren alcanzar.

B) *La actividad de los representantes*

Las dimensiones «formales» de la representación nos obligan necesariamente a adentrarnos en discusiones que anticipan una de las cuestiones principales de nuestro análisis: determinar qué constituye la actividad representativa. Como señalaba Pitkin (1967), desde el punto de vista sustantivo la representación puede organizarse de modo muy diverso dentro de un intervalo que en sus extremos sitúa el mandato imperativo y la autonomía absoluta del representante, figuras ambas que acaban con la representación. No obstante, aunque es necesario ofrecer una descripción más concreta de cuál debe ser la función y el modo de actuación del representante, ésta no se podrá fijar de forma detallada, pues en dicho intervalo caben toda una serie de respuestas distintas. Y esa pluralidad es la que dota de utilidad al concepto, que de otra manera se vería demasiado restringido. La razón de ello es que la representación moderna simboliza el autogobierno ciudadano, lo que significa que los representantes son el medio a través del cual los ciudadanos ejercen el poder, pero a la vez son los responsables de la gestión de gobierno, lo que puede colocarles en una situación clara de conflicto de intereses.

Para percibir mejor estas tensiones debemos especificar en primer lugar a quién representa un representante y, cuando surge un conflicto de intereses, determinar a cuáles de ellos debe dar prioridad. La respuesta que demos a la primera de estas preguntas es muy diferente en función de que decidamos que represente principalmente:

- a los votantes de su candidatura;
- a los ciudadanos de la circunscripción por la que se presenta;
- a los votantes de su partido;

- a los ciudadanos que comparten sus principios, opiniones y puntos de vista;
- a la ciudadanía como un todo (el interés general).

El problema es que el representante debe dar satisfacción a todos a la vez, aunque frecuentemente en la práctica favorecer a unos puede suponer perjudicar a otros. Porque aunque debe ajustarse a las preferencias de sus electores, también debe velar por sus intereses objetivos y los del resto de los ciudadanos.

Y aún hay más, debemos aclarar qué significa «actuar en beneficio de otro», que puede entenderse tanto como favorecer preferencias expresadas como actuar conforme a intereses objetivos a medio-largo plazo, lo que no tiene por qué ser idéntico y cambia al aplicarlo a los diferentes sujetos a los que cabe adscribir la representación.

Por otro lado, la decisión sobre cuál es la forma correcta de actuar no queda sólo en manos de los representantes. Como hemos indicado antes, ya en el momento de la organización de la elección y en el de la votación se adelantan parte de los comportamientos que se les exigirá. Un sistema organizado sobre una fuerte base partidista, con unas normas electorales inspiradas en el principio de proporcionalidad, un diseño de circunscripciones grandes y candidatos presentados en listas cerradas se traducirá en la exigencia de que los representantes tengan una fuerte vinculación con el partido, estén sujetos a las promesas incluidas en su programa electoral, y se orienten más a la promoción del interés general (si son partidos con presencia nacional).

Por el contrario, un sistema en el que los vínculos partidistas son débiles, con normas electorales inspiradas en el principio de mayoría, sobre la base de distritos electorales pequeños y candidatos individuales se prima una relación más estrecha entre representante y representado que implica potenciar la relevancia de las virtudes personales del representante como garantía de la futura «buena representación» y que éste esté más obligado a intentar ajustarse a las preferencias de sus electores.

Aun así la ambigüedad en la que nos movemos va a persistir y puede dar lugar a diferentes formas de representar dependiendo de la visión que tenga el propio representante de su labor (5), lo que también se refleja en los diferentes juicios que sobre ello realicen los ciudadanos.

Mas, llegados a este punto, debemos abordar otro tema importante. Nuestra reflexión no se debe centrar sólo en los intereses que debe o no tener en cuenta el representante, sino en cómo desarrolla su tarea. Y precisamente el grado de autonomía de que dispone, que resulta algo no sólo inevitable, sino deseable, es lo que hace que adquiera tanta importancia la forma de adoptar sus decisiones.

