

UN MARCO PARA EL ANALISIS DE LA REPRESENTACION POLITICA EN LOS SISTEMAS DEMOCRATICOS

Por ANGEL RODRIGUEZ DIAZ

SUMARIO

INTRODUCCIÓN.—I. LOS ELEMENTOS DE LA REPRESENTACIÓN DEMOCRÁTICA: REPRESENTATIVIDAD Y RESPONSABILIDAD.—II. SUS MECANISMOS INSTITUCIONALES: ELECCIÓN Y CONTROL.—III. LA LEGISLACIÓN ELECTORAL: «MANDATO», FOCO Y ESTILO DE LA REPRESENTACIÓN.—IV. RESPONSABILIDAD Y RESPONSABILIDAD DE LOS REPRESENTANTES.—V. LA FUNCIÓN DE REPRESENTACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.—VI. SU CONSTITUCIONALIZACIÓN.

INTRODUCCION

Existe en ciencia política un lugar común —dicho sea sin las connotaciones peyorativas que pueda tener el término— que viene a afirmar, más o menos, la imprescindibilidad de una teoría previa que respalde toda investigación empírica o analítica. Según sus dictados, antes de pasar a la tarea de recopilación e interpretación de los datos, es necesario tener suficientemente claro cuáles son los fundamentos teóricos —y sus implicaciones— que hacen posible desarrollar la investigación por el derrotero por el que se hace.

Una de las posibles versiones de la necesidad de dotar de fundamento teórico a la investigación aplicada consiste en la construcción, tan grata a la doctrina anglosajona, de aproximaciones (*approaches*) o marcos (*frameworks*) apropiados para el estudio del objeto que se propone. La utilidad de tales artilugios metodológicos consistiría en dotarnos del diseño conceptual de lo que se quiere investigar; algo parecido ocurre con la tradición conti-

mental de servirse de modelos o tipos ideales, si bien éstos tienen diferentes intenciones hermenéuticas o aun predictivas.

En cualquier caso, esta previa labor teórica es aún más necesaria cuando se aborda el estudio de fenómenos sobre cuya delimitación conceptual no existe un sólido acuerdo doctrinal. En estas circunstancias, la primera tarea consiste en diseñar unas líneas para «enmarcar» la investigación.

Por supuesto que aquí, como en tantos otros aspectos, las ciencias sociales se valen de una herramienta de análisis con una clara vocación instrumental. El marco diseñado se concibe sólo como una guía o ayuda para la realización de la investigación sustantiva; ésta será la encargada de ir rellenando con datos los huecos que previamente se han definido. Debido precisamente a ello, será la coherencia final de los resultados obtenidos la que otorgue a nuestro marco alguna fiabilidad o la que, por el contrario, obligue a revisarlo en todo o en algunos de sus aspectos.

El objetivo de este trabajo es delimitar cuáles podrían ser las notas esenciales de un marco adecuado para estudiar la realidad política que se encuentra bajo un término muy frecuentemente utilizado en los regímenes democráticos, pero dotado a su vez de grandes dosis de ambigüedad: el de representación. Y partiremos para ello de una primera idea: a un término ambiguo suele corresponderle, por lo general, un concepto equívoco.

I. LOS ELEMENTOS DE LA REPRESENTACION DEMOCRATICA: REPRESENTATIVIDAD Y RESPONSABILIDAD

El caso de la representación política es uno de esos en los que, debido a la problemática ubicación que plantea desde el principio su significado, es necesario acudir desde el primer momento al diccionario. La Real Academia le otorga a la palabra «representación» una serie de significados muy diferentes entre sí —al menos eso parece en una primera aproximación—: desde «nombre antiguo de la obra dramática» hasta «figura, imagen o idea que sustituye a la realidad». Un poco más abajo, del calificativo «representativo» da una definición que nos ha parecido apropiada para comenzar nuestro análisis: Representativo, va. adj. Dícese de lo que sirve para representar otra cosa.

Hay pues una idea común a todas las acepciones de la idea «representar», que habrá que tener en cuenta cuando abordemos los aspectos de la representación «política». En todas ellas se insiste en que es una realidad A, diferente de otra realidad B, la que, sin embargo, a pesar de esta diferencia, y en virtud de alguna característica o propiedad que A posee, sirve para hacer

presente (*re-presentar*) de alguna forma a B. Dos notas, pues, confluyen en la relación representativa: 1.^a A es diferente de B (pues en caso contrario no habría representación, sino identidad, entre ambas), y 2.^a A hace presente a B; es decir, puede sustituirle en el cumplimiento de algunas de las funciones que B realiza o puede realizar. A la virtud común a A y B por la cual una puede hacer presente a la otra le llamaremos «representatividad».

No es de extrañar, dada la diversidad de acepciones, incluso aceptando este sustrato común, que se encuentran bajo el término «representación», que la equívocidad del término se acentúe cuando lo completamos con un adjetivo que en principio le es extraño: «política». El concepto «representación política» es, pues, doblemente confuso, puesto que añade una especificación problemática a una idea que ya lo era de por sí. Incluso, una de las causas por las que se ha hablado de la inconsistencia del concepto de representación política ha sido precisamente por la utilización «política» de un término no apto para ello. Así, se ha querido hablar de una desafortunada recepción por el derecho público de una institución pensada para las relaciones jurídicas privadas y útil sólo para ellas, y a la cual, en un determinado momento, aquél no tendrá más remedio que acudir para solventar problemas de naturaleza diferente.

Es cierto, al menos en parte, que la idea de representación tiene su origen en el derecho privado. A causa de ello se ha defendido desde diversos sectores, 1) bien la incongruencia de concebir una pretendida representación «política», cuya misma posibilidad se niega, o bien, menos pretenciosamente, 2) la imposibilidad de, aun admitiendo una representación de tal índole, que ésta pueda ser tratada jurídicamente.

1) Los primeros, que para Sartori (1968:306) son «la mayoría de los teóricos europeos de la representación, alemanes, franceses e italianos», llegan a la conclusión de que la representación política no es una verdadera representación, precisamente porque utilizan para el análisis de la representación política las mismas categorías que fueron empleadas en el derecho privado: la representación política no podría pues existir, toda vez que en ella no se dan las notas de la «verdadera» representación, es decir, la que se desarrolla en el marco de las relaciones jurídico-privadas.

2) Para los otros, es posible hablar de una representación política, pero no es posible que esta relación sea disciplinada jurídicamente. Esta imposibilidad, defendida también desde algún sector de nuestra doctrina jurídico-pública (véase Punset, 1983:15-24), no niega la existencia de una relación representativa de naturaleza política, pero, precisamente por ello, afirma que se trata de una relación no susceptible de ser juridizada. En puridad no es, pues, una relación de representación, ya que, dicen, la única forma de enten-

der ésta es según las notas que definen su naturaleza jurídica. El empleo de este término se justifica sólo por motivos de índole histórica o incluso de conveniencia política.

Independientemente de las poco sólidas conclusiones políticas a las que podrían llevarnos estos razonamientos (1), no cabe duda de que son significativos de esta equivocidad de la que hablamos. Y que nos plantean, como única vía de salida, la necesidad de analizar con algo más de detenimiento los diversos componentes —decíamos que era una idea compleja— que convergen en el concepto de representación.

El punto de partida para el análisis del concepto de representación política se ubica en una situación de crisis, en cuya raíz se encuentra el hecho de que hoy la representación cumple unas funciones para las cuales no había sido en principio ideada. Efectivamente, la representación nace, en los comienzos de la edad moderna, para limitar el poder absoluto del soberano. Pero limitar el poder absoluto del rey y ejercer la soberanía popular son dos cosas distintas; ciertamente que hay entre ellas algunas similitudes, pero existen entre ambas no pocas —e importantes— diferencias (véase Gress, 1972: 545).

El problema, en sustancia, es consecuencia de la propia evolución política, que comienza con las revoluciones burguesas y que une éstas desde sus comienzos con la reivindicación de un «gobierno representativo». En un principio, «representación» y «gobierno» no estaban unidos, toda vez que mediante aquella (localizada en el Parlamento como sede institucional) lo que se pretendía era limitar el ejercicio de las funciones de éste (que seguía perteneciendo al rey). La claridad de esta distinción —uno gobernaba y otros representaban a la nación ante este gobernante para que no se excediera en sus funciones —se complicó cuando se quiso utilizar la relación representativa como único fundamento teórico para hacer simultáneamente dos cosas distintas: representar a los gobernados y ejercer el papel de gobernante. En la difícil conjugación de ambos términos se sitúa la crisis moderna de la representación política (2), que se deriva, en estos términos, de la no coincidencia esencial entre gobierno representativo y gobierno democrático.

(1) Con razón apunta Sartori (1968: 306) que de esta forma podemos llegar a la conclusión de que «ningún sistema político puede ser realmente representativo», y afirma que esta distinción entre la («verdadera») representación y la representación política «no puede llevarse demasiado lejos, puesto que, entre otras razones, la representación política está formalizada en nuestros dispositivos constitucionales y constituye una parcela del constitucionalismo».

(2) El siguiente párrafo de Sartori (1968: 306) resulta muy aclarativo del proceso al que estamos haciendo referencia: «Los Parlamentos actuales tienen, pues, un rostro

El panorama teórico a que ha conducido esta peculiar evolución política ha sido descrito de manera un tanto desoladora: se ha hablado (Eulau, 1967: 31 y 49) de nuestra incapacidad para, en estas condiciones, centrar con propiedad un concepto tan problemático, y se ha llegado a afirmar que, hoy por hoy, nuestra idea de la representación política se reduce a situarse tan sólo en el campo de lo que sabemos que no sabemos.

Los orígenes de nuestra deficiente conceptualización actual de la representación política se encuentran, a no dudarlo, en las deficientes formulaciones teóricas que de la relación representativa se han ido llevando a cabo. Sin embargo, estas deficiencias no deben preocuparnos excesivamente hoy día. Actualmente, la realidad de la que debe dar cuenta una teoría de la representación política es, lo acabamos de ver, bien distinta de la que se configuró en sus comienzos. Nuestro problema no es que las teorías clásicas de la representación no fueran capaces de resolver las cuestiones políticas que entonces les fueron planteadas. Más bien viene planteado por el hecho de que esas teorías tampoco sirven para dar cuenta de las cuestiones que hoy debe resolver una adecuada concepción de la representación política (véase Eulau, 1967: 34 y sigs). Este es el sentido de hablar hoy de una crisis del concepto de representación (3).

jánico: representan a los ciudadanos frente al Estado y al Estado frente a los ciudadanos. Y está claro que un Parlamento no podía asumir su función moderna, la de gobernar, sin cambiar su función anterior, la de representar. Una Asamblea representativa que esté inserta "en" el Estado debe tener la posibilidad de actuar "en nombre" del Estado. Sin embargo, esta transformación suscita una serie de espinosos problemas. Estos son situados ante un hecho embarazoso: se ha llegado a un punto en el que la asamblea representativa termina por representar a alguien (el pueblo, la nación) ante sí mismo.»

(3) Desde algunos sectores doctrinales se ha defendido la idea de que nos encontramos ante una crisis sólo «teórica» de la representación, es decir, de una crisis de la teoría de la representación política que no ha sabido dar cuenta adecuadamente de una realidad institucional que de suyo no está en crisis, puesto que funciona más o menos aceptablemente. Heinz Eulau describe esta situación diciendo: «We have representative institutions, but (...) we do not know what they are about»; concluyendo, por tanto: «Our concept of representation is obsolete» (Eulau, 1967: 52). Esta incapacidad para dar una respuesta teórica a una realidad que, a pesar de ello, sigue «funcionando» («we have been unable to come up with relevant knowledge as to what representation means in our time» [Eulau, 1967: 49]) es la que define la característica de la crisis de la representación política como una crisis de la idea de representación política: «... in spite of many centuries of theoretical effort, we cannot say what representation is» (Eulau, 1967: 31). No pretendemos entrar en la polémica acerca de la naturaleza de la crisis, pero es necesario notar, con Doménico Fisichella, que no es posible hablar de una crisis sólo teórica, de una crisis de la «idea» de representación política que no implique también una crisis institucional: «Ci si può domandare se l'obsolescenza della teoria rap-

Parece claro, pues, que nos encontramos ante una realidad en crisis y ante un fenómeno complejo, con componentes varios, y que pueden a su vez tomar diversas modalidades de relaciones entre sí. Esto nos legitima para intentar una disección de la idea de representación política, investigando cuáles son en concreto estos componentes y estas relaciones. Y diferenciando el concepto de representación de otros conceptos afines o incluidos en ella, pero en modo alguno sinónimos. Pero no debemos olvidar que, junto a esta complejidad existe también una unidad; una unidad sustancial que hay que reivindicar, pese a todo, en la misma idea de representación, y que no es lícito olvidar como solución fácil a la crisis que comentamos. Esta unidad debe impedir que nuestra disección se convierta en desmembramiento, que perdamos de vista el carácter condensado (*riassuntivo*) del concepto, complejo en cuanto a sus elementos constitutivos, pero al mismo tiempo unitario tanto en su finalidad como en su misma lógica causal (Cotta, 1983: 959).

Una aportación importante para el análisis moderno de la representación política puede encontrarse en la disertación doctoral (Ph. D.) de la profesora de Berkeley Hanna Pitkin, leída en 1961 bajo el título de «The theory of representation» y publicada, en una versión ya más sistematizada, algunos años más tarde (Pitkin: 1967). Una de las aportaciones de Pitkin es asentar la distinción entre representatividad y representación. «Representación y representatividad» —escribe— «no tienen por qué significar exactamente la misma cosa: la primera no es sólo ser típico; la segunda no es sólo ser elegible» (Pitkin, 1967: 85). La representatividad, tal como avanzamos anteriormente, puede ser uno de los componentes de la relación de representación. Entenderíamos entonces por representatividad la característica o la propiedad común a ambas partes de la relación, representante y representado, en virtud de la cual aquél pretende sustituir a éste. Sin embargo, la representación es

presentativa non coinvolga eo ipso l'istituzione. Come è possibile ricavare le prove della inadeguatezza teorica, se non dalle sfide a dalle riposte istituzionali? Sotto questo profilo, la crisi teorica è proiezione della crisi istituzionale» (Fisichella, 1983: 5). La tesis de Eulau (véase también Eulau y cols., 1969: 111) es muy aceptable si lo que se pretende es desembarazarse, al menos en un primer momento, de un excesivo formalismo y normativismo para investigar empíricamente qué es realmente la representación política. Ciertamente que para ello nuestra principal fuente es precisamente ver cómo funcionan las instituciones representativas. Pero la teoría no debe tomar como constante este funcionamiento y concluir que, puesto que funcionan, al menos funcionan de alguna manera, no existe una crisis institucional. Si la teoría debe servir no sólo para explicar el comportamiento real de las instituciones, sino también para normativizar cómo deben, o deberían, funcionar, no hay duda de que nos encontramos también ante una crisis institucional. Nosotros hablaremos de crisis de la representación desde esta doble perspectiva, doctrinal e institucional. Cfr. Ollero, 1961, especialmente 4-10.

más amplia que la representatividad, pues incluye otros elementos, como, por ejemplo, el de responsabilidad, que no sólo no pertenecen a la esfera de la representatividad, sino que, incluso, pueden presentarse sin ésta.

Tomemos, para aclarar esta distinción, un ejemplo significativo por cuanto en él la confusión entre representación y representatividad es evidente: se trata de la colaboración que para la Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales escribiera Alfred Grazia (1968).

Grazia (1968: 302) emprende lo que denomina un «análisis behaviorista de la representación». Para él, esto significa considerarla como una relación de «índole esencialmente subjetiva». El hecho de concebir de esta manera la relación representativa, es decir, la relación existente entre representante y representado, implica tanto inclusiones como exclusiones: entre las primeras, la construcción de una escala de representación en donde poder situar, merced a una serie de variables, la relación representativa y tener que llegar a un acuerdo acerca del grado en la escala a partir del cual hablamos de representación y por debajo del cual hablamos de que no existe entre *A* y *B* una relación de representación, es decir, por debajo del cual *A* no se siente representado por *B*. El lado de las exclusiones es también importante: al considerarla como una relación intersubjetiva, Grazia no tiene más remedio que marginar de la relación representativa elementos que son más amplios que esta relación estrictamente considerada, pero que, desde su punto de vista, tiene un papel secundario, toda vez que su presencia se debe exclusivamente a lograr que realmente se lleve a efecto la relación representativa. Esta acaba siendo así tan sólo una «sensación representativa», algo así como la creencia o el convencimiento de *A* de que está representado por *B*. De esta forma, todos los dispositivos institucionales que convergen en la idea de representación se consideran sólo como «construcciones procedimentales destinadas a construir la representación en la forma deseada» (*ibid.*: 303).

Grazia lleva al extremo la consideración de la representatividad como único componente de la relación representativa. Para él, lo único que define a ésta es que *A* «se sienta representado» por *B*. Se apresura a justificar la exclusión de su concepto de otros mecanismos afirmando que «la representación es más amplia que los dispositivos institucionales que la regulan» (*ibid.*: 304), cuando en realidad esta mayor amplitud justifica precisamente lo contrario, es decir, incluir también estos mecanismos —no sólo los que engendran representatividad, sino también otros, fundamentalmente los que engendran responsabilidad— en el concepto de representación. No se da cuenta de que la representación es también más amplia que la mera representatividad. Evidentemente, ésta no puede desprejiciarse, no sólo porque entonces produciríamos el mismo recorte en el concepto, ahora por el otro lado, sino

porque satisfacer la necesidad de «sentirse» representados constituye una función autónoma de la relación representativa y no de las menos importantes, sobre todo en colectivos marginales (Cotta, 1983: 957). Pero es necesario defender la necesidad de incluir junto a ésta otros elementos que confluyen también en la relación representativa. Esta necesidad nace de la insuficiencia de concebir la representación únicamente en base a la representatividad.

