

La (siempre controvertida) representación política

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. LA DISCUSIÓN EN LOS MEDIOS.—
II. EL ANÁLISIS DESDE LA TEORÍA POLÍTICA.—III. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

Este artículo se acerca al debate actual sobre la representación política en el contexto de la crisis política y económica desde una perspectiva teórica. Actualmente, las principales críticas al sistema político lanzadas por los periódicos y la opinión pública se centran en la reforma del sistema electoral, no obstante, el debate debe ir más allá, para comprender el funcionamiento del sistema político en su conjunto. Es necesario un análisis global capaz de revisar el modelo en toda su complejidad, dejando a un lado las disputas sobre pequeños detalles y atendiendo a las demandas de la ciudadanía. El papel de los parlamentos y de los partidos políticos debe ser aclarado y adaptado a un nuevo contexto político en el cual las diferentes arenas políticas se encuentran cada vez más relacionadas.

PALABRAS CLAVE: Representación, Sistema Electoral, Desafección Política, Partidos Políticos.

ABSTRACT

This article approaches the current debate about political representation in the context of a political and economical crisis from a theoretical perspective. Currently, the main critiques of the political system voiced by the newspapers and the public opinion focused on the electoral system reform; nevertheless, the debate

* Departamento de Ciencia Política. Universidad Autónoma de Madrid.

should go further, in order to comprehend the functioning of the whole political system. We are in need of a global analysis able to rethink the model in its full complexity, leaving aside quarrels about small details, and attentive to the demands of citizens. The role of parliaments and political parties should be clarified and adapted to a new political context in which the different political arenas are increasingly connected.

KEYWORDS: *Representation, Electoral System, Political Disaffection, Political Parties.*

Nos encontramos en una situación de crisis económica y política en la que muchos ciudadanos tienen su mirada depositada en lo que hacen sus representantes esperando soluciones a sus graves problemas. Sin embargo, la creencia inicial en que esta situación sería algo pasajero, producto sobre todo de los vaivenes de la economía mundial, se ha transformado ante la visión de una terrible realidad que ha dejado al descubierto todas las cosas que se han hecho mal. Esta constatación también contribuye a corroborar la impresión de que no es posible cambiar las cosas actuando de la misma manera, desde instituciones organizadas igual que siempre, simplemente logrando un nuevo equilibrio electoral que dé lugar a un cambio de Gobierno.

La agudeza de la crisis en España ha generado un fuerte sentimiento de insatisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento de las instituciones, lo hayan expresado o no en manifestaciones o a través de su voto, lo que se refleja de forma incontrovertida en todas las encuestas y sondeos de opinión. Pero esa expresión de desconfianza y descrédito se multiplica cuando se refiere a los partidos políticos. Las debilidades institucionales, su mal funcionamiento o los casos claros de corrupción que se han dado en ellas, se relacionan directamente con una distribución de los cargos y posiciones en los que han primado las relaciones e influencias de una clase política profesionalizada. Y ese nepotismo ha extendido la sospecha a todas las instituciones: gobiernos, parlamentos, empresas públicas y administraciones, tribunales y órganos de control, etc.

El que una parte de la ciudadanía haya sido capaz de canalizar esa insatisfacción hacia el Parlamento esgrimiendo el lema “no nos representan”, es reflejo de la extensión de esa sospecha. Ya no se critica la acción política de un determinado Gobierno, o de su Presidente, pidiendo un adelanto electoral, sino que se ponen en cuestión los mecanismos que hacen efectiva la representación y la forma de ejercerla. En la calle y en los medios de comunicación se habla abiertamente de pérdida de legitimidad democrática y de crisis de la representación política.

Las propuestas de cambio, no obstante, han sido relativamente limitadas. La petición de disolución del Parlamento para convocar una asamblea constituyente que renueve todo el sistema parece minoritaria, pues la mayoría de las soluciones invocadas se han centrado en la reforma del sistema electoral, salvo la ya popular reforma o, incluso supresión, del Senado. Hasta ahora, porque

hemos entrado en una fase en la que los graves problemas de financiación y las tensiones nacionalistas están poniendo en cuestión el propio modelo autonómico, con el enfrentamiento de posiciones re-centralizadoras y algunas ya claramente independentistas, que pueden llegar a traducirse en nuevas reformas institucionales de gran calado.

La exacerbación generada por un contexto de crisis, sin embargo, no debería ocultar el hecho de que las reformas institucionales son algo habitual en las democracias. Sólo en los países europeos durante las dos últimas décadas podemos encontrar reformas de sistemas electorales y procedimientos parlamentarios; procesos de descentralización política; cambios en la financiación de los partidos políticos; o introducción de mecanismos de democracia directa y ampliación del sufragio; todas ellas impulsadas por una preocupación la de detener la progresiva ampliación del descontento y la desafección política ciudadana. Por ello, a pesar de su variedad, esas reformas han seguido una lógica común que las conecta entre sí: intentar hacer más abiertos, transparentes e inclusivos los procesos de toma de decisiones, sometiendo a la élite política a un mayor escrutinio (Bedock, Mair, Wilson, 2012: 4 y sig.).

Resulta fundamental entonces situar las posibles modificaciones institucionales dentro de una reflexión más amplia que tenga en cuenta los diferentes elementos del sistema político y sus interconexiones, y no limitarnos a proponer modificaciones concretas, que actúen como parches para intentar resolver un problema sin tener en cuenta de qué manera al hacerlo transformamos las instituciones.

El punto de partida debería ser lograr esbozar un diagnóstico certero que distinga las disfuncionalidades que tienen un origen coyuntural de las que surgen de la insatisfacción con una forma de organizar las instituciones que siempre es controvertida, porque es el resultado de la elección entre diferentes posibilidades y modelos. Ese diagnóstico exigiría además que identifiquemos los presupuestos normativos que deben guiar nuestra evaluación sobre el tipo de instituciones que tenemos y nuestras conclusiones sobre el resultado de su funcionamiento.