Cuando el representante utilice esa autonomía para adoptar decisiones que realmente vayan contra el interés general, existen mecanismos de exigencia de responsabilidad «horizontales» (O'Donnell, 1998), que a diferencia del control que supone la periodicidad de las elecciones, se realiza de forma permanente. Es un control institucional que surge de la propia división de poderes, pero que no sirve para controlar si los representantes actúan adecuadamente a la hora de adoptar sus decisiones.

(5) Véase en este sentido el excelente trabajo de J. MANSBRIDGE (2003) en el que analiza las diferentes formas de concebir la relación de los representantes con sus representados en Estados Unidos.

Si partimos de una visión mínima de la democracia, en la que la tarea atribuida a los ciudadanos es sólo la de seleccionar a los mejores para gobernar, no tendríamos mucho más que decir en este sentido. No obstante, si consideramos que existen conflictos potenciales inherentes a la propia labor de representar, y queremos potenciar la relación de los representantes con los ciudadanos, debemos preocuparnos por la forma de adoptar decisiones. La respuesta habitual a esta cuestión se traduce en la obligación de informar (Pitkin, 1967). El representante debe resolver el conflicto de intereses conforme a su criterio, pero tiene la obligación moral de explicar sus razones a sus representados.

Desde una visión más participativa de la democracia, sin embargo, se destaca que lo más adecuado es que los conflictos en temas relevantes o cuando aparecen problemas no anticipados se resuelvan por medio de la decisión directa de los ciudadanos, utilizando instrumentos como el referéndum o los que facilitan las nuevas tecnologías.

Otra de las propuestas más extendidas y que ofrece nuevas posibilidades es la que se propone desde la perspectiva de la democracia deliberativa. Partiendo de este enfoque, Mansbridge (2003) señala que si aceptamos que un representante no es un mandatario vinculado a las promesas electorales que reflejan preferencias expresadas, sino alguien que debe adoptar decisiones sobre cuestiones no anticipadas, alcanzar consensos, y velar por muchos intereses, las exigencias normativas se desplazan hacia el proceso de representación, hacia la forma en la que los representantes se comunican con la ciudadanía. Lo que cobra importancia entonces es el proceso de deliberación sobre los temas: cómo debe producirse la interacción entre representantes, partidos, medios de comunicación, grupos de interés, etc... Durante esa deliberación, las partes se harían más conscientes de las implicaciones de las diferentes opciones en juego, de cuáles son los intereses que están detrás y de cuál es el interés general. Por ello, para este tipo de enfoque resulta fundamental diferenciar entre un proceso de agregación de intereses, que es resultado de la participación directa de cada ciudadano, y la deliberación, que implica una reflexión en común sobre lo que está en juego.

Insistir en la deliberación también supone ir más allá de la exigencia moral de que el representante explique a los ciudadanos sus decisiones, pues hace hincapié en la necesidad de que se produzca una comunicación entre ellos antes de adoptarlas, promoviendo la participación democrática. Cuando ese proceso se realiza adecuadamente, sin manipulación por parte de grupos de interés, medios de comunicación o gobiernos, se genera un efecto de educación ciudadana que beneficia a todos. Para lograrlo, es necesaria cierta participación ciudadana, una sociedad civil que sea capaz de movilizarse para crear los espacios deliberativos y representantes que sean sensibles a los resultados de la deliberación y no intenten manipularla.

Sin embargo, el juicio final de los ciudadanos sobre la calidad de la representación se conoce de verdad en el momento de finalización del mandato con la celebración de nuevas elecciones.