La identificación entre representación y representatividad sólo puede llevarse a cabo desde lo que Pitkin (1967: 65-100) denominó la perspectiva de la representación descriptiva. Desde este particular ángulo de visión se hace depender la representación de las características del representante, de lo que es o lo que parece ser. La representación, entonces, consiste «en ser algo antes que en hacer algo» (*ibid.*: 67). Las consecuencias de esta concepción de la representación son: (i) que es más importante para definir la representación lo que el representante sea que lo que el representante haga (por ejemplo, la composición de una cámara legislativa es más importante que su actuación), y (ii) que cuanto más representativos sean los representantes —es decir, más similitudes existan entre representantes y representados— más ajustada será la representación (*ibid.*: 71).

Desde la perspectiva descriptiva podemos, por tanto, basar la relación entre representante y representado en la semejanza entre ambos. Esta semejanza es la que hace despertar en los representados la idea de «sentirse» como tales. Ahora bien: la perspectiva descriptiva y su identificación representación = representatividad adolece, al menos, de dos importantes deficiencias: (i) olvida que la representación, aun en el estricto sentido de «ser representativo» es sustancialmente diferente de la semejanza perfecta, y (ii) olvida que existen otras formas de crear la idea de «sentirse representados» (4).

(4) Para ilustrar la primera deficiencia, Pitkin (1968: 74) toma sus ejemplos prestados del arte figurativo («representative art»): «No es la exactitud de una descripción o la correspondencia lo que define el arte figurativo.» En efecto, para que algo «represente» a otro algo no debe ser exactamente igual: ante unos cuantos trazos dispuestos en determinada forma y con algunos elementos familiares diríamos «esto representa un árbol»; ante una reproducción exacta de un árbol en un lienzo, «esto es un árbol». Algo parecido ocurre con la representación política: si existe una correspondencia perfecta entre la asamblea representativa y sus representados, es decir, si no hay ninguna diferencia entre una y otra, no existe en realidad representación. La representación exige que exista cierta correspondencia entre representantes y representados, pero que haya también alguna diferencia entre ambos; sólo así los representantes pueden ser representativos de lo que representan. Para Pitkin, ésta es una de las paradojas de la relación representativa: los representados deben, al mismo tiempo, estar y no estar presentes en sus representantes. En segundo lugar, la sensación de representación que nace con una fuerte representatividad o correspondencia de semejanza entre

La identificación entre representación y representatividad no es, por tanto, correcta. Sin embargo, sí contiene algo de verdad: la existencia de una relación de semejanza entre representantes y representados, incluso la idea de que los símbolos generan, de manera emocional, sentimientos de representación, no pueden negarse sin más. Lo que ocurre es que, con ser cierto que estos elementos integran la relación representativa, no lo es menos que existen otros elementos que también deben incluirse. La perspectiva de la representatividad es errónea por incompleta. Particularmente se le echa en falta alguna preocupación por lo que el representante hace y no sólo por lo que el representante es.

representantes y representados puede ser creada también de otra forma: mediante la representación «simbólica» (Pitkin, 1968: 101-122), en la que el representante no sólo sustituye a sus representados, sino que los suple. Ahora son determinados símbolos los que pueden engendrar la sensación de representación sin que tenga que existir ninguna relación de correspondencia representativa, ninguna semejanza; de esta manera, una bandera representa una nación o un emblema un determinado culto religioso. Ahora se crea la relación representativa incorporando la presencia de los representados no «como» sus representantes, sino «por medio de» éstos. Pitkin (1968: 110-111) ilustra esta diferencia como «el contraste que existe entre representar “como” y representar “por medio de”. Aquella es la actividad del artista u otro artifice de la representación descriptiva; la segunda, no lo es. Así, un pintor puede representar a Cristo “como” un hombre alto, pero no “como” un pez, aunque bien podría representar a Cristo “por medio de” un pez». La perspectiva simbólica reduce aún más que la descriptiva los requisitos de la representación. Al centrarse sólo en la presencia de una sensación representativa, sin ni siquiera preocuparse por que exista una correspondencia de representatividad, reduce la representación a su componente existencial y su génesis a un elemento irracional. Conduce directamente a la teoría fascista de la relación representativa y en la práctica reduce la representación a un estado de ánimo de los representados: «Representar a un pueblo no parecerá ser diferente de simbolizar una abstracción como la nación. La prueba crucial de la representación será la representación existencial: ¿se cree en el representante? Y la base de semejante creencia parecerá irracional y afectiva debido a que no es posible ninguna justificación racional. De aquí se sigue que la representación política no será una actividad, sino un estado de cosas» (Pitkin, 1968: 111). Desde esta perspectiva, el estudio de la representación se orienta al papel de la respuesta psicológica ante un símbolo (por ejemplo, una bandera, una cruz...), emocional e irracional, dado que la conexión con el referente no es objetiva. Podría, por tanto, conectarse con el proceso de nacimiento de la autoridad carismática como tipo ideal weberiano y con la concepción del proceso político como actividad entorno al liderazgo. (Para una descripción, ROBERT TUCKER: *Politics as leadership*, University of Missouri Press, 1981.) Los riesgos de esta orientación son evidentes: «Dado que no puede haber justificación racional alguna de la posición como líder del representante simbólico, el énfasis (como ocurre con los símbolos) debe recaer sobre los elementos emocionales o no racionales de la creencia y sobre los técnicos de liderazgo que explotan tales elementos. Llevado al extremo, este punto de vista llega a ser la teoría fascista de la representación» (Pitkin, 1968: 117).

En realidad, cierta preocupación por la actividad del representante no es ajena a la perspectiva de la representatividad. Se encuentra implícita en su formulación: se cree que si existe una similitud entre los rasgos que definen representantes y representados, aquéllos actuarán siempre en defensa de los intereses de sus iguales. La formulación, sin embargo, no es satisfactoria y no logra que la teorización de la representación deje de fundamentarse en una perspectiva incompleta. Habrá que acudir a otras visiones de la relación representativa que completen las deficiencias de ésta.

Acudiendo a algunas formulaciones sobre cuáles son los componentes de la representación, nos encontramos desde el primer momento con una distinción inicial, la que nosotros hemos venido realizando entre responsabilidad y representatividad (5).

Concebida la representatividad como la existencia de unas características comunes a los representados y al representante, podemos concebir la responsabilidad como la obligación del representante de llevar a cabo unas actuaciones políticas en la línea de esta característica u opinión común, sometándose para ello al control periódico de los representados (6).

(5) Para M. Cotta (1983: 954-955), estos dos componentes se presentan como dos dimensiones de la relación representativa: 1) una dimensión de acción, y 2) una dimensión de reproducción. La dimensión de acción hace referencia a la actuación del representante en beneficio del representado y la dimensión de reproducción hace referencia a la concurrencia en el representante de una serie de características existenciales que reflejan las del representado. Por su parte, G. Sartori (1968: 305 y sigs.) descompone la idea de la representación política en tres principales significados: 1) una idea de mandato o instrucciones, que es la que propiamente proviene del derecho privado; 2) una idea de *representatividad* o semejanza, lo que podríamos llamar la representación «sociológica», y 3) una idea de responsabilidad u obligación de rendir cuentas del representante al representado.

(6) Aunque la preocupación fundamental por introducir el elemento de la responsabilidad en el concepto de representación es la de asegurar un determinado comportamiento en el representante, no por ello puede dejar de afirmarse que una visión de la representación exclusivamente en base al criterio de la responsabilidad pecaría igualmente de formalista (Pitkin, 1968: 59). Una visión centrada en exclusiva en la necesidad de que el representante sea responsable, es decir, rinda cuentas, al final de su mandato distrae la atención del problema fundamental: que el representante actúe responsablemente durante su mandato. Esta visión es la que Pitkin (1968: 60-61) denomina «perspectiva de la responsabilidad»: «Para el teórico de la responsabilidad, un representante es alguien que ha de ser tenido como responsable, que habrá de responder a otros de lo que hace. El hombre u hombre a quienes debe rendir cuentas eventualmente son aquellos a quienes representa. (...) Lo que define a la representación es la responsabilidad ante el gobernado...» En este sentido, la perspectiva de la responsabilidad puede equipararse, por su formalismo, con otra visión de la representación que se fundamentara en otro momento igualmente formal, el inicio de la representación mediante

Una vez diferenciados estos dos componentes, responsabilidad y representatividad, importa ahora traer a colación el problema de las posibles relaciones que se den entre ambas. El problema se encuentra en su presunta incompatibilidad o, en un sentido más preciso, en la presunta relación de proporcionalidad inversa que podemos encontrar entre estos dos componentes: dada una relación de representación, a mayor representatividad menos responsabilidad y a mayor responsabilidad menos representatividad. Esta tensión puede reconducirse a las posibles incompatibilidades que puedan darse entre representatividad y eficacia, es decir, entre una correspondencia constante y directa con las mutaciones de la opinión pública y la necesidad de adoptar continuamente decisiones coherentes y racionales (Janda, 1968: 313).

En nuestra opinión, esta contraposición entre representatividad y responsabilidad (7), tanto personal del representante como funcional (exigencia de eficacia), no se da en términos tan absolutos. El problema se reconduce a la llamada crisis de gobernabilidad: se quiere hacer ver que un exceso de representatividad produce como consecuencia la imposibilidad de llevar a cabo un gobierno responsable, es decir, eficaz. Sin embargo, el enfoque apropiado para el estudio de las relaciones entre gobernabilidad y representatividad puede ser también exactamente el contrario: el defecto, no ya el exceso de representatividad, como causa de la crisis de gobernabilidad.

una autorización al representante para actuar en nombre de los representados. Ambas se desprecupan por lo que ocurre durante la actuación del representante. Así, «en tanto un grupo define a un representante como aquel que ha sido elegido (autorizado), el otro grupo lo define como alguien que está sujeto a una elección (sujeto a responsabilidad). Allí donde uno ve la representación como iniciada de una cierta manera, el otro la ve terminada de un cierto modo. Ninguno de los dos puede decirnos nada sobre lo que ocurre "durante" la representación, nada de cómo debería actuar un representante o de qué se espera que ha de ser, nada de cómo decir si ha representado bien o mal (...); ambas perspectivas son formalistas en el sentido de que su criterio definidor de la representación se sitúa al margen de la actividad misma de representar antes de que empiece o después de que termine. Realmente no conocen una cosa como "la actividad de representar"; representar simplemente significa actuar después de haber recibido autorización o antes de ser llamado a rendir cuentas» (Pitkin, 1968: 63-64). Sin embargo, Pitkin se equivoca al concebir la responsabilidad exclusivamente como una rendición de cuentas al final del mandato, como una responsabilidad interelectoral. Existen, como veremos, posibilidades de imaginar la responsabilidad del representante también *durante* su actuación.

(7) Afirma G. Sartori (1968: 308) que «el contexto de la representación política nos sitúa, pues, ante un dilema: o bien sacrificar la representatividad a la responsabilidad, o bien la responsabilidad a la representatividad. ... no es posible edificar un sistema representativo que maximice simultáneamente la función "funcional" y la función de reflejar. Hay un punto en que es preciso elegir...».

Nuestra idea, siguiendo en ello a Gianfranco Pasquino (1984), es que es falsa la contraposición entre responsabilidad y representatividad, que no existe una relación inversamente proporcional entre ambas. Esta falsa contradicción tiene que solucionarse en los regímenes representativos democráticos. Sabemos que intentar conjugar representación con democracia ha sido la causa de la crisis de aquella, incluso también puede aventurarse que haya sido la causa de la crisis de ésta. Pero si seguimos defendiendo la unidad «esencial» que subyace a la idea de representación democrática, no podemos concluir que sus componentes, por muy problemática que sea su relación, pueden permitirse el lujo de reputarse incompatibles el uno con el otro. Para poder hablar de representación democrática no basta que esta representación sea representativa; tampoco basta que sea responsable. Es requisito indispensable que sea ambas cosas. Evidentemente, es una cuestión de equilibrio. Es posible que no se pueda exigir un máximo de responsabilidad y un máximo de representatividad. Pero este necesario equilibrio no puede convertirse en el sacrificio de una en beneficio de la otra (8).

Después de todas estas consideraciones previas pueden, por tanto, defenderse con ciertas garantías de verosimilitud dos importantes ideas: por un lado, que la representación, si quiere ser democrática, debe contener tanto el ingrediente de la representatividad como el ingrediente de la responsabilidad. Por otro lado, que deben diseñarse soluciones técnicas para que esta presencia mutua se de en un régimen representativo.

Ahora bien: ¿cómo detectar la existencia de estos dos elementos, representatividad y responsabilidad, en una relación representativa para poder enjuiciar su carácter democrático?

Nuestra indagación sólo es posible si la reconducimos a la existencia de los mecanismos institucionales tendentes a garantizar tanto la una como la otra. Esta reducción a la investigación sobre los instrumentos que regulan

(8) ¿Existen medios de llevar este equilibrio a cabo? Desde un punto de vista de ingeniería constitucional, G. Pasquino (1984: 119 y sigs.) ha propuesto dos: en primer lugar, que la reducción de un componente en cualquier momento sea llevada a cabo por los propios ciudadanos y no por otras instancias ulteriores, utilizando para ello los mecanismos institucionales y de elección política adecuados. Si bien puede admitirse que la sociedad compleja actual tenga que utilizar la representación como mecanismo para reducir esta complejidad, deben ser los propios ciudadanos los que lleven a cabo esta reducción, los que decidan libremente, a través de diversos canales, todos ellos reversibles y controlables, en qué momentos y en qué dosis hay que sacrificar representatividad (*ricettività*) a eficacia (*efficenza*) (Pasquino, 1984: 125). El diseño de estos mecanismos es competencia de la ingeniería constitucional. Y en segundo lugar, el consenso como fenómeno de acercamiento que posteriormente podrá equilibrar representatividad y responsabilidad sin sacrificar una a la otra (Pasquino, 1984: 119-120).

la relación representativa la vemos también en la obra de Pitkin. Cuando la autora, al concluir, se pregunta por los requisitos de un gobierno representativo (Pitkin, 1967: 261 y sigs.), establece unos muy concretos: «que cuente con elecciones regulares que sean «genuinas» o «libres» (...), que incluya alguna clase de cuerpo representativo colegiado con algo más que capacidad consultiva» y que no se de la circunstancia de que «todo el gobierno está en manos de un único gobernante, a pesar incluso de que éste sujeto a reelección a intervalos regulares».

Nuestra investigación sobre la representación política democrática tiene que sufrir un vuelco similar: sin perder de vista los requisitos que hemos establecido para su existencia, hemos de volver la mirada a la existencia de mecanismos institucionales que puedan conducir a ellos. Porque sólo demostrada la existencia de unos podremos tener esperanza de que se den los otros (9).

II. SUS MECANISMOS INSTITUCIONALES: ELECCION Y CONTROL

Para que la difícil conjugación entre representatividad y responsabilidad se de en la práctica es necesario, en primer lugar, que la representatividad se garantice mediante un procedimiento electivo.

En realidad, la representatividad puede darse sin necesidad de que haya por medio una elección de representante. Basta cualquier otro medio mediante el cual se «seleccione» a estos representantes o, en determinadas circunstancias, incluso, la inexistencia de ningún medio o la existencia de un medio mínimamente institucionalizado o formalizado. Este es el caso del empleo del azar o el sorteo en las asambleas de la Grecia clásica. Ocurre, sin embar-

(9) Dice Pitkin (1968: 264-265): «Necesitamos esos dos grandes modos, y ambos a la vez. Definir la representación institucional, operacionalmente, es renunciar a toda esperanza de juicio, de valoración, de mejora o de reforma de la misma (...); definir la representación idealmente, por otro lado, concentrarse sobre su virtud o esencia y excluir las instituciones, equivale a decir con ello que se abandona toda esperanza de su ejecución práctica.» Y concluye: «El concepto de representación se configura así como una continua tensión entre el ideal y el logro» (1968: 267). De esta forma, Pitkin concluye su indagación acerca del concepto de representación con unas consideraciones no tanto sobre este concepto, sino sobre los mecanismos institucionales que pueden hacer posible su existencia: la representación como realidad política sólo podrá medirse por la existencia de instituciones encaminadas a conseguirla. Y «de esta manera, el gobierno representativo es una excelente ilustración de un fenómeno que parece ser muy común en las prácticas humanas y en sus correspondientes conceptos: la dualidad de la tensión entre el propósito y la institucionalización» (1968: 262).

go, que mediante estos métodos sólo puede quedar garantizada la representatividad en el sentido que hemos venido conceptualizándola como *idem sentire* o existencia de una característica común entre representantes y representados. Queda claro, pues, que para una representatividad de estas características, la elección no es indispensable (véanse Sartori, 1968: 307, y Fisichella, 1983: 13). Sin embargo, en estos casos en que la representatividad es asegurada mediante procedimientos no electivos, es difícil encontrar el segundo requisito de la representación democrática: la responsabilidad.