Con este trabajo queremos contribuir a esa reflexión sobre el significado de la representación política y las diferentes posibilidades que hay para plasmarla institucionalmente, y aplicarla al debate político que está teniendo lugar hoy en nuestra sociedad, demasiado centrado en la discusión de algunos elementos del sistema electoral.

I. LA DISCUSIÓN EN LOS MEDIOS

Tras el estallido de la crisis financiera, los medios de comunicación comenzaron a hacerse amplio eco de una insatisfacción con el funcionamiento de las instituciones. No se trataba simplemente de estar a favor o en contra de determinadas políticas, ni siquiera de discutir cuáles de ellas debieran ser prioritarias en una situación de recorte de gasto público generalizada, el descontento

se traducía en la crítica a los que tomaban las decisiones y en la forma de hacerlo. La aparición del llamado movimiento de los “indignados”, ampliamente recogida en los medios de comunicación nacionales e internacionales, mostró la amplitud de la extensión de esa percepción ciudadana, aunque a la vez explica los problemas posteriores surgidos al intentar plasmar ese sentimiento en propuestas políticas concretas. Dentro de este clima general de descontento, algunos sectores de la ciudadanía comenzaron a reclamar una “democracia real”¹, mientras sostenían que los políticos electos “no les representaban”², pero el movimiento perdió fuerza al intentar articular algo más que ese sentimiento de frustración compartido. Por ello, a pesar de la normalidad del proceso electoral posterior, en el que el Partido Popular consiguió una amplia mayoría, ese sentimiento no sólo ha aumentado, sino que se ha extendido incluso a los votantes que apoyaron la opción ganadora. El centro de la crítica lo constituyen los partidos políticos, sobre todo los mayoritarios, pero no sólo ellos, como muestran los abucheos recibidos por algunos políticos de partidos de izquierdas que se veían a sí mismos compartiendo esas demandas ciudadanas; y es que la sospecha se ha extendido a los políticos “profesionales”, a lo que se denomina la “clase política”.

El análisis de las deficiencias de nuestras instituciones, así como la articulación de posibles modificaciones, es una constante en las sociedades democráticas. Está presente tanto en el ámbito académico como en el de la sociedad civil, y se refleja de forma habitual en los medios y en los enfrentamientos entre partidos políticos. Como hemos comentado en un principio, eso da lugar periódicamente a propuestas de reforma en las que se plantean modificaciones a algunos de los criterios que determinan el diseño concreto de las instituciones. Sin embargo, en el debate actual, no parece que nos estemos preguntando cuál debe ser el modelo de representación política que queremos desarrollar institucionalmente, sino que la discusión tiende a centrarse, aunque no de forma exclusiva, en torno a la conveniencia o no de modificar algunos de los elementos que constituyen el sistema electoral. A esto se suma últimamente el que lo hacen desde ese cuestionamiento del rol que juegan los partidos en el sistema, a los cuales se les reprocha que sitúen por encima del interés general el interés del partido, que no trabajen por el bienestar ciudadano, que sólo obedezcan los mandatos de sus cuadros (únicamente interesados en ocupar un cargo), que no sean útiles (pues carecen de competencia para solucionar los problemas) y que lo único que pretendan sea defender sus privilegios³.

Esta perspectiva, no obstante, empobrece enormemente el análisis. La modificación de algunos aspectos del sistema electoral podrá generar efectos positivos para el funcionamiento de la representación, pero es necesario tener en

¹ HERRERA, ELENA. El 15-M celebra en Sol el día de reflexión. *Público*. 19/11/2011.

² PRIETO, JOAQUÍN. ¿Nos representan bien...o no? *El País*. 02/11/2011.

³ CERCAS, JAVIER. Partitocracia contra democracia. *El País, Domingo*. 14/10/2012.

cuenta que cualquier modificación supone una transacción en la cual lo que se mejora en unos aspectos puede dificultar el funcionamiento de otros. Como acertadamente señala Robert A. Dahl (1999:152) “una razón por la que difieren tanto es que ningún sistema electoral puede satisfacer los criterios de enjuiciamiento a los que razonablemente podríamos someterle. Hay como siempre una transacción de alternativas”.

Por ello, una de las carencias que se perciben en todo el debate en los medios en torno a la representación es precisamente éste: las recetas que se proponen para dar solución al distanciamiento que se percibe entre los representantes y los ciudadanos no toman en cuenta que toda reforma institucional supone una transacción entre varias posibilidades que suelen funcionar como juegos de suma cero, y además, que al modificar uno de sus rasgos se altera el funcionamiento de los demás. Se reclama, por ejemplo, por un lado una mayor representatividad del Parlamento, mediante un aumento de la proporcionalidad del sistema electoral aplicable a la elección de diputados, que permita la entrada de nuevas formaciones en el mismo y reduzca el número de escaños obtenidos por los partidos grandes, pero a la vez se defiende mantener la gobernabilidad del sistema. Se propone un sistema de listas abiertas en el cual los ciudadanos puedan tachar a determinados representantes o alterar el orden establecido en la lista, pero a la vez se pretende que los partidos políticos sigan siendo responsables de la formación, la selección y el control de la actuación de los representantes. Se pide, en fin, la disminución del número de políticos en los parlamentos, a la vez que se intenta aumentar la proporcionalidad del sistema. Y sobre todo, después de analizar los debates, se constata que ninguno incluye referencias a lo que se quiere representar, a la manera en la que queremos articular la relación representativa, y que siempre es algo controvertido que se debe hacer desde la realidad que debe ser representada.

Esta serie de contradicciones constituye tan sólo una muestra de la necesidad de clarificar y ordenar los términos en los cuales se produce el debate. Este, que es un tema clásico abordado por la ciencia política, se plantea normalmente en los medios asociado a reivindicaciones específicas de los partidos. Pongamos algunos ejemplos para ilustrarlo, empezando por la discusión que tuvo lugar en *El País* durante 2008.

Éste comenzaba con una exposición por parte de un profesor de ciencia política, Jorge Urdániz, de los defectos del sistema electoral vigente en cuanto a la elección de diputados. En su opinión, a pesar de que la Constitución española habla de representación proporcional, el modelo sería realmente un sistema “con efectos mayoritarios”, en el cual no siempre el primer partido es el que sale más beneficiado, por lo que se podría dar la paradoja de que el partido más votado no fuera el que obtuviera más escaños.