C) *La finalización del mandato*

Aunque el concepto de representación moderno otorga un alto grado de autonomía a los representantes, siempre han existido mecanismos de control y exigencia de responsabilidad. La piedra angular de los gobiernos representativos es la

celebración de elecciones periódicas que permiten a los ciudadanos elegir a los representantes que consideren adecuados (mecanismo de autorización) y quitarles el poder al final de su mandato (mecanismo de exigencia de responsabilidad) si deciden que no han actuado conforme a sus expectativas. No obstante, también hay que reconocer que esos mecanismos de control son limitados. Los diseñados para el control horizontal, a los que nos hemos referido con anterioridad, sólo pueden fiscalizar los excesos de los representantes o sus infracciones más graves. Y en relación con las elecciones, que son las que permiten ejercer un control vertical, el problema es que obligan a decidir al mismo tiempo el castigo de los representantes (Manin, Przeworski y Stokes, 1999) y la elección de los mejores, lo que a veces resulta incompatible. Aun así, siempre se ha considerado mecanismo suficiente, no sólo como sanción, sino como estímulo para que el deseo de ser reelegido o de no perjudicar al partido hiciera que los representantes tuvieran en cuenta siempre los intereses de sus representados.

En el debate que tiene lugar en la actualidad, sin embargo, la insuficiente organización de la rendición de cuentas es precisamente uno de los puntos débiles que se señalan en el sistema. Se insiste en que debe existir un mayor control de los representantes para que éstos defiendan los intereses de los ciudadanos por encima de intereses personales o partidistas, pero el problema es que los controles adecuados dependerán absolutamente de la visión que tengamos de lo que significa representar (Mansbridge, 2003). Si, por ejemplo, consideramos que lo más importante es que el representante actúe de acuerdo con las propuestas incluidas en su programa electoral, la rendición de cuentas se basará en el juicio que emitamos al analizar si ha mantenido o no las promesas electorales, y el control adecuado será la introducción de determinadas formas de sanción. Si pensamos que elegimos unos representantes para que adopten decisiones y políticas en una situación de incertidumbre (nuevos problemas; contexto de interacciones con otros representantes de diferente ideología; influencia exterior, etc.) de acuerdo con determinada orientación política, nuestro juicio se centrará más en evaluar si han tenido en cuenta los intereses y la opinión de los ciudadanos y, por ello, adquiere mayor importancia la forma en que se produce la toma de decisiones y cómo se explican a la ciudadanía, lo que como veremos introduce nuevas posibilidades de control.

Por ello es absolutamente necesario que todos seamos conscientes de la complejidad de lo que significa representar y de las diversas formas que puede legítimamente adoptar la relación representante y representado. Y que la preocupación por el control de los representantes y la evaluación de la calidad de la representación no debería ir en la dirección, habitual en muchos trabajos, de simplificar dicha relación juzgándola conforme a un único criterio (Mansbridge, 2003): la idea de que los representantes deben adoptar políticas que responden a las preferencias de sus votantes, sino, por el contrario, en la de reconocer dicha complejidad para analizar con cuidado todas sus posibilidades.

REFERENCIAS

- FRANZÉ, J. (1996): «El discurso del malestar civil: la crisis de la política como crisis de lo político», en A. Porras Nadales (ed.), *El debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, Madrid.

- GARCÍA GUTIÁN, E. (2001): «Crisis de la representación política: las exigencias de la política de la presencia», *Revista de Estudios Políticos*, enero-marzo.
- KITSCHOLT, H. (2000): «Citizens, politicians and party cartelization: Political representation and state failure in post-industrial democracies», en *European Journal of Political Research*, núm. 37.
- MANIN, B. (1997): *The Principles of Representative Government*, Cambridge University Press, Cambridge. Hay traducción castellana en Alianza, 1998.
- MANIN, B.; PRZEWORSKI, A., y STOKES, S. (eds.) (1999): *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge.
- MANSBRIDGE, J. (2003): «Rethinking representation», *APSR*, vol. 97, issue 4, nov.
- O'DONNELL, G. (1998): «Accountability horizontal», *La política*, núm. 4, octubre.
- PITKIN, H. (1967): *The Concept of Representation*, Univ. of California Press, Berkeley. Hay traducción castellana en el Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- PHILLIPS, A. (1995): *The Politics of Presence* Clarendon Press, Oxford.
- SARTORI, G. (1999): «En defensa de la representación política», en *Claves de la Razón Práctica*, núm. 91.