Ahora bien: ello no implica que siempre que haya elección haya también, necesariamente, responsabilidad del representante. De hecho, la inexistencia de responsabilidad puede darse en una relación representativa electiva: es el caso de todos aquellos sistemas políticos en donde el procedimiento electoral que garantiza la representatividad se enmarca dentro de algunas de las teorías que han caracterizado la época del llamado «sufragio función». En estos regímenes basados en un «sistema representativo», a no confundir con la «democracia representativa» (Birnbaum, e. a., 1977: 19), la cualidad de representante no la otorga el haber sido elegido, sino que se deriva directamente de la propia Constitución. El texto constitucional es el que establece la elección como mero expediente técnico para que la nación pueda manifestarse. Puede decirse que en estos sistemas los representantes no representan la voluntad nacional, sino que ellos mismos son, y, por tanto, expresan, esta voluntad, puesto que no existe ningún tipo de voluntad o sujeto anterior a esta expresión a la cual hayan de representar (*ibid.*: 17): la «voluntad nacional» en este caso nace exactamente en el mismo momento en que es expresada.

Nos encontramos aquí con las consecuencias de concebir la representación desde la «perspectiva de la autorización», que ya conocemos como una de las visiones formalistas de la relación representativa (Pitkin, 1967: 41 y siguientes). Esta visión carga todo el énfasis de la idea de representación en el momento de la autorización al representante para actuar en nombre del representado. A partir de este momento, el representante se libera de cualquier responsabilidad hacia sus representados. Desde esta perspectiva, por tanto, la relación representativa se agota en la elección (10).

(10) «No se trata —escribe Torres del Moral (1975: 85)— de que ciertas personas, por ser elegidas popularmente, representen a la nación y puedan hablar y obrar en su nombre, sino de que tienen conferida por la Constitución una función política que les faculta para hablar, obrar y querer por la nación. Y eso es una Constitución representativa para los constituyentes de 1791.» En estas circunstancias, pues, queda dentro de la lógica que el rey sea considerado también representante de la nación, puesto que el carácter electivo de éstos no es sino un accidente: «Le roi, qui participe à l'élaboration des lois, est dona représentant, au même titre que l'assemblée, qui ne tie pas cette qua-

Llegados a este punto, puede surgir a la superficie una cuestión importante: hemos afirmado que la existencia de un procedimiento electivo es indispensable para poder hablar de representación democrática. Sin embargo, si es cierto, como acabamos de ver, que puede sí haber elecciones y no haber responsabilidad de los representantes, y, por tanto, no haber representación democrática, ¿por qué son entonces imprescindibles las elecciones? La respuesta a esta cuestión es la siguiente: porque si bien puede haber elecciones y no haber responsabilidad, no es posible que haya responsabilidad sin que haya elecciones. O en otras palabras: la representación electiva puede no ser democrática, pero la representación democrática habrá de ser necesariamente electiva.

Desde esta óptica sí puede defenderse que, al contrario que la manifiesta indiferencia que ostentaba en el «sistema representativo», en la democracia representativa «el método en virtud del cual se opera la selección adquiere toda su importancia» (Sartori, 1968: 307). El carácter electivo de la representación es, por tanto, requisito básico para poder hablar de representación democrática, ya que la vía electoral es la única capaz de satisfacer no ya la exigencia de semejanza, sino fundamentalmente la exigencia de responsabilidad.

¿Qué condiciones ha de presentar la elección para poder garantizar, junto a la representatividad, la responsabilidad de los representantes? Fundamentalmente dos:

i) En primer lugar, que esta elección no sea una mera «función», sino el ejercicio de un derecho de los ciudadanos, cuya voluntad preexistente concurre a la expresión de la voluntad nacional. Es decir, que se haya recorrido el camino que separa al sufragio función del sufragio derecho. Este requisito incluye también el carácter universal del derecho al sufragio y la conexión de la representación con la elección, que es ahora no un accidente, sino su verdadero fundamento y un desarrollo institucional adecuado (fortalecimiento del Parlamento, etc.). En síntesis, significa la evolución hacia un régimen

lité de son élection, mais, elle aussi, de son pouvoir législatif (...) le procédé de designation de détenteurs de pouvoir est-il tout à fait indifférent dans le système représentatif» (Birnbaum y cols., 1977: 19). Aunque sus epígonos más recientes llegan hasta las diversas modalidades del «sistema representativo» (incluyendo su versión alemana, la teoría del órgano), los orígenes de la perspectiva de la autorización se encuentran en Hobbes. Hobbes monta su teoría del soberano absoluto sobre su conocida visión del Estado de naturaleza y del contrato social, pero también, aunque ello pueda ser menos conocido, sobre una determinada teoría de la representación política basada en la idea de limitar al autor (el representado) y liberar al actor (el representante, o sea, el soberano). Véase sobre ello Pitkin, 1968: 15-41.

democrático desde un régimen que sólo era representativo, pero que no sólo no era democrático, sino que ni siquiera pretendía atribuirse esta característica.

ii) En segundo lugar, junto a la elección popular como verdadero fundamento de la representación es necesario que el proceso electivo se desarrolle en un ambiente de competencia y pluralismo. Es decir, el proceso electoral tiene que desarrollarse dentro de la garantía de unos niveles de competitividad y libertad de elección, por debajo del cual la elección no puede reputarse como instrumento de realización de la representación. De esta forma, el requisito de elecciones competitivas puede situarse claramente como uno entre los fundamentales que debe cumplir un régimen representativo democrático (Cotta, 1983: 957).

La representación electiva, bajo estas circunstancias, presenta así una faceta peculiar: sólo esta particular configuración estructural de las elecciones es capaz de producir una representación a la vez representativa y responsable. Mientras que otras de las funciones que también suele cumplir la elección de representantes, como la agregación de intereses o el *consensus building*, pueden ser llevadas a cabo por otras estructuras, la producción de representación democrática (representativa/responsable) es una función que cabe atribuir en exclusiva a unas elecciones libres en un clima de cultura política de competencia y pluralismo. En este sentido es posible hablar de una multifuncionalidad de las elecciones, algunas de cuyas funciones pueden ser llevadas a cabo por otros equivalentes funcionales. Pero, a la hora de distinguir entre estas múltiples funciones, ésta de crear representación democrática aparece como una de las propias y exclusivas de las elecciones competitivas. No cabe aquí equivalente funcional alguno (11).

Sin embargo, existen, junto a éstos, otros requisitos igualmente indispensables para que se produzca la responsabilidad de los representantes. Estos otros requisitos ya no hacen referencia al momento de la elección, que ya sabemos debe reunir las notas de universalidad, competitividad y pluralismo. Ahora afectan a otro momento de la relación representativa que aparece con autonomía del momento electoral. Nos referimos al control de los representantes por parte de los representados.

En un primer momento puede pensarse que para hablar del control de los representantes por parte de los representados no es necesario alejarse del momento electoral: llegados a la fase de la «democracia representativa», la

(11) La incapacidad de otras estructuras para llevar esta función a cabo se muestra, por ejemplo, en el análisis de la representación corporativa. Véase sobre el particular el análisis de Fisichella (1983: 36-48) a los *Limiti della proposta corporativa*.

misma elección es un primer momento de control —control por selección— y qué duda cabe que el carácter periódico de las elecciones garantiza la continuidad del control.

Sin embargo, no es posible plantearse toda la problemática que presenta el control sobre los representantes si no lo independizamos conceptual y temporalmente del momento electoral. Si no lo hiciéramos caeríamos de nuevo en una visión formalista de la representación, sólo que preocupados por su momento final. Una visión excesivamente apegada al momento electoral, demasiado electoralista en este sentido, puede conducirnos a la errónea creencia de que no es posible otra forma de control sobre los representantes que no esté necesariamente ligada al proceso electoral. Sartori (1968: 370) lleva razón cuando afirma que «si una elección no lleva consigo explícitamente el significado y la intención de elegir un representante (por tanto, responsable ante sus electores) y no un gobernante absoluto, no se deriva ninguna representación (democrática, es decir, responsable) del procedimiento electoral». Sin embargo, hay que restarle fuerza a su argumento cuando enlaza directamente control con elección y afirma que, por esta razón, el método en virtud del cual se realiza la selección del representante «se convierte en el problema central de la representación política».

Al fijar su atención en el proceso electoral como generador de responsabilidad, Sartori descuida la posibilidad de que existan otros posibles medios de control de los representantes, es decir, otros posibles medios generadores de responsabilidad. Esta posibilidad ha sido, no obstante, advertida por otros autores en estudios posteriores.

Así, por ejemplo, Pasquino (1984: 103) enmarca también, al mismo nivel que el problema de la selección, el problema de cómo controlar post-electoralmente o, mejor, inter-electoralmente (es decir, entre una elección y otra) su comportamiento. Resaltando aún más la importancia de este segundo aspecto, Hanz Eulau (1969: 12) afirma, por su parte, que el problema de cómo controlar, una vez instalados como tales, a los representantes es el verdadero núcleo de las discusiones acerca de los procedimientos electorales.

Adoptando, por tanto, una perspectiva no necesariamente apegada al momento electoral, cabe plantearse hasta qué punto pueden diferenciarse elección y control. Precisemos: ciertamente que las elecciones libres y plurales, celebradas periódicamente, producen un tipo de control sobre los representantes que se eligen, un control de responsabilidad, una llamada a rendir cuentas de su gestión en la próxima convocatoria electoral (véase Cotta, 1983: 958). Pero es posible detectar otro tipo de control sobre los representantes, un control, decíamos, interelectoral, es decir, un control que no limite el papel de los representados al acto de la votación y, por tanto, les prive de todo

protagonismo durante los prolongados espacios de tiempo en los que ésta no se produce.

La clave para defender esta concepción del control de los representantes, no sólo electoral, sino también inter-electoral, se encuentra en una concepción no puntual, sino sistémica y procesal de la relación representativa (véase Fisichella, 1985: 19-21). De esta forma: (i) en primer lugar, se aborda la representación como una institución colectiva, que supera la relación individual entre el representante y sus representados, y que nos permite hablar de un «sistema representativo», y (ii) en segundo lugar, la representación adquiere una configuración procesual, es decir, no se considera como una relación instantánea, vinculada con el acto y el momento de la elección, sino que se despliega como un «proceso representativo» a lo largo del tiempo y en los diferentes temas que se traten.

Hemos llegado así a caracterizar cuáles son los elementos que deben conjugarse en una relación representativa para que ésta pueda, con razón, ser calificada de democrática: nuestros primeros requisitos fueron los de representatividad y responsabilidad. Analizándolos, hemos visto que su presencia exige la existencia previa de otros dos: elección —entendida como elección libre y competitiva— y control —entendido no sólo como control electoral, que llega a confundirse con el requisito anterior, sino también como control interelectoral—. De esta manera evitamos que el concepto de representación pueda calificarse de formalista al no integrar ningún elemento que haga referencia a lo que el representante realmente hace, a la «acción de representar». Un análisis más detenido de estos elementos de la representación democrática nos proporcionará esa disección de sus componentes que habíamos fijado como vía de salida para solucionar la equivocidad de un concepto de crisis.

III. LA LEGISLACION ELECTORAL:

«MANDATO», FOCO Y ESTILO DE LA REPRESENTACION

Sabemos que lo primero que debe exigirse para poder hablar de representación democrática es un procedimiento electivo de selección de los representantes. Esta necesidad es la que plantea el problema técnico de cómo instrumentar los medios para llevar a cabo la elección. Las diversas soluciones que se adopten para solucionar el problema adoptan siempre una vía legislativa: se diseña un determinado procedimiento de elección y éste se traduce en una ley electoral.

De esta forma, la ley electoral aparece como el factor clave, o al menos

uno de los más importantes, de entre los que actúan en el proceso de elección de los representantes. Sus funciones pueden definirse atendiendo a su definición (véase Rae, 1967: 14): una ley electoral es «la que regula los procesos en que las preferencias electorales se expresan en votos y en que estos votos se transforman en distribución de la autoridad gubernamental (típicamente, escaños parlamentarios) entre los partidos políticos en concurrencia».

Por lo que hace al derecho electoral considerado (Nohlen, 1978: 53 y siguientes) en un sentido estricto, la principal institución que se regula es el derecho al sufragio, en su vertiente tanto activa o pasiva. Actualmente, en los sistemas políticos democráticos esta regulación se caracteriza, en términos generales, por las siguientes notas:

a) El derecho al sufragio activo debe reunir hoy unas características precisas para poder ser reconocido como tal. Estas son (Nohlen, 1978: 56-78): universalidad, igualdad, carácter secreto, directo y libre. El incumplimiento de algunas de estas notas desvirtuaría el derecho al sufragio tal como hoy se reconoce. Sin embargo, la presencia del derecho al sufragio activo no siempre ha sido ésta. Por el contrario, la evolución hacia su conformación actual ha sido lenta y problemática, hasta el punto de que se ha elegido (véase Duverger, 1978: 95-107) como línea metodológica de explicación de la historia del derecho al sufragio analizar ésta como una lucha progresiva hacia un sufragio universal con las notas que hoy conocemos. Dentro de la caracterización de sufragio activo es necesario incluir también lo que Rae (1967: 18) denomina tipo de voto, absoluto (en el cual el elector muestra su preferencia por un sólo candidato o listas de candidatos) u ordinal (que permite al elector realizar una jerarquización entre varias candidaturas, ordenándolas en este sentido).

b) Desde el punto de vista de los elegibles, del sufragio pasivo, es frecuente encontrar una regulación más restrictiva que la existente para el sufragio activo. Existen, en este sentido, dos instituciones jurídico-constitucionales que pueden actuar sobre el sufragio desde este punto de vista (véase Biscaretti, 1961: 346-352): (i) la inelegibilidad y la (ii) incompatibilidad. (i) La incurrancia en una causa de inelegibilidad anula la elección para un puesto representativo; (ii) la incompatibilidad, por su parte, obliga al candidato electo a optar por su nuevo puesto de representante o por el desempeño de la actividad incompatible.

Junto a las inelegibilidades y a las incompatibilidades se produce el fenómeno de agrupación de las candidaturas en listas de candidatos. Las listas no son sólo agrupaciones esporádicas de candidatos a representantes, sino que lo característico de ellas es que los escaños se asignan, en función de la fórmula electoral que contemple la ley, a la lista, y sólo en un segundo mo-

mento se procede a la asignación de los escaños atribuidos a la lista a los diferentes candidatos individuales que en ella se integran. En este segundo proceso de atribución de escaños pueden distinguirse también varios procedimientos (véase Nohlen, 1978: 114-119), todos ellos tributarios de un determinado concepto del papel de la lista electoral en el proceso electivo (lista cerrada y bloqueada, lista cerrada y no bloqueada, lista abierta, etc.).

Por su parte, son dos las principales instituciones que regulan las leyes electorales y que se inscriben dentro del «sistema electoral», como Nohlen (1978: 53) denomina al derecho electoral en su sentido más amplio, las circunscripciones electorales y las diferentes fórmulas de adjudicación de escaños. Por lo que hace a las primeras, algunas definiciones de las circunscripciones electorales las conciben como «la unidad en cuyo marco el resultado de la votación se transforma en distribución de escaños parlamentarios» (Rae, 1967: 19), o como «la zona en la cual los votos emitidos por las personas con derecho al sufragio constituyen el fundamento para el reparto de escaños a los candidatos, con independencia de los votos emitidos en otra zona electoral» (Nohlen, 1978: 106). Una definición más precisa la vincula a un determinado grupo de electores y sólo mediatamente a una determinada extensión territorial. Así, por ejemplo, Carreras y Vallés (1977: 85) afirman que «se denomina circunscripción o distrito electoral al conjunto de electores —generalmente agrupados en base territorial— a partir de cuyos votos se procede a la distribución de los escaños parlamentarios».

El principal problema que plantean las circunscripciones es su relación con la representatividad, es decir, la correspondencia entre el número de escaños que se le atribuyen y el número de electores que la constituyen. Para analizarla se han manejado diferentes índices, basado en la «magnitud» del distrito —el número de escaños con que cuenta— (Carreras-Vallés, 1977: 86) o en su «tamaño» —su número de escaños en relación con el total de escaños con que cuenta la Cámara— (Rae, 1967: 19).

Por lo que hace a las fórmulas electorales, éstas tienen la función de interpretar los datos numéricos de los votos y de operar con ellos como la base de distribución legítima de los escaños parlamentarios. Pueden clasificarse atendiendo a dos principios básicos, cada uno de los cuales se diversificará luego en multitud de variantes: (i) el principio mayoritario y (ii) el proporcional (una descripción en Nohlen, 1978: 81-92; para la historia de ambos, véase Carreras-Vallés, 1977: 101 y sigs.).

Se ha atribuido a las diferentes fórmulas electorales una especial relevancia en cuanto a la concesión del régimen electoral de una mayor o menor representatividad (Rae, 1967: 91-119; Carreras-Vallés, 1977: 62-85). Su relación con el carácter del sistema electoral en su conjunto y con el sistema de

partidos resultante ha sido objeto de muchos debates. En general, puede decirse que el criterio básico ha sido el de atribuir a una fórmula u otra la capacidad para hacer que el sistema electoral encuentre más o menos «ajustado» a la población que representa (12).

Si aplicamos nuestra idea «procesual» de la representación a las elecciones, éstas aparecen como el momento en que la representación se crea, pero no como aquel en el que ésta se extingue. Por el contrario, la idea procesual de las elecciones conecta también con el mandato del elector sobre el representante, es decir, con las relaciones de dependencia o de independencia con respecto a éste que tienen los candidatos electos. Estas relaciones tampoco se han visto siempre de manera pacífica, sino que han generado una encontrada polémica.