Otro de sus efectos negativos serían las diferencias existentes respecto a la utilidad del voto, reflejada en el hecho de que buena parte de los electores en circunscripciones pequeñas no tienen la posibilidad de ver elegido a su representante. Por otro lado, estas mismas provincias son las que obtienen representantes con un menor número de votos, haciendo que, a pesar del igual

valor numérico (un voto por persona) no exista un igual valor de resultado (los votos de unos afectan más al resultado que los de otros). De este modo los ciudadanos cuyo voto posee un fuerte valor para el resultado se encuentran en circunscripciones en las que sólo un voto por uno de los dos primeros partidos es útil, mientras que los ciudadanos que tienen la posibilidad de optar por más opciones que el primer o el segundo partido ven como su capacidad para afectar el resultado se ve mermado.

Su conclusión, por otra parte bien conocida en la academia, es que el actual sistema favorece la formación de coaliciones fuertes de gobierno a costa de la representación de una parte de los electores, y esta situación colocaría la igualdad de voto en entredicho. En su opinión, el ideal normativo de la representación proporcional podría solucionar tanto las carencias democráticas como los problemas que arrastra hoy la configuración del poder, permitiendo el voto de los ciudadanos a su primera elección sin cortapisas, permitiendo una mayor libertad en el voto y una mayor justicia en los resultados, que dejan de estar sometidos a lo que denomina la “dependencia periférica”. De este modo defendía el ideal de proporcionalidad como garantía de la justicia en la representación.

La idea que late de fondo es la que el Informe del Consejo de Estado señala acerca de la desigualdad entre el valor numérico y el valor de resultado del sufragio, que supone que todos los votos deben contribuir de manera semejante en la obtención de representación⁴. Denunciaba así que “el voto vale diferente en función de la parte de España en la que vivas”.

Jordi Borja, por su parte, señalaba que “en España el sistema electoral parece inducir a la abstención, tiende a excluir a las minorías y a favorecer un bipartidismo conservador”⁵, porque “el voto no vale igual según sea la provincia”⁶. Siguiendo con el tema, Walter Oppenheimer⁷ aclaraba el mito de la sobrerrepresentación de los partidos nacionalistas, los cuales se encuentran más proporcionalmente representados que los partidos minoritarios a nivel nacional y menos que los mayoritarios. Participaba también en el debate Javier Pérez Royo, quien insistía en el problema de la progresiva concentración del voto, una concentración favorecida en gran medida por la definición de la provincia como circunscripción electoral, más tarde reforzada por la actuación de los partidos políticos⁸. Y Bonifacio de la Cuadra introducía otra variable: “la izquierda democrática necesita implantar un voto más igualitario y proporcional”⁹.

Frente a todas las anteriores defensas de la igualdad de valor de resultado del sufragio contestaba José Ignacio Wert defendiendo la capacidad de formar

⁴ Informe del Consejo de Estado, 2009: 162.

⁵ BORJA, JORDI. Votar en tiempos transitorios. *El País* 07/03/2008.

⁶ BORJA, JORDI. Votar en tiempos transitorios. *El País* 07/03/2008.

⁷ OPPENHEIMER, WALTER. A IU no le salen las cuentas. *El País* 11/03/2008.

⁸ PÉREZ ROYO, JAVIER. No ha sido un “tsunami”. *El País*. 15/03/2008.

⁹ DE LA CUADRA, BONIFACIO. Izquierda, democracia y votos. *El País*. 17/03/2008.

gobiernos estables que podría poner en peligro lo que para él constituye un pequeño aumento de la equidad. La cuestión, para Wert, es que “la equidad no es ni puede ser la única dimensión a atender a la hora de evaluar una ley electoral”; siempre existe un *trade-off* entre equidad y eficacia, entre igualdad y gobernabilidad, y acaba por señalar directamente al responsable de la eficacia del sistema: “la fuente de la relativa equidad no es la prima a los grandes partidos y el castigo a los pequeños (eso es la consecuencia) sino el mandato constitucional que hace de la provincia el distrito electoral”.

Como podemos apreciar, el debate se centraba en la discusión sobre la infra o sobre-representación de determinadas formaciones en el Congreso de los Diputados, debido principalmente a la utilización de la fórmula electoral D'Hondt para el reparto de escaños o de la provincia como circunscripción electoral, aunque en ella se invocan también diferentes principios que son generalizables. No obstante, con todas estas intervenciones no quedan suficientemente aclarados los diferentes niveles de análisis que hay que diferenciar. Tampoco se amplían en los informes técnicos previos o en la redacción del informe del Consejo de Estado, redactado en este periodo en el contexto de la discusión de una posible reforma de la LOREG.

Pero el debate no ha quedado reducido a esto. En los últimos meses, se han multiplicado las propuestas defendidas desde los partidos, que han introducido nuevos elementos en la discusión. Una de ellas era la que recogía ABC de M. Dolores de Cospedal, quien presentaba el aumento de los diputados de la Asamblea de Castilla-La Mancha de 49 a 53 como una reforma que no respondía a un interés partidista sino al afán de conseguir una ley justa, en la que los votos valieran lo mismo con independencia de la provincia en la que vivieran, aplicándose con mayor certeza el principio territorial¹⁰. Sin embargo, posteriormente, como se ha podido ver, parece que buscando complacer a un electorado desbordado por los casos de corrupción y nepotismo, ha optado por destacar como elemento central de su reforma el que los parlamentarios no cobren un sueldo. Por el contrario, también recogido en ABC, Alberto Núñez Feijóo proponía la reducción de 75 a 61 diputados en el Parlamento gallego para racionalizar y reducir el gasto público, apelando a un principio de eficiencia¹¹. En este caso, el PP se oponía a una circunscripción única en Galicia que sí pedía, por otro lado, el BNG, preocupado por asegurar su presencia.