En efecto, las posturas en lo que se ha dado en llamar la «controversia mandato *versus* independencia» (Pitkin, 1967: 157) han sido, por lo común, recíprocamente irreconciliables: se ha pretendido, o bien que el carácter electivo de la representación implica una subordinación de los representantes a los dictados de sus electores, o bien que el carácter representativo de las elecciones implica que el representante debe de actuar siguiendo únicamente los dictados de su propia conciencia.

Sorprende, sin embargo, la escasa defensa que se ha hecho de algunas de las múltiples posiciones intermedias que cabe adoptar entre ambos extremos. Conjugando, por ejemplo, la idea, proveniente de los partidarios de la inde-

(12) En la virtualidad «representativa» de los sistemas electorales sí se ha producido algún debate en el sentido de defender que no siempre es mejor un sistema electoral con altas cotas de representatividad. Así, por ejemplo, escriben Carreras y Vallés (1977: 162) «que las autoridades resultantes de una elección reproduzcan, con la debida representatividad a la comunidad que les elige es elemento fundamental en la teoría política de la democracia liberal. Pero el carácter y el alcance de aquella representatividad han sido tema de frecuente discusión. Tanto en cuanto a su contenido, como por lo que puede influir en un eficiente ejercicio del gobierno, el aspecto representativo de los poderes elegidos suscita diversos problemas». De hecho, un sistema electoral, cualquiera que sea, prima siempre a las candidaturas más votadas, concediéndole unos puestos de representación proporcionalmente superiores a los votos obtenidos. Es conocida la comparación de Rae (1967: 87) de los sistemas electorales con el *sheriff* de Nottingham, que «roba» siempre votos a los más pobres para dárselos a los más ricos. Sin embargo, su influencia sobre los resultados electorales debe ser también matizada. Escribe: «... el régimen electoral no varía radicalmente el resultado de las elecciones (...) en comparación con el conjunto de fuerzas que forman las elecciones, manifestándose en los resultados, el régimen electoral es más bien flojo (...) pero esto no quiere decir que el régimen electoral deje de tener consecuencias sobre el proceso electoral. Como he afirmado en varias ocasiones, la repetición sistemática de efectos mínimos es una fuerza política potencialmente importante.»

pendencia, de que el representante debe tener alguna libertad de actuación, pues en caso contrario sería, más que un representante, un instrumento, y la idea, tan grata a los partidarios del mandato, de que un representante no puede actuar en contra de los deseos de sus representados. Un posible resultado: el representante debe de actuar, con entera libertad y sin que esta actuación le lleve a oponerse a los deseos de sus representados; enseguida sería acusado de paradójico. Pero sabemos que el carácter paradójico es, precisamente, una de las notas del concepto de representación.

La resolución de la paradoja, o al menos una comprensión cabal de la misma, sólo es posible precisando, previamente, algunas notas de la idea misma de mandato. Que, por cierto, nunca se conjuga sola cuando se trata de la representación política.

En efecto, el concepto de «mandato», que en el derecho privado no necesita ser matizado ni completado por ningún otro, tiene, sin embargo, en el campo de la representación política, esta necesidad. Ello se deriva del hecho de que, al recibir el derecho público, la institución de la representación tal como ésta aparece en el derecho privado, han de modificarse algunas notas características de aquélla para hacer viable también ésta. Por esta razón, en el campo de la representación política no podemos hablar ya de «mandato» a secas, sino que hemos de hablar de mandato imperativo o mandato representativo, por más que, como veremos, este último no sea sino una negación expresa de la idea iusprivatista de mandato.

El mandato imperativo sigue conectando, en clave de instrucciones, al representante con el representado, propiciando así —esto parece evidente— un control continuo y expreso de éste sobre aquél. Sin embargo, la dificultad de llevar esta idea de mandato a la práctica es manifiesta. Para empezar, ¿qué voluntad es la que debe llevar a cabo el representante? Se dirá que la de sus representados, es decir, la de sus electores. Ahora bien: ¿cuáles, los que le votaron o todos? Responder que la mayoría parece, en principio, una respuesta plausible, pero ¿qué mayoría? Porque es comprobable el continuo cambio de opinión por parte de los electores y la imposibilidad de fijar una mayoría estable para todos los temas que vayan siendo planteados ante el representante (véase Fisichella, 1983: 18-19).

En definitiva, parece ser que es la imposibilidad de hacer operativa en la práctica la idea de mandato la circunstancia —aunque sea más discutible si también la causa— en la que ésta deja de aparecer como uno de los componentes de la representación política, desaparición que fácilmente se adivina tras el camuflaje semántico a que conduce la expresión de que se ha sustituido un mandato (imperativo) por otro mandato (representativo).

En virtud de esta exclusión se construye, desde las primeras épocas del

constitucionalismo liberal, una teoría de la representación en torno al «mandato representativo», en donde el representante no está ligado a ninguna instrucción de sus representados y puede y debe actuar siempre tal y como le dicte su conciencia, ya que, paradójicamente, al representar a todos no debe encontrarse vinculado por las opiniones de ninguno.

La construcción de la teoría del mandato representativo, o de sus variantes británica y alemana, es, por de pronto, neta y genuinamente liberal. En un primer momento servirá para independizar a los representantes burgueses de las instrucciones de clero y nobles (véase Torres, 1984: 811), pero en un segundo momento servirá asimismo para justificar la indiferencia de aquéllos ante posibles presiones de sus representados.

Con ella se defienden, en realidad, dos ideas diferentes: una, expresa, sobre la independencia del representante con respecto a la voluntad de sus electores, y otra, latente, que justifica esta forma de comportarse en el hecho de que el representante no representa a sus electores, sino a toda la nación.

Desde la famosa formulación que les diera Burke en su «Discurso a los electores de Bristol» (1774), o incluso antes, estas dos ideas suelen expresarse siempre unidas. Sin embargo, su conexión no es tan evidente. Puede, por el contrario, decirse que no hay una necesidad lógica de que una se derive inmediatamente de la otra: defender, en aras de la unidad de la nación, cuya soberanía representa en conjunto y globalmente el representante, la imposibilidad de que éste se vea sometido a instrucciones o mandatos de sus electores, es un principio que se ha sometido a importantes críticas, aun siguiendo la misma lógica que pretende imponer (13).

Puede, por tanto, criticarse la confusión que existe en Burke, y en general en toda la teoría del mandato representativo, entre dos cosas distintas: por un lado, el sujeto en donde reside la soberanía, es decir, el sujeto que se representa —la nación—, y por otro, el comportamiento que deben tomar los representados. Esta crítica ha sido formulada por la doctrina norteamericana con una expresiva distinción: la que es necesario hacer entre el foco y el estilo de la representación, esbozada por primera vez en una obra de

(13) Por ejemplo: «La unidad e indivisibilidad de la soberanía nacional no reclaman necesariamente ni la unidad de su ejercicio ni la unidad del acto electoral como acto de selección de los ejercientes de la soberanía. Si así fuera, no habría sido lícita la división de poderes (precisamente la tesis más querida de los nuevos teóricos) ni cabría más forma electoral legítima que la del colegio nacional único (que aun tardaría mucho en llegar). Y no se ve por qué siendo compatible con una pluralidad de sujetos ejercientes y de circunscripciones electorales no lo sea también con las instrucciones que los electores puedan dar a los candidatos, ni con la posibilidad de que estos revoquen el mandato conferido. De la unidad de la soberanía nacional no se deriva en absoluto la irreversibilidad del acto político electoral» (Torres, 1984: 811).

J. Wahlke (1962) y recogida con posterioridad en un artículo encabezado por H. Eulau (e. a., 1969).

Eulau, recogiendo las tesis de Wahlke, parte de la confusión entre foco y estilo que aparece en la formulación burkeniana. Para Burke, la representación política conjugaba dos aspectos: (i) en primer lugar, el centro de referencia del representante, es decir, qué cosa era lo que se representaba. En su caso, lo que se pretende representar no son los intereses de unos electores o los de un distrito o una comarca, sino que cada representante representa a la nación en su totalidad, y (ii) en segundo lugar, la actitud o el comportamiento que el representante debe tomar. Para Burke, esta actitud debía consistir en buscar siempre, según su conciencia, el interés de la nación y, por ello, no hacer caso de las presiones, instrucciones o mandatos de los electores que, lógicamente, presionarían a favor de sus intereses, pero no teniendo en cuenta los de la nación, aquellos que verdaderamente el representante debe perseguir.

A estas dos realidades que convergen en toda teoría de la representación, el centro de referencia o lo que se representa y la actitud que se espera que adopte el representante, Wahlke y posteriormente Eulau las denominaron, respectivamente, foco (*focus*) y estilo (*style*) de la representación (14). Aunque es frecuente que aparezcan unidos, foco y estilo son susceptibles de una consideración por separado. En cualquier caso, a lo más que podemos llegar es a señalar las posibles correlaciones entre los tipos de focos y los tipos de estilo, pero no a afirmar taxativamente que a un foco de representación debe corresponder necesariamente un estilo concreto; o sea, en este caso, que a un representante que lo sea de toda la nación, y no de unos electores, debe corresponder una actitud de independencia e incluso inobservancia de las instrucciones que éstos pudieran evacuarle (15).

(14) Hemos optado por traducir literalmente *focus* como foco y *style* como estilo. El problema de cómo traducir *focus* y *style* se complica debido a la escasa recepción que la moderna teoría de la representación ha tenido en nuestra ciencia política, por lo que no hemos encontrado ninguna traducción más aprovechable de estos términos. Seguimos así las preferencias del traductor en alguno de los escasos trabajos sobre el particular que se encuentran vertidos al castellano (véase Janda, 1968: 314). En la doctrina italiana, donde sí se ha producido una importante recepción de estas aportaciones de la ciencia política americana (véase, por ejemplo, Fisichella, 1983: 16 y sigs., y *passim*, y Pasquino, 1984, *passim*), se han planteado también problemas de traducción, sobre todo por lo que hace referencia al concepto de «foco». En el fragmento de Wahlke, 1962, que se recoge en el *reader* de D. Fisichella (ed., 1983: 141-169), por ejemplo, se traduce *focus* por *punto focale*, mientras que Cotta (1983: 956) prefiere hablar de *centro focale* de la representación.

(15) Escribe Eulau (e.a., 1969: 114) que «Burke's linkage of a particular areal focus

Hemos afirmado que la idea de mandato, en su tránsito desde el derecho privado, su natural procedencia, hacia el derecho público, su nueva y forzada residencia, había perdido parte de su contenido. Hasta el punto de que la ahora nueva necesidad de matizarla aún más (mandato representativo o imperativo) no era sino, paradójicamente, signo fehaciente de su desaparición. Al querer apurar aún más el concepto, éste en realidad desaparecía: el «mandato representativo» venía en realidad a significar: «no existe mandato».

La distinción entre foco y estilo se inscribe como una reacción a esta visión excesivamente formalista de los estudios sobre la representación política, que exige nuevos instrumentos analíticos distintos de los utilizados para la representación como instituto jurídico privado, puesto que de una nueva realidad se trata, y se enmarca en la necesidad, a juicio de los autores que la formulan (véase Eulau, 1967: 50-53), de elaborar una nueva «teoría empírica» de la representación, de la que ciertamente podemos echar en falta una, al menos apuntada, vocación normativa. Pero que nos interesa en tanto que sus aportaciones para el análisis de los componentes de la representación política suponen un sustituto eficaz al concepto de «mandato» y a su arbitraria manera de unir elementos de una realidad que ahora pueden relacionarse no sólo en sentidos predeterminados: mandato representativo como foco global (se representa a la nación) y estilo independiente (pues el representante se independiza de sus electores); y mandato imperativo como foco local (se representa a los electores) y estilo dependiente (pues se siguen sus instrucciones).

Profundizando en el concepto de «estilo» de la representación, se puede llegar a concebir la existencia de un *rol* de los representantes, es decir, la existencia de una serie de ideas, hábitos, actitudes, etc., que nos permiten

of representation with a particular representational style constitutes only a special case in a generic series of empirically viable relationships between possible and different foci of representation and appropriate styles of representation». La unidad que estos dos aspectos de la relación representativa existe en Burke no es casual. Para Eulau, «Burke ingeniously combined two notions which, for analytical purposes should be kept distinct. In effect, he combined a conception of the 'focus' of representation with a conception of the 'style' of representation (...) but in doing so, he also linked these foci of representation with particular representational styles (...) (Eulau e.a., 1969: 113). Detrás de este intento se encuentran otros, por ejemplo, enfatizar la función deliberativa de las Cámaras (basada en la *unbiased opinion, nature judgement* y *enlightened conscience* de los representantes) y minusvalorar su carácter representativo. Pero incluso desde esta perspectiva, sus tesis son poco sólidas: «Yet if one rejects his notion of the legislative as only a deliberative body whose representational focus is the whole rather than its constituent parts, the logic of Burke formulations is no longer necessary or relevant» (*ibidem*).

atribuir a un representante una conducta, o unas pautas de conductas, relativamente estables, o sea, un «comportamiento representativo» determinado. Si abordamos el estudio del comportamiento de los representantes desde una perspectiva política, es decir, al considerar para ello exclusivamente las variables políticas (institucionales o no) que inciden en el comportamiento, podemos contar (Wahlke, 1958: 25) como criterio de explicación (*organizing concept*) del comportamiento representativo con el concepto de «rol del representante».

Concebido de esta forma el *rol* de los representantes, pueden destacarse (véase Wahlke, 1958: 20) dos notas importantes del concepto: (i) se refiere no a acciones de sujetos individualmente considerados, ni siquiera a acciones regulares y uniformes, sino a las acciones de unos individuos con relación a otros individuos, es decir, a relaciones sociales, en este caso, políticas, y (ii) es un concepto normativo que se refiere sólo a estas acciones cuando se da en ellas cierta regularidad y uniformidad a lo largo del tiempo, y que pretende la descripción de las características de las regularidades estadísticamente observadas, así como la predicción de cuáles son los comportamiento esperados en el futuro en presencia de determinadas variables.

Posteriormente, Hanz Eulau y otros intentaron verificar empíricamente la idea de Wahlke de «rol del representante». El estudio consistió en un cuestionario mediante el cual se pretendía analizar cuáles eran los «focos» y los «estilos» de un número de representantes parlamentarios. Se pretendía así establecer una tipología de los «roles representativos» más frecuentes en esos ambientes. El cuestionario se pasó, durante el año de 1957, a los representantes en cuatro Cámaras estatales de los Estados Unidos: los Parlamentos de California, Ohio, New Jersey y Tennessee. El resultado de la investigación fue publicado de forma conjunta años más tarde (Eulau, e. a., 1969).

Las principales conclusiones permitieron, mediante la agrupación en bloques homogéneos de las diferentes respuestas obtenidas al cuestionario, establecer tres grandes categorías de *roles* de representantes, tres grandes grupos de estilos de representación: estas orientaciones estables del comportamiento de los representantes eran:

a) Fideicomisario (*Trustee*). Este tipo de representante no se siente ligado por las opiniones de sus electores, sino que cree que debe actuar con independencia de éstas. Los argumentos que se manejan para esta afirmación son, por lo general, de dos tipos: o bien argumentos «morales», que justifican esta actitud en la idea que el representante debe comportarse siempre tal y como le dicte su conciencia, dictado que puede no coincidir con la opinión de sus electores en un momento determinado, o bien argumentos «racionales», que justifican esta actitud en el mayor conocimiento y segui-

miento puntual de los diferentes asuntos a tratar que realiza el representante, pero que no pueden llevar a cabo los representados.

b) Delegado (*Delegate*). Esta orientación de *rol* reúne varias concepciones, pero lo común a todas ellas es la creencia de que el representante no puede actuar en cada caso según le dicte su conciencia o sus razonamientos, puesto que se encuentra sometido a una autoridad superior; esta autoridad superior (sus electores, su partido, etc.) es la que en cada momento debe indicarle cuál debe ser el sentido de su voto.

c) La tercera serie de *roles* que pueden agruparse en una categoría homogénea es la de político (*Político*). El representante con un *rol* de «político» actuará unas veces como un delegado, otras veces como un fideicomisario, en función de las materias de las que se trate (16).

Estos diferentes tipos de *roles* se dan en la práctica en las legislaturas estudiadas, con una desigual intensidad. El tipo de comportamiento más frecuentemente observado es el de «fideicomisario», en detrimento de posturas de tipo «político» y, sobre todo, en detrimento de posturas tipo «delegado». Para explicar esta preeminencia de un determinado *rol* en los representantes encuestados se han aventurado diversos tipos de hipótesis. Entre ellas, acertadamente, se encuentra la que sugiere que el comportamiento observado es consecuencia de la creciente complejidad de la labor representativa. Hasta tal punto consecuencia, que este tipo de *rol* no nace de una postura fijada apriorísticamente, sino que es una necesidad imperiosa que se va estableciendo en el día a día de la labor representativa.