Esta forma arbitraria de plantear las propuestas las recogía El País en su editorial del 6 de agosto de 2012: “No sin consenso”, por ejemplo, al referirse a la petición por parte del mismo partido (PP) del aumento del número de representantes en la cámara de Castilla-La Mancha, mientras que en Galicia proponía su reducción. En él se mostraban las tensiones entre una propuesta

¹⁰ A. M. “El PP aprueba una Ley Electoral «más justa» para acabar con una norma «ventajista y tramposa» ABC, 18/05/2012.

¹¹ C. PICHEL Y A. COCO, “46.000 gallegos en cada escaño” *Diario ABC* 01/08/2012.

que pretendía aumentar la proporcionalidad del sistema para favorecer una “mejor” representación, disminuyendo de paso las posibilidades de derrota electoral; y otra que pretendía ahorrar dinero mediante la disminución del número de políticos y que a su vez favorecía la permanencia en el gobierno. El diario *El Mundo*¹², por su parte, ilustraba la situación de forma distinta al señalar como la propuesta que realizó el Partido Popular en 2011 de reducir el número de escaños en el Congreso de los Diputados a 300 para ahorrar era vista por formaciones minoritarias como una “disminución de democracia” y de la “pluralidad”.

Porque la presentación de medidas por parte de los partidos sigue en todos los casos un patrón caracterizado por la existencia de escasa reflexión sobre el tema, y un énfasis en el tipo de reforma que creen que en cada caso es más conveniente para mejorar la imagen de su formación (de cara a un electorado muy enfadado, en general, con el funcionamiento del sistema) o para conseguir cierto objetivo puntual. Otro ejemplo podría ser la aceptación del PSOE de Asturias de una fusión de las tres circunscripciones existentes en el Principado en una sola, a cambio del pacto de gobierno con UPyD. En este caso la reforma institucional aparecía como contrapartida a la necesidad de un pacto de gobierno en Asturias, pues con ella los partidos minoritarios de la cámara aumentaban sus posibilidades de obtener representación en el Parlamento. Sin embargo, a la vez, los socialistas presentaron un recurso contra la reforma de la Ley Electoral en Castilla-La Mancha argumentando que la ley era “arbitraria” y “contraria” a la reducción del número de parlamentarios autonómicos que defendía el PP en España¹³. También después de pactar con el PP durante la pasada legislatura una propuesta de reforma de la ley electoral muy restringida, durante la campaña electoral el candidato del Partido Socialista, Alfredo Pérez Rubalcaba, esgrimía de forma súbita su predilección por el modelo electoral alemán.

Y para terminar este breve repaso de los términos del debate, encontramos otras posturas preocupadas sobre todo por el control de los partidos, que ya abiertamente proponen, sin analizar sus problemas, pasar a un sistema mayoritario¹⁴; o se centran en las listas abiertas¹⁵.

Estos ejemplos nos permiten confirmar que en la aproximación a las posibles reformas institucionales del vínculo representativo en este momento de crisis, la reforma del sistema electoral constituye la propuesta más recurrente para los propios partidos políticos. Estas reformas, obedecen muchas veces a los cálculos sobre posible repercusión en los votos obtenidos por los partidos, además de buscar una mejora de su imagen ante los ciudadanos, y para ello se

¹² Agencias, “Políticos contra la reducción de 50 escaños: Al PP le sobra la democracia” *El Mundo* 11/10/2011.

¹³ ABC Toledo, “El PSOE lleva al TC la Reforma Electoral” *Diario ABC* 01/08/2012.

¹⁴ P.E. MOLINAS, CÉSAR. Una teoría de la clase política española. *El País*. 10/09/2012.

¹⁵ P.E. RUBIO LLORENTE, recogido en Carrasco, Diego. El Consejo de Estado ya tiene preparado el proyecto de la futura reforma electoral. *La Gaceta*. 15/10/2012.

manejan los supuestos efectos de la reforma a conveniencia. Los argumentos sobre el aumento de la estabilidad del sistema o a favor de la igualdad de valor de voto de cada ciudadano constituyen meros apoyos de las intenciones que guían las reformas. Sin embargo, en la coyuntura en la que nos encontramos, parece que sí se ha generalizado la idea de que hay que introducir modificaciones, porque se ha convertido en una demandada ciudadana (aunque sin especificar, pues se traduce en peticiones desagregadas, algunas incompatibles entre sí).

De forma resumida, podríamos distinguir en primer lugar una discusión que se centra en el análisis de los elementos del modelo aplicable al Parlamento español siguiendo las directrices constitucionales y las críticas a su incumplimiento (p.e. que no es lo bastante proporcional; que da lugar a resultados contra-intuitivos como que el que tiene más votos no obtiene necesariamente más escaños; o que tiende a concentrar el voto útil), diferenciando el sistema para elegir diputados y el de los senadores.

En segundo lugar, encontramos reflexiones sobre cuál debería ser el mejor modelo en cada una de las realidades en las que se aplica, porque aunque se ha tendido a utilizar la fórmula D'Hondt en la delimitación de los sistemas electorales autonómicos, no tendría por qué haber sido así. En muy pocas ocasiones, sin embargo, aparece planteado cuál debería ser el modelo más adecuado en abstracto.

II. EL ANÁLISIS DESDE LA TEORÍA POLÍTICA

Como hemos intentado ilustrar a través de la descripción de los debates que han aparecido en los medios, que son los que han contribuido a modelar la visión ciudadana sobre estos temas, la polémica sobre la representación política se ha centrado sobre todo en nuestro país en el aumento de la proporcionalidad en la elección de diputados, mediante la revisión de la distribución de escaños en las circunscripciones y de la fórmula electoral aplicable, o la introducción de listas abiertas en el Congreso. Junto a ellos se ha tratado también la reforma del Senado, y ya en estos últimos años, después de su puesta en funcionamiento, se ha planteado la conveniencia de revisar algunos de los sistemas electorales de los parlamentos autonómicos. En todos los casos, se parte de un análisis de los efectos prácticos negativos del sistema elegido (a qué partidos beneficia o perjudica; cómo podría funcionar para realizar un mejor control de la actividad de los partidos y evitar la desafección ciudadana) y se proponen reformas puntuales. Lo que ninguno de estos análisis incorpora es una mínima reflexión sobre la representación política en general, ni siquiera la centrada en una cuestión tan determinante como debería ser la función representativa de los parlamentos en el actual sistema político, y a algunos de estos temas deberíamos referirnos, pues pueden aportar una nueva forma de pensar en los mecanismos de la representación política y en cómo deberíamos abordar su revisión.

Sin embargo, el tradicional análisis realizado desde la Ciencia Política nos puede ayudar, en primer lugar, a constatar las limitaciones del debate, y puede ser un aliciente para pensar en la representación más global.

En el caso español, como hemos señalado, los responsables del mal funcionamiento de las instituciones parecen ser sobre todo los partidos, y más aun los mayoritarios, que han colonizado todas las instituciones (parlamentos, ejecutivos, poder judicial, tribunales de cuentas, etc.) anulando la posibilidad real de control, impresión que parece haber calado en la población. Como se refleja ya en las preguntas específicas incluidas en los sondeos de opinión¹⁶ una amplia mayoría de los españoles parece estar de acuerdo en modificar el sistema electoral para establecer listas abiertas, conseguir una proporción lo más exacta posible entre número de votos y escaños obtenidos, y exigir elecciones primarias abiertas para designar candidatos. Junto a esto, también obtiene un gran apoyo la reforma del Senado.

Si ponemos estas reivindicaciones juntas, parece concluirse que para mejorar el vínculo entre políticos profesionales y ciudadanos, la estrategia debería ir encaminada a resquebrajar lo que se considera el férreo control que realiza la cúpula de los partidos, permitiendo un cierto grado de competencia interna y de intervención de los ciudadanos para seleccionar y castigar de forma más individualizada a los que ocupan cargos representativos institucionales. En opinión de algunos autores, este objetivo se conseguiría con la introducción de elecciones primarias internas y la presentación de candidaturas en listas abiertas; aunque otros son escépticos y optan ya por cambiar a un sistema mayoritario de circunscripciones pequeñas¹⁷.

A la vez, se quiere reforzar la proporcionalidad. Aunque en la teoría esto se defiende buscando mayor eficacia en el voto individual, el hecho es que habitualmente se propone modificar únicamente la fórmula D'Hondt, cuando hay muchos otros elementos (como el tamaño de la circunscripción) que influyen en el resultado final. Quizá porque lo que algunos buscan es sobre todo intentar acabar con el bipartidismo del actual sistema, que dificulta la obtención de escaños de los partidos con un cierto patrón de distribución de voto. Una modificación de este tipo persigue un determinado efecto, que podría ser alcanzable manteniendo el resto de las variables constantes; pero si, como hemos comentado, se aceptaran a la vez otras propuestas como disminuir el número total de escaños o ampliar la circunscripción electoral, aunque cambiara la fórmula de reparto de escaños, no se garantizaría una mayor presencia de otros partidos.

A esto hay que sumar ahora otro tipo de propuestas como la reducción de escaños o la supresión de un Senado que no ha encontrado su razón de ser, que tienen su origen en otra demanda que últimamente ha alcanzado gran

¹⁶ P.e. Avance de resultados de estudio 2954 Barómetro de septiembre de 2012. http://www.cis.es/cis/opencms/ES/NoticiasNovedades/InfoCIS/2012/Documentacion_2954.html

¹⁷ MOLINAS, CÉSAR. Una teoría de la clase política española. *El País*. 10/09/2012.

popularidad y que parte de la asunción de que hay demasiados puestos públicos para los políticos y que debe reducirse su número como medida de ahorro y de eficiencia. Y esta propuesta suele hacerse dando por sentado que estos diseños son algo totalmente contingente y que, por tanto, se pueden realizar prescindiendo de cualquier reflexión sobre las razones que están detrás de un determinado modelo de representación.

Llegados a este punto, las experiencias comparadas nos pueden ayudar a medir el alcance de las potenciales reformas y su eficacia a la hora de ayudar a solucionar los problemas políticos que con ellas se quiere afrontar.

La celebración de elecciones primarias en los partidos, por ejemplo, cobra especial sentido en un modelo de representación presidencialista y con sistema electoral mayoritario, con candidatos levemente sujetos a un control partidista. En nuestro país, este modelo tiene sus seguidores, porque parece favorecer que surja un vínculo más directo entre representados y representantes, garantizando la receptividad y el control de estos últimos. No obstante, en realidad tiene, como casi todos, sus ventajas e inconvenientes, y no cabe ignorar lo que sus críticos ponen de relieve, el hecho de que en él tiende a producirse una peligrosa conexión entre política, dinero y marketing, que da lugar a una política personalista muy limitada, pues ganan los que consiguen recaudar más para sus campañas (Pitkin, 2004), y que es el que da lugar a una mayor desproporción entre resultados y votos, entre otros efectos (Sartori, 1992).

Otros modelos con los que comparar los encontramos en países europeos, muchos de los cuales han reformado en las últimas décadas sus sistemas electorales buscando resolver sus problemas y contrarrestar el progresivo incremento de la desafección ciudadana. No obstante, el seguimiento de dos décadas de cambios institucionales no resulta muy alentador, pues en la mayoría de los casos no se han cumplido las expectativas con las que se iniciaron (Bedock et al., 2011).

En este sentido, el rasgo común en muchas de ellas ha sido adoptar reformas buscando más proporcionalidad, salvo en países como Bélgica, Irlanda e Italia, en los que precisamente se ha intentado reducir una fragmentación parlamentaria que generaba gran inestabilidad. Sólo hay que recordar lo que ha costado llegar a formar un gobierno en Bélgica, o cómo estas modificaciones no han sido capaces de acabar con los seculares problemas de la política italiana.

Otro de los efectos buscados (p.e. Austria, Bélgica, Suecia, Países Bajos) ha sido aumentar el peso de las preferencias del voto. En estos casos, el seguimiento de la repercusión de los cambios ha permitido constatar que no suelen dar lugar a una alteración importante de las listas, generan problemas de coherencia interna en los partidos y solo mejoran el estatus de algunos políticos a título individual.