La mayor utilidad del concepto de *rol* estriba en la posibilidad que permite de, establecidas las categorías, correlacionarlas con diferentes categorías de «focos» de representación. Es posible así establecer algunas hipótesis en la covariaciones entre estos focos (por ejemplo: local/nacional) y diferentes estilos o *roles* (fideicomisario/delegado/político). La investigación, sin embargo, se ha desarrollado sólo por ahora en un contexto político muy determinado, el norteamericano, del que son difícilmente extrapolables las conclu-

(16) Estos tres tipos de papeles permiten establecer una tipología de representantes, en función de su estilo de representación. A veces, la recepción de estas ideas ha sido confusa, cuando, como por ejemplo M. Cotta (1983: 955) pretende establecer en base a esta distinción tres modelos de representación política. Sabemos ya que la representación política es un fenómeno complejo del cual el elemento que pretende clasificar esta tipología (los papeles de los representantes) son sólo uno de los componentes. Intentar reconducir los conceptos de «representante-fideicomisario» o de «representante-delegado» a categorías de clasificación de la representación política en su conjunto equivaldría a volver a recomponer la idea de «mandato», representativo o imperativo, que hemos visto insuficiente para el análisis de esta institución.

siones. Carecemos, pues, de datos fiables en este aspecto por lo que hace a sistemas políticos más cercanos al nuestro (17).

En cualquier caso, hay en estos estudios mucho de provechoso para nosotros: particularmente, la obsolescencia demostrada por la idea de «mandato» para explicar la representación política —obsolescencia que no ha impedido, por cierto, su consagración a nivel constitucional. Y la necesidad de descomponer esa idea en un entramado más complejo de focos y estilos de representación, cuya combinación nos permita hablar de un sistema de *rol* del representante.

Analizados ya los componentes de elección, y, por derivación de ésta, el del mandato, ahora *rol*, de los representantes, nos resta analizar los mecanismos institucionales de un último componente de la representación política democrática: la responsabilidad de los representantes.

IV. RESPONSABILIDAD Y RESPONSIVIDAD DE LOS REPRESENTANTES

La idea de que es necesario controlar a los propios representantes es una idea relativamente nueva. Durante años, la lucha de las fuerzas progresistas se dirigió a la consecución de una universalidad en el sufragio. Se concentró, por tanto, en el momento de la elección de los representantes. Se descuidó, durante este período, la posibilidad de ejercer un control sobre los representantes elegidos. Por el contrario, puede afirmarse que el pensamiento generalizado era que, conseguida la universalidad en la elección, los intereses de la mayoría serían naturalmente protegidos por aquellos que ésta eligiera, y que, por tanto, no era necesaria ninguna labor de tutela o de control sobre la actuación de estos representantes.

Sin embargo, con la paulatina generalización de estilos de representación, cada vez más alejados de una influencia directa del pueblo, y con la extensión de los argumentos basados en las diferentes lecturas del «mandato representativo», se generó un importante movimiento en favor de una mayor

(17) Así, por ejemplo en Eulau-Abromowitz (1972) se encuentran algunas hipótesis sobre la correlación foco/papel del representante en lo que respecta a la función de foco que ostenta el partido político. Existen también otras importantes aplicaciones del concepto de papel del representante; por ejemplo, su correlación con los diferentes tipos de *decision-making* en el campo de la actuación legislativa. De nuevo nos encontramos con que el carácter de las investigaciones obliga a circunscribir sus conclusiones a sistemas muy determinados. Véase, por ejemplo, una investigación de este tipo aplicada a la legislatura de 1963 en el Parlamento estatal de Iowa, de nuevo en los Estados Unidos, en Wahlke, 1970: 151-175.

conexión entre representantes y representados y una mayor participación real de éstos en la actividad política. Nos interesa ahora volver sobre ellos porque su auge supone también un renacimiento de la exigencia de controlar el poder político por los propios ciudadanos. Así, la idea de que el control de los representantes elegidos debe figurar como un componente de la representación democrática, tiene una aparición muy señaladamente enmarcada en la nueva corriente democrático-participativa que surge en el contexto occidental de los años sesenta. La génesis de esta nueva corriente tiene también un encuadre muy específico. Según C. B. Macpherson (1977: 130), «se inició como consigna de los movimientos estudiantiles de Nueva Izquierda del decenio de 1960, paralelamente a la generalización del sentimiento de "estar alienados", en base al cual se pretendía explicar la situación de descontento mediante una teoría de la alienación, «en aquella época tesis tan de moda para los sociólogos, los expertos en gestión, las comisiones oficiales de investigación y los periodistas populares».

La ascensión del movimiento reivindicativo de la participación supone, para el tema del control de los representantes, dos cosas importantes: en primer lugar, constituye una importante llamada de atención sobre los peligros de elitización de la política, que puede suponer una actuación de los representantes excesivamente celosa de su independencia con respecto de sus electores. Pero, por otra parte, introduce los primeros grandes errores que impedirán, en gran medida, solucionar prontamente, al menos en el plano de la teoría, este problema.

El error de mayor envergadura es, fundamentalmente, considerar posible la existencia de un control continuo y lineal entre el representante y los representados. Confundiendo de forma evidente la realidad con los deseos, se afirma la posibilidad de que los electores ejerzan un control directo sobre los representantes, un control de «demanda-salida» en el cual los representados ejercerían su capacidad de presión, de control en suma, sobre la figura del representante.

El núcleo del error consiste en no tener en cuenta la diferencia de *status* que existe entre representantes y representados. Desde estas posturas de nueva izquierda se pretende refundir la antítesis «representación *versus* participación» en una idea de responsabilidad del representante que, entre otras cosas, olvida el dato empírico de su cada vez más relevante papel.

De cualquier manera, los intentos de las nuevas posturas progresistas por conectar más intensamente representantes y representados, aun pecando de un voluntarismo casi ingenuo, no pretenden sino encontrar, con una indudable mala fortuna, soluciones prácticas para un problema real, el problema de la «despolitización» y todos sus corolarios. Un efecto positivo de estos

intentos fue el resurgir de los estudios sobre la conexión real entre representante y representado.

En esta línea, ya en 1967 H. Eulau advierte de la necesidad de introducir en el análisis el elemento de la diferencia de estatus entre uno y otro, es decir, de poner de relieve el carácter asimétrico de la relación entre representante y representado. De esta forma se critica uno de los postulados de las nuevas tesis, la necesidad de una conexión entre uno y otros, conexión que se mediría por la congruencia entre la actitud del representante y la manifestada por sus electores. A más congruencia, más influencia de los representados en sus representantes, por tanto, mayor presencia de éstos en la política y mayor carácter participativo del sistema (véase Eulau-Karps, 1977: 58).

Descubriendo la asimetría de la relación representante-representados, se descubre la imposibilidad de utilizar el criterio de la congruencia, generalizado como baremo de la presencia del pueblo en la actividad política. Porque, entre otras cosas, la diferencia de estatus entre uno y otros significa que las mayorías de las iniciativas de todas las acciones realizadas en el curso de la relación representativa son llevadas a cabo por el representante, al menos presumiblemente (véase Fisichella, 1983: 24). Y, por esta razón, al observar una alta correlación entre las opiniones del representante y la de sus representados, es tan lícito concluir que aquél sigue las instrucciones de éstos como lo contrario. Es decir, ante un alto grado de «congruencia» no sabemos en realidad si es el representante el que se muestra de acuerdo con los representados o son los representados los que se muestran de acuerdo con el representante.

Por otra parte, las ideas «participativas» suponen entre representante y representados una relación lineal, de apoyo/demanda por parte de éstos, y de diversos tipos de respuesta (*outputs*) por parte de éste. Pero este esquema responde también bien poco a la realidad. J. Wahlke (1971) estudió cuál es el papel de los representados en el proceso de toma de decisiones por las Cámaras legislativas. Sus conclusiones apuntan a la inconveniencia de utilizar un modelo simplificado tal como el descrito para investigar estas relaciones. Propone una complejización del modelo, en particular introduciendo un nuevo concepto, tomado del análisis sistémico: el de «apoyo difuso».

Si sustituimos la necesidad de «congruencia» entre representantes y representados por la presencia de un «apoyo difuso» de éstos, tal como propone Wahlke, la presencia de una discordancia entre unos y otros no se verá como una falta de participación de los representados en la actividad política, sino como la presencia de este *moderate support* que sustenta a los representantes. A igual lectura pueden someterse fenómenos como la apatía electoral, etc. (véase Wahlke, 1971: 85). La idea de utilizar el concepto de apoyo difuso

no implica para Wahlke comulgar con los postulados antidemocráticos o elitistas, pues critica a éstos tanto o más que a las ideas «participativas» de la democracia.

No entramos ahora en las implicaciones políticas que puede tener la utilización de este concepto para los intentos de superar las visiones elitistas y concurrenciales de la democracia. Por otra parte, el mismo Wahlke (1971: 85-86) afirma que desconoce el funcionamiento real del apoyo difuso y, sobre todo, los mecanismos por los cuales éste es generado. Por ahora, nos interesa tan sólo destacar que el control de los representantes no puede venir de la mano de un hipotético ejercicio de evacuación de instrucciones por parte de los representados que olvide la diferencia de estatus entre unos y otros y la dificultad técnica —por su indeblez teórica— de concebir esa hipotética congruencia entre ambos que nos señalaría la intensidad del control. Como siempre, la realidad se nos muestra más compleja. Y es necesario afrontar esa complejidad con una mayor profundidad en el análisis.

Abordarlo exige descomponer la idea genérica de «control» de la actividad de los representantes en dos: (i) una idea de responsabilidad general de los representantes concebida como una responsabilidad periódica y que se lleva a cabo por la vía electoral. Esta idea de la responsabilidad conecta con el modelo de «democracia de concurrencia». Tiene su fundamento en el principio de que, cada cierto tiempo, el electorado revalidará o no su confianza en sus representantes según hayan actuado o no conforme a sus intereses. Sin embargo, ya Pitkin (1967: 127) se quejaba de que este tipo de responsabilidad de los representantes se centraba sólo en el final de la relación representativa, y descartaba de su concepción un elemento tan importante como era lo que el representante hacía durante su mandato. Que lo que el representante hacía realmente era un elemento básico del concepto de representación era algo obvio, de sentido común (18). A pesar de ello, no había una

(18) Pitkin (1968: 126) lo ilustra con el siguiente ejemplo: «Si alguien desde la galería de los visitantes del Congreso señala a un congresista que está abajo y pregunta a su vecino a quien representa ese hombre, puede esperar cualquiera de las más variadas y más bien diferentes clases de respuestas. Lo que pregunta, la contestación que aguarda, están determinadas por el contexto. Puede estar preguntando a quién representa el congresista 'oficialmente', de manera que una respuesta apropiada sería: 'Al sexto distrito de New Jersey'. Puede estar preguntando por el partido a que pertenece. Si se trata de un turista, probablemente tiene en mente alguna de esas preguntas o ambas a la vez. Pero si el que pregunta o su vecino son científicos de la política o periodistas que andan tras la pista de algún escándalo, la respuesta apropiada puede ser: 'Bueno, representa a la gente del gas natural'. Esto no significa que sea su representante legal o autorizado, ni que lo supla como símbolo o fuente de datos: aparente-

producción teórica apreciable sobre cómo incardinar la acción del representante en la teoría de la representación política. (ii) En un intento de suplir esa deficiencia nació una segunda idea de responsabilidad «interelectoral». El fundamento de este segundo tipo de control se encuentra en la insuficiencia del primero, debido fundamentalmente a los largos períodos de tiempo que median entre elección y elección y durante los cuales, si nos ceñimos al control electoral exclusivamente, la actuación del representante no está sometida a ningún tipo de control por parte de sus representados. La idea de este control interelectoral llevó en un primer momento a hablar de la necesaria «congruencia» entre representantes y representados. Posteriormente, demostrada ya la insolencia de este tipo específico de control, se empieza a utilizar para señalar este concepto el término «responsividad» (*responsiveness*), distinguiéndolo así tanto de la «congruencia» o «respuesta» de los representantes (*response*) como de la responsabilidad exclusivamente electoral (*responsability*).

Pitkin concluyó que una teoría de la representación política que se basara en la responsabilidad de los representantes estaba llamada al fracaso, debido a su carácter formalista (cfr. *supra* nota 6). No consideró la posibilidad de una responsabilidad que se desarrollara también durante la actuación del representante. Eulau y Karps acometieron la labor de complejizar la formulación de la idea de control que estaba en la base de la responsabilidad de los representantes como única vía para poder seguir incluyéndola con ciertas garantías en el concepto de representación: frente a la insuficiencia de la «congruencia» se levanta ahora la complejidad de la «responsividad» (19).

Incluir así la posibilidad de un control interelectoral en la teoría de la representación democrática implica analizar un fenómeno complejo; exige descomponerlo en sus elementos constitutivos. De otra manera, o bien caeremos de nuevo en la simplicidad de la congruencia, o bien no tendremos más

mente se refiere a los intereses por los que ese congresista vela y a las personas de quien recibe órdenes.»

(19) El de responsividad es un concepto complejo incluso en su traducción. No se encuentra en castellano un término equivalente a éste, que pueda a la vez diferenciarlo de la «responsabilidad» —palabra que reservamos para la responsabilidad electoral— y de la «respuesta», el concepto que se empleaba en los modelos de «congruencia» (aunque alguna vez se ha traducido *responsive government* por «gobierno respondiente»). Algunos italianos, por ejemplo, han preferido, antes que nacionalizar la palabra de *responsività*, dejarla sin traducir; así, por ejemplo, Pasquino (1984: 103), que habla, en su análisis de las tesis de Eulau y Karps, de un representante que sea a la vez *responsabile* y *responsive*. Nosotros, siguiendo la idea que encierra el concepto (como «responding warmly and favourably to an influence», según el *Oxford paperback dictionary*), hemos optado por la traducción libre de «responsividad».

remedio que circunscribir la idea de control a su manifestación electoral exclusivamente.

En esta línea de descomponer el concepto de responsividad en sus elementos esenciales, Eulau y Karps (1977: 63-67) hablan de cuatro componentes de la responsividad. Cada uno de ellos permite, sin llegar a separarlos del todo, puesto que la idea de responsividad es, al cabo, unitaria (*id.*, 62), un análisis por separado. Estos cuatro componentes o cuatro factores de la responsividad son: 1) la responsividad política; 2) la responsividad por servicios; 3) la responsividad por distribución, y 4) la responsividad simbólica.

1) La primera de ellas, la responsividad política (*policy responsiveness*), es la que se encuentra más cerca de la idea de «congruencia» que propusieran Miller y Stokes. Su consideración parte ahora de la base de que, a pesar de todas las críticas que hemos venido reseñando, es innegable que un importante factor de responsividad viene definido por esta conexión simple *input-output* entre representante y representado. El error, afirman, estriba en insistir exclusivamente en esta *policy responsiveness* sin tener en cuenta los otros factores de la responsividad (20). A pesar de su inclusión entre los componentes de la responsividad, siguen siendo conscientes del problema de que, dada una coincidencia de opinión entre representante y representado, no se sabe con certeza quién es «congruente» con quien.

2) El segundo factor o componente de la responsividad es la responsividad por servicios (*service responsiveness*). Por ella se entienden una serie de servicios de tipo no legislativo, que el representante lleva a cabo destinados a determinados individuos o grupos de su distrito electoral. En este tipo de responsividad, lo que cuenta son los beneficios o ventajas, de diverso tipo, que el representante puede conseguir para determinados electores o representados. Este factor de la responsividad es de gran importancia para entender la naturaleza actual del gobierno representativo. Incluye las diversas intervenciones del representante ante las agencias burocráticas o administrativas, en las cuales el representante desarrolla una actividad de «servicio» importante. Una idea de la creciente importancia de este factor de la responsividad puede darnósla el hecho de que cada vez es más frecuente que el propio representante no se limite a satisfacer demandas de este tipo de sus electores, sino que ofrezca directamente sus servicios en este sentido (*id.*: 65).

3) El tercer factor es el denominado la responsividad por distribución

(20) La *policy responsiveness* es definida diciendo que «refers to the structure in which district positions on policy issues, specified as some measure of central tendency of dispersion, are related to the policy orientation of the representative (...) and to his subsequent decision-making conduct in a given field of policy» (Eulau-Karps, 1977: 63).

(*allocation responsiveness*). Incluye todo tipo de beneficios generales que el representante consigue para su distrito electoral; no se trata ahora de intervenciones o gestiones personalizadas, dirigidas a la satisfacción de determinados intereses o grupos, sino de beneficios globales que el distrito consigue por la mediación de su representante. El representante logra para su distrito que sea sede de un acontecimiento deportivo importante, que en él se instale una industria estatal que generará un gran número de puestos de trabajo, etc.

4) Por último, Eulau y Karps consideran, como cuarto factor de la responsividad, la responsividad simbólica (*symbolic responsiveness*). A diferencia de los otros tres componentes, éste tiene un carácter fundamentalmente psicológico. Se basa en la idea de que en la relación representativa no se incluyen sólo transacciones de diverso tipo entre el representante y el representado, sino que también incluye un importante factor de confianza entre ambos, que se expresa en la relación de apoyo que se le otorga al representante. En este sentido, es posible afirmar que el representante responde con una serie de *outputs* de orden simbólico, con la finalidad de generar y mantener el apoyo.

La responsividad o responsabilidad interelectoral del representante es, por tanto, un fenómeno complejo, que puede ser descompuesto en, al menos, cuatro factores principales. Conjugando las diferentes modalidades que cada uno de ellos puede adoptar, podemos por consiguiente concebir diversos tipos de responsividad. La principal aportación de este análisis de los componentes de la responsividad es asumir el carácter asimétrico de la relación representativa. En los modelos de «demanda-respuesta», la congruencia entre representante y representado se medían tan sólo por la capacidad de aquél para sintonizar con las preferencias de éste. El representante era, pues, un representante reactivo. Su única misión consistía en reaccionar ante la variación de la opinión de sus electores. Ahora, el representante tiene también la iniciativa en la relación de responsividad. La diferencia de estatus entre representante y representado exige admitir que aquél no sólo no se limita a «reaccionar» ante éstos, sino que sus iniciativas en la relación representativa son, con mucho, más frecuentes e importantes que las de los representados. La relación entre representante y representado no es, por tanto, unidireccional. A la hora de medir la responsividad de un representante, hay que medir también las relaciones «arriba-abajo», y no sólo las reacciones «abajo-arriba».