Lo que cabe concluir del análisis de estas reformas es que sus potenciales efectos están condicionados por otras variables, como por otra parte se ha señalado siempre desde el análisis teórico (Sartori, 1992). Dependerán del funcionamiento del sistema político en su conjunto: de la cultura política de los

ciudadanos, del sistema de partidos y sus características, de los equilibrios institucionales, de la interacción de todos los elementos del sistema electoral, etc. Por eso, importar elementos de un modelo sin tener en cuenta el sistema total al que van a dar lugar no suele producir, de forma automática, los efectos específicos que se buscan.

Pero aún hay más. Quizá lo que la crisis debería haber puesto de relieve es el grado en que nuestros sistemas políticos han cambiado y cómo esto debería afectar a nuestra consideración sobre lo que significa la relación representativa y la manera en la que debería articularse. No obstante, lo que la revisión detallada de estas polémicas revela es lo contrario: la ausencia de una conceptualización previa del vínculo representativo, de un análisis de lo que se quiere representar y de la mejor manera de combinar sus diferentes elementos. Porque lo que es ampliamente asumido en la teoría política es que hay muchas formas, todas ellas legítimas, de construir la relación representativa, y que todo sistema está diseñado para alcanzar ciertos fines que son los que justifican la elección de cada uno de los diferentes elementos del sistema. Las decisiones sobre el diseño de las instituciones que conforman un régimen político determinado no son neutrales, como tampoco lo es la elección de un sistema electoral determinado. La representación es, por tanto, algo que es construido por alguien con un propósito (Saward, 2010:13), del mismo modo que lo es el sistema electoral.

Justamente, lo que los teóricos políticos ponen de relieve en este momento es que el mecanismo representativo no se ha ido reformando al ritmo al que se transformaba la realidad social de la que debe ser reflejo. Durante un tiempo, la pertenencia a una misma unidad geográfica ha funcionado como criterio básico para presumir cierta correspondencia entre representantes y representados, pero no está claro que dicho vínculo siga siendo tan fuerte en la actualidad. Por ello resulta necesario adaptar de la mejor manera posible a los nuevos retos sociales y políticos las instituciones con las que contamos (Ankersmit, 2002: 132). Y precisamente la justificación normativa del territorio es uno de los elementos que hay que revisar, pues modifica las lógicas de funcionamiento de los sistemas de representación.

Nos encontramos, por un lado, con que las dimensiones de las ciudades han aumentado, lo que dificulta tanto la deliberación a nivel local como un control más directo de los representantes por parte de los ciudadanos (Rehfeld, 2005: 173), objetivo este que justificó en un principio la adopción del territorio como base del diseño de las circunscripciones. Cuando existía menos intercomunicación entre lugares de la que hay hoy en día, la política organizada territorialmente podía abarcar la mayoría de los temas relevantes para las personas que vivían en el territorio. Sin embargo, hoy muchos de esos temas no corresponden a las unidades territoriales a través de las que se organiza la democracia basada en el Estado (Warren, 2001: 78).

En segundo lugar, también los avances en las tecnologías de la comunicación están reduciendo la importancia del vínculo territorial y aumentando los flujos de información, lo que modifica los intereses de los ciudadanos,

conectándolos con problemas que suceden más allá de su provincia o de su Estado y que, por lo tanto, requieren de soluciones que implican a representantes políticos de diferentes niveles (García Guitián, 2009). Asistimos a un fenómeno general por el cual la relación de representación entre las fronteras de la comunidad política desdibuja su carácter territorial, de forma que la definición de quiénes cuentan como “el pueblo” a efectos de la representación es cada vez más problemático (Castiglione y Warren, 2006: 8).

En tercer lugar, nuestros sistemas políticos se han convertido en sistemas multi-nivel. En el modelo clásico, la soberanía estaba depositada en un Parlamento que representaba a toda la nación y que articulaba el interés general. Ahora vivimos en sistemas en los que la soberanía está dividida y compartida en diferentes ámbitos políticos (Comunidades Autónomas y EU, en el caso español) en los cuales existen órganos representativos. Cómo deben comunicarse y de qué manera esta coexistencia debería alterar la relación representativa que se establece en cada uno de ellos es algo que está todavía por teorizar. ¿Se deben replicar los mismos modelos en todos los niveles, considerados de forma autónoma? ¿O cabe pensar en un sistema de representación compuesto, en el que lo que importe sea el resultado global?

Esta visión se complica porque la relación representativa en nuestros sistemas políticos contemporáneos se proyecta también a los cargos electos, lo que unido a la primacía de los ejecutivos y a las tendencias presidencialistas de los regímenes parlamentarios, introduce mayor complejidad a la hora de pensar en el modelo de representación. En el caso español, cuando algunos colectivos ciudadanos afirman que “no nos representan”, la crítica va dirigida más bien a los cuadros que pertenecen a los partidos políticos, y no a los parlamentarios en sentido estricto. Es el haber sido designados por un partido con el actual sistema lo que desacredita la labor realizada por los políticos, al margen de su cargo específico. Y lo mismo sucede con los miembros del Gobierno, pues las elecciones al Parlamento se presentan ya como meras elecciones para elegir al Presidente del Gobierno (en el que se proyecta la relación representativa).

A esto hay que añadir, por último, el hecho de que la mayor fragmentación de nuestras sociedades y el incremento de la complejidad de la acción política han contribuido a legitimar otras formas de representación política no electivas, que aparecen en el ámbito de la sociedad civil y que deberían tenerse en cuenta (Saward, 2010; Warren, 2001). La autoridad moral de determinadas asociaciones o personajes públicos, en un contexto en el que se exige el establecimiento de una relación directa con la ciudadanía, contribuye también a alterar la perspectiva tradicional desde la que se concebía el vínculo representativo. Por eso la compleja interrelación entre diferentes instancias de poder que se influyen entre sí, plantea un reto fundamental para la democracia representativa.

Todas estas modificaciones estructurales, que deberían tenerse en cuenta a la hora de revisar la relación representativa, se superponen a otras consideraciones previas que son las que definen un modelo concreto, ya que son las que nos permiten reflexionar sobre lo que constituye dicha relación. Se trata de

pensar también qué y cómo es la relación representativa, y para ello nada mejor que acudir a los análisis clásicos.

En relación con ello, hay que partir del hecho de que el concepto de representación no es un concepto unívoco. Se encuentra sometido a un constante debate sobre su contenido y aplicación práctica. “En términos generales, representación quiere decir hacer presente *en algún sentido* algo que, sin embargo, *no* está presente literalmente o de hecho”, señalaba Pitkin en uno de los trabajos académicos más influyentes sobre el tema (1967: 10). Y esa misma definición de hacer presente algo que no lo está apunta a la tensión que inevitablemente se encuentra en el significado último de la representación y hace imposible alterar su carácter esencialmente controvertido (Castiglione y Warren, 2006: 10). El debate sobre qué es lo que se debe hacer presente es inacabable, y adopta diferentes rasgos en cada época y contexto en el que se quiere especificar.

Para abordarlo, resulta imprescindible identificar las diferentes dimensiones que incorpora la relación representativa, unas formales y otras sustantivas (Pitkin, 1967), y que se influyen entre sí, dando lugar a distintas posibles concepciones. El significado común quedaría delimitado por el hecho de que alguien ha sido autorizado por medio de una elección a actuar en nombre de otro, por tener ciertas características que dan lugar a una cierta identificación por parte del representado, y que debe actuar en su beneficio o interés, respondiendo por ello.

Esta relación incorpora, por tanto, elementos formales (autorización y rendición de cuentas); de representatividad social y simbólicos (rasgos descriptivos y elementos emocionales), y sustantivos (exige un determinado comportamiento). Todas las exigencias que se derivan de estas dimensiones se pueden plasmar institucionalmente de muy distintas maneras, dando lugar a modelos de representación variados, todos ellos en principio legítimos desde la perspectiva de aplicación de las exigencias normativas que incorpora el concepto. Y más aún, el diseño de los mecanismos concretos (los que conforman el sistema electoral en su conjunto, pero no sólo ellos, también el propio funcionamiento institucional) puede inspirarse en diferentes principios, organizarse de acuerdo con fórmulas variadas, etc., dando lugar a una amplia tipología, y ningún diseño concreto puede pretender ser más auténtico o acertado para encarnar la relación representativa.

Esto es algo plenamente asumido en la teoría, pero políticamente la elección de un modelo específico ha hecho que, desde sus primeras encarnaciones institucionales, el debate sobre los diferentes elementos de lo que debe constituir la relación representativa haya sido constante, lo que ha quedado reflejado, por ejemplo, en las discusiones constitucionales desde los orígenes del gobierno representativo. Cada una de las decisiones es inevitablemente controvertida, y condiciona el posible desarrollo de las demás; y no se hace simplemente desde una reflexión teórica abstracta, sino en un contexto cultural y político determinado, y es producto de un amplio debate previo, en el que siempre hay perdedores y ganadores.

Lo que se está tratando de poner de relieve son las consecuencias políticas de decisiones que, adoptadas en un momento determinado, condicionan la actuación del resto de agentes del sistema político. Como muestran autores como Mansbridge (2003), Ankersmit o Pitkin, “hacer presente A a través de B es sólo una fórmula: lo que importa es cómo ha de entenderse, qué significa, bajo qué circunstancias y presupuestos es posible, y cómo se justifica” la representación (Pitkin, 1967: 89, Ankersmit, 2002: 109).

La práctica de la representación política tampoco puede ser descrita simplemente como aplicación del modelo clásico de agencia, en el cual el representante realiza una serie de promesas al representado que posteriormente deberá cumplir, sino que encarna una relación más compleja, en la que se incorporan los valores y creencias del representante, la anticipación a los posibles deseos del elector, etc. (Mansbridge, 2003). Por eso los teóricos se refieren a una representación sistémica, que no se fija, por tanto, en la relación diádica entre representante y representado y sí en la composición global del parlamento, que desvincula en cierto modo la representación del elemento territorial, para comprender la representación como un todo. En definitiva, “lo que lo constituye como representación no es cualquier acción singular realizada por cualquier participante, sino la estructura global y el funcionamiento del sistema, las pautas que son el producto de las múltiples actividades de mucha gente” (Pitkin, 1967: 247).

Desde esta perspectiva, el debate actual no parece estar muy bien enfocado. Proliferan las propuestas aisladas, desvinculadas de una articulación del modelo que se quiere desarrollar y que se verá afectado por las modificaciones parciales aprobadas para dar respuesta inmediata a algunas exigencias coyunturales. Y, como ha sucedido en otros sistemas políticos de nuestro entorno, seguramente aunque se acaben llevando a la práctica no podrán resolver los grandes desafíos que tienen planteados nuestros sistemas políticos.

III. BIBLIOGRAFÍA

- ANKERSMIT, F. R. 2002. *Political Representation*. Stanford University Press. California.
- BEDOCK, C., MAIR, P. Y WILSON, A. 2012. Institutional Change in Advanced European Democracies: An Exploratory assessment. *Robert Schuman Centre for Advanced Studies. European Union Democracy Observatory*. European University Institute. http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/20817/RSCAS_2012_11.pdf?sequence=1n
- CASTIGLIONE, D. Y WARREN, M.E. 2006. Rethinking Democratic Representation: Eight Theoretical Issues. *Centre for the Study of Democratic Institutions*. University of British Columbia. http://www.thefutureofrepresentativedemocracy.org/files/pdf/resources/wzb_resources_Castiglione.pdf Accedido el 15/08/2012.
- DAHL, R. 1999. *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Taurus. Madrid.