Conviene ahora recordar que el objetivo de estas notas es, fundamentalmente, delimitar un marco que pueda resultar apropiado para analizar el fenómeno de la representación política en un sistema democrático determi-

nado. En nuestro intento de delimitación, hemos llegado ya a algunas conclusiones que conviene ahora sistematizar brevemente.

En primer lugar, ha quedado claro el carácter complejo de la representación política. En principio, compuesta de dos ingredientes esenciales: la representatividad y la responsabilidad. Para estudiar la presencia de estos dos ingredientes, hemos volcado nuestra atención sobre el análisis de los mecanismos institucionales que los pueden garantizar o posibilitar. Desde esta perspectiva, hemos afirmado que, para poder hablar de una representación política de carácter democrático —hemos visto otras que no lo son— ha de darse un doble requisito: 1) que la representatividad venga dada por el carácter electivo de los representantes, y 2) que la responsabilidad venga dada por la existencia de mecanismos de control sobre éstos por parte de los representados. En virtud de estos elementos, hemos descompuesto la relación representativa en tres niveles: 1) elección; 2) rol de los representantes, y 3) control.

1) En cuanto a la elección, el estudio comparado de los regímenes electorales nos muestra una serie de instituciones a través de las cuales se desarrollan hoy los procesos electorales: estas instituciones, recogidas en las legislaciones electorales, definen el régimen y sistema electoral de un sistema político. Entre ellas se incluye la regulación del sufragio, activo y pasivo, el diseño y distribución de las circunscripciones electorales, las fórmulas de adjudicación de escaños, la regulación de la campaña electoral, etc.

2) En cuanto a la relación entre representados y representantes que se desprende de la actividad electoral —lo que los representantes hacen—, hemos visto como ha quedado ya obsoleto el concepto de «mandato» —que acompaña a la idea de representación desde su génesis privatista hasta su recepción por el derecho público— y como debe sustituirse por un concepto más acorde con la nueva naturaleza política de la representación, el de sistema de rol de los representantes, compuesto a su vez por dos factores principales: el foco y el estilo de la representación.

3) En cuanto a la responsabilidad, hemos visto como el necesario control puede también descomponerse en dos: un control de responsabilidad en sentido estricto, que se unifica conceptualmente con el momento electoral, más concretamente con la periodicidad del momento electoral. Y un control de responsividad o control interelectoral que, lejos de lo que parecían señalar los primeros estudios sobre la necesaria «congruencia» entre representantes y representados, adopta también una faceta compleja. En este caso, sus principales componentes son cuatro: la responsividad en los diversos órdenes políticos, de servicios, de distribución y simbólico.

Conocemos ya las principales características de los diversos momentos de

la relación representativa y los diversos mecanismos institucionales que los hacen posible (elección, «mandato» o rol del representante, y «control»). Para completar nuestro marco en donde estudiar la representación política hace falta, todavía, incluir la estructura política que más influye sobre estos mecanismos institucionales en los modernos regímenes democráticos. Hay que dar entrada en el análisis a los partidos políticos.

V. LA FUNCION DE REPRESENTACION DE LOS PARTIDOS POLITICOS

La hipótesis básica de la que partiremos será la labor de mediación desarrollada por los partidos en todos los aspectos de creación y administración de la representación política. Esta labor de mediación se desarrolla en todos los puntos en los que es posible descomponer la relación de representación, según el esquema que hemos diseñado (21).

Así, en principio, puede conceptuarse el principio representativo que fun-

(21) Aunque esta mediación puede rastrearse en todos los componentes de la relación representativa, no siempre se ha estudiado con igual intensidad la influencia de los partidos en uno u otro punto. Indudablemente, el que ha registrado mayor volumen de producción doctrinal ha sido el de las relaciones entre los partidos y los sistemas de papeles de los representantes, o, por emplear la terminología tradicional, entre los partidos y el mandato. El planteamiento usual del problema es la reintroducción del «mandato imperativo» por los partidos políticos, a pesar de la expresa prohibición de éste de los textos constitucionales. Así, esta reintroducción se califica como «falseamiento del mandato representativo» (Torres, 1984: 814), y se habla de una «crisis del mandato representativo en el Estado de partidos» (véase Torres, 1982: 7-12), cuya existencia, pese a todas las previsiones constitucionales al efecto, es considerada como «precaria» (*id.*: 16). Este tipo de análisis entronca generalmente con las consecuencias de orden jurídico-político, las más de las veces *contra legem*, que se siguen de esta «reintroducción». Así, se repasan los problemas que plantea la disciplina de voto de los representantes, la titularidad de los escaños, etc. Más cerca de nuestro enfoque, ya en 1968, Sartori se había preguntado por la posible relación entre partido y estilo de la representación (Sartori, 1968: 310). Incluso en ambientes donde el partido no parece en principio contar mucho, como el norteamericano, su importancia no ha sido descuidada (véase Janda, 1968: 315), a pesar de que en ese país quizá no sea posible hablar de una influencia importante del partido en la definición del sistema de papel de los representantes. Aún reconociendo el incremento sustancial de la influencia sobre los focos y estilos en el ámbito continental, G. Pasquino admite para el caso italiano —sin duda uno de los que cuentan con mayor influencia de los partidos en todo el proceso representativo— que esta influencia no elimina el papel de cada representante individual en la concepción de su propio papel (Pasquino, 1984: 109). Con respecto a otros componentes de la representación, puede hablarse por ejemplo de la tesis de C. Offe sobre la inflación de demandas que sigue a la concurrencia de partidos y que produce una baja en la competitividad y, por tanto —siguiendo la idea de Fisichella (1983: 31) de ligar competitividad con responsabilidad— una baja de ésta.

damenta el nuevo Estado liberal como un principio sometido a una serie de sucesivas correcciones, que operan sobre él inmediatamente después de que éste es formulado. Sabemos que la representación es funcional para la burguesía, en un primer momento, como instrumento de oposición al Antiguo Régimen, y en un segundo momento, como muro de contención frente a las reivindicaciones del proletariado. Para lograr esta doble funcionalidad, el mismo principio representativo tuvo que ir modificándose.

Son estos correctivos los que van transformando paulatinamente el principio liberal y dotando de algún tipo de solución los sucesivos problemas que se van planteando. Una vez que los primeros correctivos se han desplegado (hemos visto algunos: la teoría del mandato representativo, la teoría del órgano, etc.), se siguen para la representación política una serie de consecuencias. Para Carlos de Cabo (1977), éstas son fundamentalmente tres: 1) la relación entre elector y elegido se agota en la misma elección; 2) no existe una representación de una voluntad anterior, y 3) el proceso de designación del órgano se determina estatutariamente de manera discrecional.

El resultado de este proceso es la consecución de una relación representativa que, modificada a su vez por las sucesivas ampliaciones del sufragio hasta su universalización, se funda en tres pilares básicos: 1) el individualismo como base de la representación, hasta el punto de que, inicialmente, no dará cabida teórica ni a asociaciones ni a partidos; 2) la transformación de la idea de «voluntad general» roussoniana como base de la representación en la idea de «voluntad de todos», y 3) la búsqueda de un mecanismo electoral que logre reflejar exactamente las ideas y opiniones de la sociedad (véase Olle-ro, 1961: 5).

Esta evolución o introducción sucesiva de una serie de correctivos es propiciada por los partidos políticos. Son ellos los que, fundamentalmente mediante su lucha por el sufragio universal, se erigen en una verdadera «rebelión de la realidad» (De Cabo, 1977: 50) que fuerza la transformación del principio representativo. De esta manera, introducen una doble quiebra en la situación anterior: logrando la recuperación política de las clases sociales, reorganizando y politizando a las clases dominadas y denunciando los desajustes de los supuestos teóricos y mecanismos propios de la representación burguesa, iniciando el camino de la soberanía nacional hacia la soberanía popular.

Es esta nueva conformación de la representación política, forjada en gran parte por la acción de los partidos, la que, paradójicamente, entrará a su vez en crisis, precisamente por la misma acción de aquéllos. Para explicarla, Olle-ro (1961) la analiza desde lo que él llama la crisis del *a priori*. El fundamento del principio representativo liberal es que existe algo, un *a priori* que es susceptible de ser «representado». Para ello este *a priori*, que nosotros hemos

denominado el «foco» de la representación, tiene que gozar de una unidad esencial, en virtud de la cual pueda ser objeto de representación. Haciéndose eco de Hermann Heller, Ollero (*id.*: 6-8) nos habla de la crisis de esa unidad, cualquiera que haya sido la denominación que se le haya adjudicado en cada momento o en cada tradición constitucional (el «pueblo», en la tradición constitucional europea, o la «opinión pública», siguiendo la terminología política norteamericana) (22).

Esta crisis implica una nueva y profunda transformación de la representación política, fundamentalmente tras la segunda guerra mundial. Sus implicaciones inciden sobre una triple revisión de tres aspectos de la representación: 1) sus supuestos; 2) su concepto, y 3) su función. Respectivamente, 1) una revisión del individualismo; 2) una revisión del racionalismo, y 3) una revisión de la estructura representativa.

(22) Dice textualmente Ollero (1961, 7): «... el concepto capital del sistema [representativo] entra en crisis y pronto va a negarse la concepción romántica, según la cual la comunidad espiritual y política del pueblo es una unidad apriorística, preexistente y constantemente activa (...) [y] en todo caso, de la opinión pública como titular del poder y preciso determinante de su ejercicio puede decirse (...) lo que referimos del pueblo, pues, en definitiva, el llamado gobierno de la opinión pública es una forma singular de la relativización del poder del primero con la voluntad del segundo. En efecto, la ficción del 'gobierno por la opinión pública' supone una unidad y capacidad de obrar de la *public opinion* que sólo puede concebirse si se admite la ficción de una voluntad del pueblo que se forma a sí misma sin intervención del elemento autoritario» (*id.*: 7). Por otra parte, hay que precisar que no es lícito acudir a la nación como sujeto de la soberanía como algo totalmente diferente del «pueblo» y en donde no se da esta crisis *del apriori*. Aunque la evolución de los conceptos de «pueblo» y de «nación» pueden sin duda calificarse como una de las «inflexiones semánticas» más importantes de la teoría liberal (Torres, 1975: 178), no puede acudirse a una distinción sólo asentada posteriormente para solucionar un problema que comienza a plantearse prácticamente *ab initio* de la aplicación de la teoría representativa. Sigue diciendo Torres del Moral que «no es correcta la contraposición que entre ellos [pueblo y nación] se hace para explicar, más sugestiva que sólidamente, la alienación del poder que el pueblo sufre en el Estado liberal representativo (...) es sólo a partir de la Constitución de 1791 cuando podría hablarse del inicio de una cierta diferenciación entre los conceptos de pueblo y nación, por cuanto en ella se emplea el término 'nación' (...) como titular de la soberanía (...) y como colectivo representado (...) En cambio, el término pueblo (...) aparece como suma de individuos, cuerpo electoral o sujeto activo del sufragio (...) La diferenciación entre ambos términos se mantiene en la Constitución girondina (...) Pero esta claridad y distinción quiebran en la Constitución de 24 de julio de 1794 (...) La diferencia pueblo-nación no existe en absoluto en los pensadores franceses del siglo XVIII, y es titubeante y poco precisa en la legislación constitucional. Sería un anacronismo proyectar sobre los orígenes del Estado liberal y representativo una distinción conceptual sólo consolidada en la ciencia política posterior» (*id.*: 178-180).

1) Por lo que hace al individualismo, la extensión y consolidación de las asociaciones y —fundamentalmente— los partidos originan la pérdida de inmediatez en la relación representativa, que gira ahora no sobre el representante y el representado, sino «entorno a tres elementos: los representados, el partido y el representante» (Sartori, 1968: 311). La revisión del liberalismo en este punto impone una nueva concepción del electorado, que ahora se considera «no como mera adición numérica (de individuos) sino como seres insertos en fuerzas y formaciones sociales», nueva concepción que «apunta claramente al reconocimiento de un pluralismo social que trasciende la lejana base racional individualista» (Ollero, 1961: 11).

2) La revisión del individualismo está estrechamente ligada con la revisión del racionalismo. La aceptación de la organización del electorado en fuerzas sociales origina nuevos problemas que exigirán una «revisión de las exigencias de universalidad» (*id.*, 12). La búsqueda de la nueva verdad consensual originará nuevos planteamientos sobre las vías de construcción —ahora sólo de aproximación— de la verdad política.

3) El tercer punto en donde el principio representativo liberal sufre una profunda transformación es en la revisión de la estructura representativa, que ya no aparece como una estructura transparente o técnicamente neutra, sino que por el contrario aparece con un carácter esencialmente «configurante» de la propia representación. Esta nueva característica de la estructura representativa se define como el cambio «más extenso y definidor y al mismo tiempo el que más visiblemente incide en el sistema representativo democrático. Este se despega del lastre polémico con que nació y asume resueltamente una función, como tal nueva, y en cierto modo sorprendente» (*id.*, 16).

Esta triple transformación, sobre todo la nueva «misión activa y configurante de la estructura representativa», aparece como un auténtico «giro en la función representativa» que descansa fundamentalmente sobre dos pilares básicos: el sistema electoral y el sistema de partidos. Este giro trae consigo tres consecuencias esenciales: 1) en primer lugar, los partidos previamente conforman y determinan las estructuras representativas; 2) en segundo lugar, las opiniones políticas deben escoger para acceder al poder entre las opciones planteadas por los partidos (por sus planas mayores), y 3) en tercer lugar, los partidos son concebidos y aparecen en la práctica como canalizadores de las élites.

La introducción del partido cambia, pues, el modelo de representación e introduce una nueva secuencia de su influencia en el proceso representativo. Tal como plantea Cotta (1983: 958), de una primera ubicación «secundaria» en la que el partido es resultante del proceso representativo,

electores → relación representativa → partidos

se pasa ahora a una secuencia en la que el partido aparece como la mediación inicial o primaria en la representación:

electores → partidos → relación representativa

Según todo lo dicho, parece que la influencia de los partidos en los diversos mecanismos institucionales que configuran la representación política permite hablar de una «función de representación de los partidos políticos». A nuestro entender, esta función vendría delimitada por todas las actuaciones en las que el partido político es tomado como criterio por la ley o por la práctica política para definir o instrumentar la representatividad y la responsabilidad de la representación política democrática.

Estas funciones se desarrollarían en todos los órdenes en los que es posible descomponer la representación. A saber: 1) en el orden electivo, consideración de los partidos políticos como criterio para la delimitación de las instituciones propias del derecho y del sistema electoral; 2) en el orden del sistema de rol, la intervención del partido político como criterio de definición de los focos y/o los estilos de representación de los representantes; 3) en cuanto al orden del control, el protagonismo de los partidos en la definición de los instrumentos de responsabilidad y de responsividad, en esta última atendiendo a sus cuatro componentes.

Analicemos por separado qué tipo de influencia y qué modificaciones introducen los partidos en cada uno de estos tres momentos de la representación política: la elección, el sistema de rol y el control de los representantes.

Conocemos el fenómeno electoral como uno de los pilares de la representación democrática, como su momento inicial: toda relación representativa, para ser democrática, debe de generarse en un proceso electoral. Ahora bien, ¿cómo se relaciona el fenómeno electoral con los partidos políticos?

La formulación clásica de esta relación ha insistido sobre todo en las posibles correlaciones que pueda haber entre sistemas electorales y sistemas de partidos. Así, por ejemplo, se generó una importante polémica en torno a la virtualidad de los sistemas electorales proporcionales para producir sistemas de partidos multipartidistas, y la virtualidad de los sistemas electorales mayoritarios para hacer lo propio con sistemas de partidos bipartidistas. La discusión sobre la presencia real de esta relación engendró, en su tiempo, una abundante literatura (23).

(23) Centrada, sobre todo, en las leyes de Duverger sobre la relación entre sistema mayoritario y bipartidismo y sistema proporcional y multipartidismo. La última precisión de su autor sobre el particular se encuentra en su conferencia «Ley electoral y sistema de partidos», incluida en el volumen editado por CITEP *Ley electoral y consecuencias políticas*, Madrid, 1979, págs. 101 y sigs.

En cualquier caso, se ha atendido menos a la influencia que pueda tener un sistema de partidos ya dado sobre la conformación de un sistema electoral. No sólo por la vía evidente de la presencia de los partidos como legisladores —y, por tanto, generadores, en esta función— del régimen electoral; también considerando la presencia y el protagonismo de los partidos en las diferentes instituciones del Derecho y del sistema electoral como una confirmación de la función mediadora que ostentan en la relación representativa. Esta segunda perspectiva debe complementar la primera para tener una visión completa de la relación que existe entre elecciones y partidos.

Desde el primer punto de vista, el modelo más elaborado sobre las incidencias del sistema electoral para definir un determinado sistema de partidos es el de Rae (1967). Rae define dos sistemas de partidos, el sistema de partidos electorales y el sistema de partidos parlamentarios, cada uno en función de una serie de variables. Atendiendo a los diferentes valores que toman las variables en estos dos sistemas, para un proceso electoral determinado, se propone medir la incidencia del sistema electoral en la conversión de un sistema de partidos electorales en un sistema de partidos parlamentarios.