- GARCÍA GUITÁN, E. 2009. "Representación y participación: La rendición de cuentas en las democracias contemporáneas", en Manuel Menéndez Alzamora, *Participación y representación política*. Tirant Lo Blanch. Valencia. 2009. pp.21-50.
- Informe del Consejo de Estado sobre las Propuestas de Modificación del Régimen Electoral General.
<http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.pdf>
- Informe del Consejo de Estado sobre las Propuestas de Modificación del Régimen Electoral General. Anexo I: Propuestas de Grupos Parlamentarios y de Partidos Políticos Relativas a la Reforma de la LOREG. <http://www.consejo-estado.es/pdf/ANEXO1.pdf>
- MAIR, P. 2005. "Democracy Beyond Parties", *Center for the Study of Democracy*, <http://scholarship.org/uc/item/3vs886v9>.
- MANSBRIDGE, J. 2003. "Rethinking Representation". *American Political Science Review*. Vol. 97, N°4 November, 2003.
- Pitkin, H. 1967. *The Concept of Representation* (Berkeley: Univ. of California Press). Hay traducción castellana en el Centro de Estudios Constitucionales. 1985.
- PITKIN, H. 2004. Representation and Democracy, Uneasy Alliance. *Scandinavian Political Studies*, Vol, 27, Issue 3, pp. 335-342.
- REHFELD, A. 2005. *The Concept of Constituency: Political Representation, Democratic Legitimacy and Institutional Design*. Cambridge University Press. Cambridge.
- SARTORI, G. 1992. *Elementos de Teoría Política*. Alianza. Madrid.
1994. *Ingeniería Constitucional Comparada*. Fondo de Cultura Económica. 3ª Edición. México.
- SAWARD, M. 2010. *The Representative Claim*. Oxford University Press. Oxford.
- WARREN, M. E. 2001. "¿Qué puede significar hoy la participación democrática?" en Máiz Suárez, R. *Construcción de Europa, democracia y globalización*. Servicio de Publicaciones e Intercambio Científico. Universidad de Santiago de Compostela. Santiago de Compostela. pp. 67-86.

ARTÍCULOS DE PRENSA

- ABC Toledo, "El PSOE lleva al TC la Reforma Electoral" *Diario ABC* 01/08/2012. <http://www.abc.es/20120801/comunidad-castillalamancha/abcp-soe-lleva-reforma-electoral-20120801.html>
- Agencias, Políticos contra la reducción de 50 escaños: Al PP le sobra la democracia. *El Mundo*. 11/10/2011. <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/10/11/espana/1318356405.html>
- A.M. El PP aprueba una Ley Electoral «más justa» para acabar con una norma «ventajista y tramposa». *ABC*. 18/05/2012. <http://www.abc.es/20120518/toledo/abcp-aprueba-electoral-justa-para-20120518.html>

- BORJA, JORDI. Votar en tiempos transitorios. *El País* 07/03/2008. http://elpais.com/diario/2008/03/07/opinion/1204844404_850215.html
- CARRASCO, DIEGO. El Consejo de Estado ya tiene preparado el proyecto de la futura reforma electoral. *La Gaceta*. 15/10/2012. <http://www.intereconomia.com/noticias-politica/consejo-estado-ya-tiene-preparado-proyecto-futura-reforma-electoral-20110617>
- CERCAS, JAVIER. Partitocracia contra democracia. *El País, Domingo*. 14/10/2012.
- DE LA CUADRA, BONIFACIO. Izquierda, democracia y votos. *El País*. 17/03/2008. http://elpais.com/diario/2008/03/17/opinion/1205708405_850215.html
- Editorial. No sin consenso. *El País*. 06/08/2012. http://elpais.com/elpais/2012/08/05/opinion/1344188253_972511.html
- HERRERA, ELENA. El 15-M celebra en Sol el día de reflexión. *Público*. 19/11/2011. <http://www.publico.es/espana/407785/el-15-m-celebra-en-sol-el-dia-de-reflexion-elecciones-generales-2011>
- LLAMAZARES, GASPAS. El “tsunami bipartidista” y el sistema electoral. *El País* 26/03/2008. http://elpais.com/diario/2008/03/26/opinion/1206486004_850215.html
- LLAMAZARES TRIGO, GASPAS. Sistema electoral: ¿gobernabilidad o fraude? *El País*. 07/06/2010. http://elpais.com/diario/2010/06/07/opinion/1275861611_850215.html
- OPPENHEIMER, WALTER. A IU no le salen las cuentas. *El País* 11/03/2008. http://elpais.com/diario/2008/03/11/espana/1205190024_850215.html
- PÉREZ ROYO, JAVIER. No ha sido un “tsunami”. *El País*. 15/03/2008. http://elpais.com/diario/2008/03/15/espana/1205535609_850215.html
- PÉREZ ROYO. Reforma electoral. *El País*. 15/05/2010. http://elpais.com/diario/2010/05/15/espana/1273874422_850215.html
- PRIETO, JOAQUÍN. ¿Nos representan bien... o no? *El País*. 02/11/2011. http://politica.elpais.com/politica/2011/11/02/actualidad/1320262642_130315.html
- URDÁNOZ, J. El maquiavélico sistema electoral. *El País* 16/02/2008. http://elpais.com/diario/2008/02/16/opinion/1203116411_850215.html
- URDÁNOZ, JORGE. Bipartidismo y dinámica perversa. *El País*. 01/04/2008. http://elpais.com/diario/2008/04/01/opinion/1207000804_850215.html
- URDÁNOZ, JORGE. Nada justifica la desigualdad de voto. *El País*. 24/05/2010. http://elpais.com/diario/2010/05/24/opinion/1274652012_850215.html
- URDÁNOZ, JORGE. Respuesta a Wert. *El País*. 27/05/2010. http://elpais.com/diario/2010/05/27/opinion/1274911207_850215.html
- WERT, JOSÉ IGNACIO. Sistema electoral, entre equidad y eficacia. *El País*. 20/04/2010. http://elpais.com/diario/2010/04/20/opinion/1271714412_850215.html
- WERT, JOSÉ IGNACIO. Respuesta a Urdánoz. *El País*. 25/05/2010. http://elpais.com/diario/2010/05/25/opinion/1274738407_850215.html