Como se sabe, Rae (*id.*: 71-89) sintetizó sus conclusiones acerca de la influencia de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos en seis «tesis de semejanza». Entre ellas deducirá que la representación proporcional no es requisito ni causa de la multiplicidad de partidos. Pero entre los descubrimientos de Rae se halla también uno muy importante: sus tesis demuestran que las elecciones, como mecanismo de selección de los representantes, son perfectamente funcionales para el fortalecimiento de los partidos políticos. Los regímenes electorales, sean cuáles sean, favorecen siempre a las grandes alternativas (tesis de semejanza primera), fomentando por tanto que las candidaturas se conviertan en candidaturas apoyadas por partidos importantes. E integran el sistema de partidos (tesis de semejanza quinta), favoreciendo siempre que el sistema de partidos parlamentarios se componga de un número de partidos menor y con una tendencia centrípeta mayor que el sistema de partidos electorales (si bien destaca que en las posiciones competitivas de los partidos tienen una mayor influencia los resultados electorales que los parlamentarios, es decir, tiene una menor incidencia el filtro entre ambos que supone el sistema electoral).

Esta funcionalidad de los partidos para consolidar su presencia a través de los procesos electorales no hace sino confirmar su carácter acomodaticio. La paulatina acomodación que los partidos han hecho de las elecciones hacen que aquéllos no sólo dominen en la práctica éstas, sino que aparezcan como los verdaderos protagonistas y auténticas piezas imprescindibles del proceso electoral.

En cumplimiento de su función de movilización de la opinión pública, los partidos desarrollan en las elecciones al menos dos funciones indispensables: 1) dotar de medios y de conocimientos técnicos precisos a los candidatos, que pueden así competir proponiendo soluciones a las diferentes *issues* que se ventilan en el proceso electoral (véase García Cotarelo, 1985: 110), y 2) garantizar que el elector encuadra adecuadamente a los candidatos, homogeneizando y haciendo que se reconozcan como análogos los mensajes electorales de aquéllos pertenecientes al mismo partido (*id.*, 111).

Esta función mediadora de los partidos en las elecciones posibilita hablar de una labor de «preformación» de la voluntad política (Abendroth, 1964: 423) por parte de los partidos concurrentes al proceso electoral. Sin embargo, junto a esta influencia, a través de la cual inciden en las elecciones los diferentes procesos de toma de decisiones llevados a cabo en el interior de los partidos (24), tiene lugar otra, exterior a este proceso interno de cada partido, sancionada por la misma ley electoral.

De esta manera, el partido se introduce en todas las instituciones del derecho y del sistema electoral: el ejercicio del derecho al sufragio activo se ejerce optando entre las diversas opciones partidarias; en sus diferentes formas de emisión incide la «preformación» de la voluntad realizada por el partido, según los diferentes regímenes electorales: desde la lista cerrada y bloqueada, donde el voto es absoluto, hasta diferentes posibilidades de voto ordinal en los que, aún alterando su orden, hay que respetar la candidatura presentada por el partido. El sufragio pasivo se ve igualmente condicionado, ya que junto a la no incurrancia en causas de inelegibilidad o incompatibilidad, el elegible debe ser, además, candidato, lo que supone en la práctica ser incluido en una candidatura de un partido.

Las circunscripciones y las fórmulas electorales acusan también esta incidencia: por ejemplo, en el caso de las circunscripciones plurinominales, su disfuncionalidad para los candidatos individuales o no sujetos a una disciplina partidista. O el principio de unidad de lista que se observa en distintas fórmulas proporcionales de adjudicación de escaños.

Si distinguimos en las elecciones tres funciones principales, producir re-

(24) García Cotarelo (1985: 112) ha hecho esa distinción: «La influencia de los partidos políticos en el proceso electoral 'legal' es grande, pero aún lo es mayor en los aspectos 'alegales' o 'ilegales' de tal proceso. Es evidente que la maquinaria del partido con capacidad para decidir quién será candidato y quién no, posee un poder prácticamente ilimitado sobre las carreras políticas de sus afiliados.» A pesar de esta distinción, no hay que olvidar que esos procesos pueden contar con alguna regulación, por mínima que sea, en las propias leyes electorales y que, en todo caso, pueden contar también con un instrumento jurídico que los regule, aunque, por lo general, de manera muy deficiente: los propios estatutos de los partidos.

presentación, producir gobierno y producir legitimación (véase Carreras-Vallés, 1977: 19), no cabe duda que, en lo que hace a la función de producir representación, la presencia de los partidos en las elecciones confirma su papel mediador de la relación representativa. Esta mediación es aun más evidente en el segundo momento de la relación representativa, la administración de la representación (que incluye la función de «producir gobierno» de las elecciones; véase Carreras-Vallés, *íd.*: 25). La podemos analizar estudiando la influencia de los partidos en el sistema de rol de los representantes.

En el análisis de la influencia de los partidos sobre el sistema de rol de los representantes han sido muy frecuentes los estudios basados en la idea de «mandato». De esta manera, se han estudiado las instrucciones, presiones, etc. del aparato del partido sobre sus representantes, y se han calificado estos hechos como una reintroducción en las asambleas representativas del mandato imperativo por parte de los partidos.

Sabemos, sin embargo, que es más útil para el estudio de la relación representativa descomponer la idea de mandato en sus dos elementos, el foco y el estilo de la representación. Desde esta perspectiva podremos analizar la influencia que los partidos tienen sobre el sistema de rol de sus representantes.

Sin embargo, los estudios empíricos realizados sobre las diferentes modalidades que toman los sistemas de roles de los representantes, fundamentalmente los de Eulau y Whalke, no son útiles para analizar la influencia del sistema de partidos importantes sobre el estilo y el foco de la representación fuera del ámbito político norteamericano. Podemos, no obstante, acudir a algunas fuentes más cercanas.

Ya Hans Kelsen (1921), en una pequeña obrita sobre el carácter de la democracia, había resaltado sobre todo la importancia de su carácter transaccional. Por encima del gobierno de la mayoría sobre la minoría, el verdadero principio de la democracia, para Kelsen, consiste en la transacción entre mayoría y minoría. Así, la verdadera «esencia» de la democracia consistiría precisamente en que «todo el procedimiento parlamentario, con su técnica, con sus controversias dialécticas, con sus discursos y réplicas, argumentos y refutaciones, tiende a la consecución de 'interacciones', y ello hasta tal punto que, como fundamento mismo de la democracia, debe hablarse, más que de un principio de mayoría de un 'principio de mayoría y minoría'» (Kelsen, 1921: 85).

En esa misma obra, el propio Kelsen señalaba la importancia de los partidos para el cumplimiento de esta labor transaccional que debe presidir todo el régimen democrático. Implícitamente, Kelsen, al concebir toda la lógica del parlamentarismo en función de la consecución de estas transaccio-

nes, está definiendo la creación de consenso como la manera típica de administrar la representación por parte de los partidos políticos en los sistemas democráticos. Este carácter transaccional proviene de una concepción racionalista, y no voluntarista, de la democracia, donde la existencia de discusión, la tolerancia para la emisión de opiniones divergentes y la creación entre todos estos emisores de opinión de un consenso, son notas básicas. Puesto que la democracia exige esta tensión entre mayoría y minoría, y al ser la forma básica de creación de la voluntad estatal en los regímenes democráticos un procedimiento dialéctico, basado en la discusión parlamentaria, debe producirse siempre, como resultado, una voluntad que no es sino fruto del consenso entre las fuerzas actuantes. Este resultado «es siempre la transacción, el compromiso» (*id.*: 141).

Algunos años más tarde (Kelsen, 1944: 342) encontramos una buena definición sobre lo que, en este sentido, entiende Kelsen por «compromiso»: «Por compromiso se entiende la solución de un conflicto por una norma que no coincide enteramente con los intereses de una de las partes, ni se opone enteramente a la de otra.» La razón de Kelsen para concebir la transacción entre mayoría y minoría como parte esencial de la democracia es, por tanto, asegurar que, mediante la formulación de compromisos entre mayoría y minoría, entre gobierno y oposición, se impida la posibilidad de una hipotética dictadura de una mayoría ocasional, preocupación evidentemente fundada por el desarrollo de los hechos en la Alemania de la preguerra (25).

Basándose en las formulaciones kelsenianas, G. de Vergottini (1981: 320-327) establece una tipología de las formas de gobierno en los regímenes constitucionales en función de la actividad de la oposición: 1) el modelo conflictivo, en donde predomina la contraposición entre gobierno y el partido o los partidos de la oposición, y 2) el modelo compromisario, en donde la contraposición entre ambos se supera mediante la búsqueda y la consecución de transacciones. Nosotros tomaremos la distinción de Vergottini sobre las formas de gobierno como dos modelos alternativos que nos describen las posi-

(25) Escribe Kelsen (1944: 341) que «... el principio mayoritario no se identifica en modo alguno con el dominio absoluto de la mayoría, o dictadura de la mayoría sobre la minoría. Por definición, la mayoría presupone de la existencia de una minoría y el derecho de aquélla implica el derecho de existencia de la minoría. El principio mayoritario solamente se observa en una democracia cuando se permite a todos los ciudadanos participar en la creación del orden jurídico, aun cuando el contenido de éste resulte determinado por la voluntad del mayor número. Excluir a una minoría de la creación del orden jurídico sería contrario al principio democrático y al principio mayoritario, aun cuando la exclusión fuese decidida por una mayoría (...). De esta manera es posible evitar, en cierta medida, que el contenido del orden social determinado por la mayoría se encuentre en oposición absoluta a los intereses de la minoría.»

bles influencias que pueden tener los partidos políticos importantes en el estilo de la representación. De esta manera:

1) En el modelo conflictivo se concibe la existencia de la oposición como una contrapartida dialéctica del gobierno. Para Vergottini (*id.*: 323-324), este modelo puede tomar dos variables: con alternancia y sin alternancia. Para que se dé la alternancia es necesario que la contrapartida dialéctica que supone la oposición sea «leal» (tradicción británica), es decir, que no se erija como un partido antisistema; y que, por ello, pueda llegar a obtener la mayoría en un momento determinado. Por el contrario, el modelo conflictivo sin alternancia supone la existencia de una oposición anticonstitucional (más cercana al modelo continental) cuya naturaleza la imposibilita para alternarse en el poder sin minar las bases del sistema político.

2) En el modelo compromisario, debido a la necesidad de integración de las minorías que requiere el Estado administrativo, se repliega la actividad concurrencial de los partidos y su enfrentamiento electoral periódico, y se recurre, como una nueva concepción de la normalidad constitucional, a las grandes coaliciones que integran a los principales partidos parlamentarios (*id.*: 324-327).

La puesta en práctica de forma continuada de la incidencia de los partidos en el estilo de la representación en el sentido de los modelos compromisarios, genera incluso un tipo específico de sistema político, las democracias «consociacionales» (véase Elder e.a., 1982).

En cualquier caso, la posibilidad de hablar de un modelo consociacional de ejercicio de la función de representación por parte de los partidos plantea dos series de problemas: 1) en primer lugar, los problemas derivados de la confusa naturaleza del consenso, y 2) en segundo lugar, los límites que el propio consenso puede tener como fuente de legitimación, como efecto de su función simultánea de deslegitimación del disenso.

1) Desde otra perspectiva, el problema de la naturaleza del consenso se deriva de la calificación que Schmitt (1928: 54-57) diera al compromiso consensual tal como lo concibe Kelsen como un «compromiso no auténtico». La no autenticidad radica, según Schmitt, en que, en realidad, al aplicar la fórmula consensual no existe transacción, sino tan sólo aplazamiento de la decisión. De esta forma, «el compromiso estriba, pues, en encontrar una fórmula que satisfaga todas las exigencias contradictorias y deje indecisa en una expresión anfibológica la cuestión litigiosa misma» (*id.*: 54).

En virtud de esa visión del consenso, afirma Schmitt, sólo puede mantenerse que éste engendra compromisos si entendemos éstos como «compromisos apócrifos», que no contienen en sí ninguna transacción, sino que mantienen las características contradictorias que reflejan las posturas opuestas

de las partes. Así, aunque «son compromisos en cierto sentido, pues no resultarían posibles si no hubiera inteligencia entre los partidos», lo cierto es que «la inteligencia no afecta al fondo; se está conforme sólo en aplazar la decisión y dejar abiertas las más distintas posibilidades y significados» (*id.*: 55).

El problema, por tanto, de la puesta en práctica del modelo compromisorio como forma de ejercer la función de representación puede estribar en un aplazamiento continuado de las decisiones.

2) En segundo lugar, hay que destacar que aunque, ciertamente, la existencia de un amplio campo para los acuerdos y transacciones interpartidistas pueden operar como un importante factor de legitimación del sistema político en su conjunto (véase García Cotarelo, 1985: 104), lo cierto es que la existencia del consenso puede llevar en sí misma la posibilidad de que la tensión entre mayoría y minoría, de la que hablaba Kelsen, dejara de manifestarse. De esta manera, al legitimarse la acción de los partidos precisamente por estar consensuada, puede «deslegitimarse», de forma simultánea, cualquier otro tipo de disenso. La función de los partidos de legitimación hacia lo consensuado puede, por tanto, llevar en sí misma la función latente de deslegitimación de lo no consensuado. Esta posibilidad, de extremarse, puede conducir, a la postre, a reproducir el pensamiento autoritario contra el cual Kelsen monta específicamente su teoría (véase Kelsen, 1944: 142-143), es decir, a negar el propio carácter racionalista de la democracia, precisamente por afirmar voluntaristamente frente a las opiniones disidentes las decisiones que con anterioridad se han consensuado de manera racional.

Ciertamente que no aludiendo expresamente a esta idea, pero entroncando con ella, Forsthoff (1971: 146) se ha referido a la estabilidad del sistema de partidos de la RFA y a la exclusión de los centros de disenso que se sitúan fuera de ellos, y ha calificado por esta razón la democracia alemana como democracia «cerrada». Desde una perspectiva en alguna medida similar, García Pelayo (1977: 101-106) clasifica en virtud de este criterio los sistemas políticos en monocéntricos y policéntricos, atendiendo a que una organización central condense el ejercicio del poder político o a que, por el contrario, existan varios centros de poder en el seno del sistema. En los sistemas políticos policéntricos que, en principio, podemos equiparar con los regímenes pluralistas de partidos, existen una serie de organizaciones cuyas decisiones o presiones pueden influir en los destinatarios del poder. Pues bien, en estos sistemas policéntricos, defiende García Pelayo (*id.*: 106), se produce un nuevo dualismo que hace posible hablar en estos casos de sistemas políticos oligocéntricos, como una evolución de los sistemas policéntricos que los acerca evidentemente al monocentrismo, aunque no llega a equipararlo. En los

sistemas oligocéntricos, frente a la tradicional escisión entre Estado, por un lado, y las organizaciones extraestatales, el dualismo se produce entre Estado y grandes organizaciones con capacidad de adoptar decisiones que sean respetadas en el seno del sistema político, por un lado, y el resto de las organizaciones que no tienen esa capacidad, por el otro.

Aplicando a nuestro esquema el de García Pelayo podemos hablar del riesgo de oligocentrismo que existe en los sistemas pluralistas cuando los partidos importantes en virtud de un exagerado crecimiento de los factores de consenso, llegan a situarse en un lugar común frente al resto de organizaciones.

¿Qué papel real puede desempeñar el estilo de la representación impuesto por los partidos importantes en cuanto a la producción de este oligocentrismo? El mismo García Pelayo, en una versión posterior del problema de los círculos de la decisión política (García Pelayo, 1980), ha definido ese «segundo círculo» y cuáles son las condiciones para estar en él.

El segundo círculo de la decisión, de carácter periférico con respecto al primero, estaría constituido por todos los poderes políticos y sociales participantes en las decisiones estatales. Su diferencia esencial con respecto al primer círculo de la decisión es que carece de naturaleza jurídico-pública, pero condiciona las decisiones públicas (García Pelayo, 1980: 16).

Las organizaciones que pueden estar en este segundo círculo de la decisión son aquellas que «disponen de una capacidad de cooperación y/o de conflicto que puede inhibir o determinar las *policies* del Estado (*id.*, 17), es decir, las que dominan lo que García Pelayo denomina «factores de incertidumbre» (*idem*). Pues bien, el sistema de partidos importantes aparece, junto con las grandes organizaciones de intereses, como los genuinos integrantes del segundo círculo en las sociedades desarrolladas occidentales (*id.*, 18).

Resta por analizar la influencia que puedan tener los partidos políticos en los diversos mecanismos de control de los representantes. Sabemos que la formulación más apropiada de la responsabilidad y el control sobre los representantes como elementos integrantes de la representación política democrática los ha descompuesto en dos mecanismos distintos: los de responsabilidad y los de responsividad. Los primeros actúan como control electoral: revalidan o no la confianza de los electores sobre sus representantes una vez que ha expirado el mandato conferido; los segundos actúan como control interelectoral: permiten analizar la responsabilidad de los representantes durante su mandato y no al final de éste.

El control de responsabilidad, o control electoral, no presenta ningún cambio importante debido al impacto de los partidos sobre la relación representativa. Tan sólo es necesario tener en cuenta las transformaciones que intro-

ducen los partidos en las diferentes instituciones del sistema electoral, puesto que el control de responsabilidad se identifica con el momento de la elección, o, para ser más exactos, con la periodicidad de los procesos electorales. Ahora es el partido, y no sólo cada representante por separado, el que solicitará de nuevo la confianza del electorado cuando expire la legislatura. Y el otorgamiento o no de esa confianza actuará como un control del propio electorado sobre sus representantes: sólo será conferido en caso de que se entienda que el partido, en el desempeño de su función representativa, ha actuado responsablemente.

No ocurre lo mismo con el control interelectoral. Los diferentes elementos constitutivos de la responsividad, como mecanismo a través del cual se manifiesta este control no son especialmente aptos para encuadrar en ellos el análisis de la responsabilidad interelectoral de los partidos. Enseguida podemos atribuir esta dificultad al marco político en donde se genera la teoría: el sistema político norteamericano, en donde la función representativa de los partidos se difumina detrás de las magistraturas políticas unipersonales y de la actuación individualista e individualizada de los representantes, al margen de su encuadramiento partidista.

Sin embargo, alguna vez se han esgrimido también otras razones. Lawson (1976) incluye la deficiencia dentro de una escasa teorización sobre los partidos políticos: «Very little effort has been made to establish a theory of parties», escribe (Lawson, 1976: 234). ¿Qué ocurre entonces con la ingente producción científica sobre los partidos, sus orígenes, sus funciones, etc.? Prosigue Lawson: «... we have, instead, theories of party systems».

La proliferación de las teorías sobre los sistemas de partidos, más que sobre los partidos mismos —a no confundir con la utilidad de una visión sistémica para estudiar a los propios partidos— tiene a su vez una explicación muy concreta: la preocupación, dominante, como se sabe, en la ciencia política de los años sesenta, por estudiar las posibilidades de la «estabilidad» política, para la que la teoría de sistemas ofrece una metodología apropiada.

En esta misma obra, Lawson (*id.*: 234-238) concluye con unas «recommendations for a new theory of party». Propone sustituir los enfoques sistémicos y la preocupación por la estabilidad política a la que puede conducir un sistema de partidos determinado por el estudio de la capacidad para establecer efectivos lazos con la población por parte de los partidos políticos. Las preguntas a contestar varían entonces considerablemente con respecto a las que preocupaban antes (26).

(26) Escribe (Lawson, 1976: 235): «How useful is the party in establishing a link between citizen interest and public policy? How open is membership of the party and

Lawson, al concluir, reconoce las implicaciones ideológicas de esta preocupación por la actuación del partido durante su función representativa, aunque hace lo propio con la perspectiva de la estabilidad. Y reconoce la dificultad del análisis que propone: los partidos deben actuar responsablemente como representantes, pero ¿qué quiere decir realmente esto? Su desiderata final (27) no es sino la formulación de la necesidad de que alguien emprenda esta labor de investigación.

Cuatro años más tarde, la misma autora aparece como directora de un volumen colectivo (Lawson, ed., 1980) en donde todos los colaboradores estudian, desde diversas perspectivas, los lazos existentes entre los partidos políticos como representantes y los ciudadanos como sus representados. El punto en común a todas las investigaciones es analizar a los partidos desde su papel de representantes activos. Esta labor es vista como la de «forging links between citizens and party members» (Lawson, 1980: 3).

La teoría del *linkage* entre los partidos y sus electores elaborada por Lawson y sus colaboradores nos permite adaptar el modelo de la responsividad, como mecanismo de control interelectoral de la representación, a la presencia activa de los partidos.

Sintetizando todas las contribuciones de sus colaboradores, Lawson (1980: 5-12) resume en tres las cuestiones básicas que hay que responder sobre este problema: 1) ¿Cuáles son las unidades que son enlazadas (*linked*) en el proceso?; 2) ¿quiénes son los instigadores de la *linkage relationship*?; y 3) ¿mediante qué procesos se establece ésta?

1) Contestando a la primera cuestión, Lawson justifica la adopción del

what roles may active members expect to play? How thoroughly and how democratically does the party articulate and aggregate the interests of its supporters? Does it make the compromises achieved in the process of interest aggregation the basis of party policy? Once in power, or sharing power, does the party control the organization and operation of government in terms of that policy? Or is power so concentrated in the party and so at the service of non party actors and organizations that the wishes of members are seen as a matter for manipulation and/or control, rather than for negotiation and representation?»

(27) Concluye su obra con la afirmación (Lawson, 1976: 238) criticada, por otras razones por Von Beyme (1982: 3), siguiente: «It is time that citizens themselves had access to information about parties from their own point of view. It is time we were able to evaluate our political parties in terms of what they really are or are not doing for us, their rank- and- file members. We need to be able to see where they are malfunctioning, understand the forces that causes them to work contrary to our wishes, and know some remedial steps that might be taken. Indeed, if properly done, the same work on academic bookshelves labeled 'a theory of political parties' might also appear in public libraries' do-it-yourself sections, entitled 'why your political party won't work and how to fix it'. In all languages.»

concepto del *linkage* para estudiar la relación entre el partido y los individuos: aunque la idea se haya utilizado sobre todo en análisis a otros niveles (por ejemplo, *linkage* del sistema político en su conjunto), nada hay que impida utilizarlo ahora al nivel de los partidos políticos.

2) El análisis de las unidades que instigan estos lazos permite a Lawson distinguir entre representación y participación: siempre que los lazos estén instigados por los partidos, como representantes, nos encontramos ante uno de los elementos de la relación representativa. Por el contrario, cuando están instigados por los representados no existe representación, sino participación. Lawson es recepticia, en este punto, de los descubrimientos anteriores sobre la asimetría de la relación representativa; citará expresamente (*id.*: 9), en este sentido, a Eulau y Karps. Lleva el carácter asimétrico de la representación a sus últimas consecuencias: sólo los procesos iniciados desde el lado del representante pueden considerarse incluidos en la relación representativa. Cuando son los representados los que inician los mecanismos a través de los cuales se desarrollan (por ejemplo, los diversos tipos de *recall*) no son mecanismos de representación, sino de participación.

3) Por fin, al analizar los procesos de creación del *linkage*, establece (*id.*: 10-12) un modelo útil para el estudio de la función de los partidos a este respecto. Lo sintetiza de la siguiente manera:

I. *Enlazamiento por penetración*: A) El gobierno establece sus agentes en organizaciones ciudadanas. B) Los ciudadanos establecen a algunos de sus miembros en el gobierno (mediante elecciones, revoluciones, etc.).

II. *Enlazamiento por reacción*: A) El gobierno lleva a cabo diversos actos «responsables». B) El gobierno lleva a cabo actos de coerción. C) El gobierno y los ciudadanos intercambian votos por recompensas.

A partir de ese modelo se analizan las funciones de los partidos en la creación (o no creación) de esos procesos de enlazamiento entre los representantes y los ciudadanos. En síntesis, puede hablarse entonces de cuatro principales formas de enlazamiento en las que intervienen los partidos: 1) lazos de participación; 2) lazos de responsividad; 3) lazos de recompensas, y 4) lazos de instrucciones.

1) Los lazos de participación (*participatory linkage*) se definen como los lazos que tienden los partidos cuando actúan como agencias a través de las cuales los ciudadanos pueden participar en la actividad de gobierno.

2) Los lazos de responsividad (*policy-responsive linkage*) se definen como los lazos que tienden los partidos cuando actúan como agencias para asegurar que la actuación gubernamental será congruente con las ideas expresadas por la masa de sus votantes.

3) Los lazos de recompensas (*linkage by reward*) se definen como los

lazos que tienden los partidos cuando actúan como canales para intercambiar votos por favores o servicios.

4) Los lazos de instrucciones (*directive linkage*) se definen como el enlazamiento entre partidos y ciudadanos que es utilizado por los gobiernos como ayuda para mantener un control sobre éstos.

La relación entre partidos políticos y los lazos que tienen con los ciudadanos puede ser una manera satisfactoria de estudiar la existencia de algún tipo de mecanismo de control interelectoral de la función de éstos como representantes. Sus utilidades para el análisis de este tercer elemento de la representación democrática se resumen, al menos, en tres puntos: 1) da cuenta de la progresiva incidencia de los partidos en la relación representativa, al contrario que el modelo de la responsividad del representante propuesto por Eulau y Karpis; 2) incorpora a la relación representativa la actuación de los representantes; de esta forma se impide que la inclusión de la responsabilidad como elemento de la representación caiga en una perspectiva formalista (responsabilidad «al final» de la representación), y 3) asume las principales notas que definen la relación representativa, como su carácter procesual y, en particular, su carácter asimétrico.

Enfocando el modelo que propone Lawson, no sobre cada partido en concreto, sino sobre el sistema de partidos en su conjunto, podremos analizar sus lazos con el colectivo de representados como uno de los elementos de la función representativa que éstos desempeñan.

VI. SU CONSTITUCIONALIZACION

La incidencia de los partidos políticos en la representación política completa, haciéndola aún más compleja, la disección de los elementos de la relación representativa que proponíamos al comienzo de este trabajo. Hay todavía un último dato que añadir al modelo: la conversión de la función de representación de los partidos en una función constitucional, como consecuencia del proceso de constitucionalización del Estado de partidos.

Sabemos que no todas las funciones de los partidos se constitucionalizan. Tampoco sobre la función de representación de los partidos se produce un completo proceso de constitucionalización.

1) En lo que hace a los procesos electorales, como mecanismos de selección de los representantes, sí existe una atribución competencial específica a los partidos. Junto a ella, una práctica de influencia de los partidos en todos los momentos del proceso que también es recogida por el ordenamiento jurídico: por ejemplo, la regulación de las candidaturas como listas de candidatos, o la financiación de campañas electorales.

2) En lo que hace al sistema de rol, la labor de los partidos sólo se considera mediante una fórmula deficiente: la prohibición del mandato imperativo sobre los representantes. Pero toda una serie de aspectos sobre la función del partido como delimitador del estilo y del foco de la representación queda sin regular.

3) En lo que hace al control de responsabilidad, el establecimiento constitucional de la periodicidad de las elecciones establece un primer mecanismo de control sobre la labor de los partidos. Sin embargo, no ocurre lo propio con los diversos tipos de enlazamiento entre partidos y representados, cuya producción podría servir de criterio para controlar la actuación interelectoral del partido como representante.

La incompleta constitucionalización de la función de representación de los partidos introduce ya un primer desequilibrio. Que determinados elementos de la relación representativa queden fuera de la atribución funcional a los partidos como agentes de representación que hacen los textos constitucionales contemporáneos, impide la existencia de un criterio normativo que discipline el cumplimiento por los partidos de estos aspectos de su función de representación.

Todas esas consideraciones plantean una difícil incardinación del partido político como agente constitucional del fenómeno representativo. Esta dificultad se detecta sobre todo en los problemas que plantea intentar una definición jurídica del lugar exacto que ocupa el partido en el proceso representativo. La relación partidos-representación se presenta así como una relación problemática. Muestra de ello son los diversos puntos en los que no acaba de estar clara cuál es la situación constitucional que ostenta el partido en el proceso representativo.

Estos problemas puntuales no son más que el resultado de la indefinición jurídico constitucional que ostenta hoy el partido en la relación representativa. Una indefinición que acontece no sólo en los actuales regímenes de democracia representativa, sino que aparece también como un problema importante a considerar a la hora de diseñar, siquiera sea en el papel, las características institucionales básicas de una hipotética democracia avanzada o Estado democrático de Derecho.

Una primera conclusión puede extraerse de todo ello: que la «rebelión de la realidad» que protagonizaron los partidos y que propició la evolución de los sistemas representativos hacia la democracia representativa no agotó su potencial de cambio en esa transformación, sino que, merced a su acción y generalización continuada, ha introducido nuevos problemas y nuevas transformaciones en la misma democracia representativa que contribuyó a instaurar.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ABENDROTH, Wolfgang (1964): «El problema de la democracia interna de partidos y asociaciones en la República Federal», en ABENDROTH, Wolfgang (1967): *Sociedad antagónica y democracia política*, Grijalbo, Barcelona, 1973; BEYME, Klaus von (1982): *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, CIS, Madrid, 1986; BIRNBAUM, Pierre; HAMON, Francis, y TROPER, Michel (1977): *Réinventer le Parlement*, Flammarion, París, 1977; BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola, y PASQUINO, Gian Franco (eds.) (1983): *Dizionario di Politica*, Utet, Turín, 1983; CABO MARTÍN, Carlos de (1977): «Algunos aspectos de la problemática representación-partidos políticos», en DE VEGA (ed.), 1977, 43-54; CARRERAS, Francesc, y VALLÉS, Josep (1977): *Las elecciones*, Blume, Madrid, 1977; COTTA, Maurizio (1983): «Rappresentanza política», voz en BOBBIO, MATEUCCI y PASQUINO (eds.), 1983, 954-959; DUVERGER, Maurice (1978): *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, Ariel, Barcelona, 1982; ELDER, Neil; THOMAS, Alistair M., y ARTER, David (1982): *The Consensual Democracies? The government and politics of the Scandinavian States*, Martin Robertson, Oxford, 1982; EULAU, Heinz (1967): «Changing views of Representation», en EULAU-WAHLKE, 1978, 31-53; EULAU, Heinz; WAHLKE, John C.; BUCHANAN, William, y FERGUSON, Leroy C. (1969): «The Role of the representative: some empirical observations on the theory of Edward Burke», en EULAU-WAHLKE, 1978, 111-126; EULAU, Heinz, y ABRAMOWITZ, Alan (1972): «Recent research on Congress in democratic perspective», en EULAU-WAHLKE, 1978, 253-259; EULAU, Heinz, y KARPS, Paul D. (1977): «The Puzzle of representation: specifying components of responsiveness», en EULAU-WAHLKE, 1978, 55-71; EULAU, Heinz, y WAHLKE, John C. (1978): *The politics of representation: continuities on theory and reseach*, SAGE pub., Londres, 1980 (2.ª ed.); FISICHELLA, Domenico (1983): «Introduzione: sul concetto di rappresentanza politica», en FISICHELLA (ed.), 1983, 3-51; FISICHELLA, Domenico (ed.) (1983): *La rappresentanza politica*, Giuffrè, Milán, 1983; FORSTHOFF, Ernst (1971): *El Estado en la sociedad industrial*, IEP, Madrid, 1975 (2.ª ed.); GARCÍA COTARELO, Ramón (1985): *Los partidos políticos*, Sistema, Madrid, 1985; GARCÍA PELAYO, Manuel (1977): *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 1980 (2.ª ed.); GARCÍA PELAYO, Manuel (1980): *Segundo círculo y decisión consensuada*, en «Documentación Administrativa», núm. 188, 1980, 7-32; GRAZIA, Alfred de (1968): «Representación: teoría», voz en la *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Aguilar, Madrid, 1977, 302-305; GRESS, Franz (1972): «Representación», voz en GORLITZ, Axel (ed.): *Diccionario de Ciencia Política*, Alianza Editorial, Madrid, 1980, 543-546; JANDA, Kenneth (1968): «Representación: análisis behaviorista de la representación», voz en la *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Aguilar, Madrid, 1977, 313-317; KELSEN, Hans (1921): «Esencia y valor de la democracia», en KELSEN, Hans (1977): *Esencia y valor de la democracia*, Guadarrama, Barcelona, 1977; KELSEN, Hans (1944): *Teoría general del Derecho y del Estado*, UNAM, México, 1979; LAWSON, Kay (1976): *The comparative study of political parties*, St. Martin's Press, Nueva York, 1976; LAWSON, Kay (ed.) (1980): *Political parties and linkage: a comparative perspective*, Yale University Press, New Haven-Londres, 1980; MACPHERSON, C. B. (1977): *La democracia liberal y su época*, Alianza Editorial, Madrid, 1982; OLLERO, Carlos (1961): «El sistema representativo», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 119, 1961, 1-21; PASQUINO, Gian Franco (1984): «I volti della rappresentanza. Come ridurre la complesi-

tà sociales», en *Democrazia e Diritto*, núm. 24, 1984, 101-128; PITKIN, Hanna F. (1968): *El concepto de representación*, CEC, Madrid, 1985; PUNSET, Ramón (1983): *Las Cortes Generales. Estudios de Derecho constitucional español*, CEC, Madrid, 1983; SARTORI, Giovanni (1968): «Representación: sistemas de representación», voz en la *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, tomo IX, Aguilar, Madrid, 1977, 305-312; SCHMITT, Carl (1928): *Teoría de la Constitución*, Alianza Editorial, Madrid, 1982; TORRES DEL MORAL, Antonio (1975): «Democracia y representación en los orígenes del Estado constitucional», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 203, 1975, 145-212; TORRES DEL MORAL, Antonio (1982): «Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos», en *Revista de Derecho Político*, núm. 4, 1982, 7-30; TORRES DEL MORAL, Antonio (1984): «Representación (democracia representativa)», voz en GONZÁLEZ ENCINAR (dir.), 1984, 809-819; VEGA, Pedro de (ed.) (1977): *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Edicusa, Madrid, 1977; WAHLKE, John C. (1958): «The problem of a legislative model», en EULAU-WAHLKE (eds.), 1978, 23-30; WAHLKE, John C. (1962): *The legislative system: exploration in legislative behaviour*, John Wiley, Nueva York, 1962; WAHLKE, John C. (1970): «Policy determinants and legislative decisions», en EULAU-WAHLKE (eds.), 1978, 151-175; WAHLKE, John C. (1971): «Policy demands and system support: the role of the represented», en EULAU-WAHLKE (eds.), 1978, 73-90.