

La representación política y la calidad de la democracia¹

MARÍA ANTONIA MARTÍNEZ*

Resumen: El objeto de este artículo es reflexionar sobre la noción de representación política, asumiendo que podemos recurrir a dicho concepto para calificar la democracia y constatando que, con implicaciones diferenciadas, la inmensa mayoría de los regímenes democráticos en la actualidad entrarían en dicha categorización. El análisis del concepto de representación política parte de la consideración de que uno de los elementos que lo definen es su carácter multidimensional. De forma conjunta, se reflexiona sobre algunas de las críticas que se han realizado a la democracia representativa y los modelos de superación de las que se han detectado como sus limitaciones.

Abstract: The aim of this article is to reflect on the notion of political representation, assuming that we can use this concept to qualify democracy and given that, albeit with different implications, the vast majority of today's democratic regimes fall into this category. The analysis of the concept of political representation begins with the consideration that one of its defining elements is its multidimensional nature. The author reflects on some of the criticisms of representative democracy and the models designed to overcome some of its limitations.

Palabras clave: democracia representativa, crisis de la representación, calidad de la democracia, deliberación, participación.

Key words: representative democracy, crisis of representation, quality of democracy, deliberation, participation.

INTRODUCCIÓN

HACIA EL AÑO 2000 se establecía que el número de democracias —en países con más de un millón de habitantes— que pervivían en ese momento era de 69, la mayoría de las cuales —58%— ha-

¹ Este trabajo se ha desarrollado en el marco del proyecto de investigación “Representación y calidad de la democracia en España” financiado por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología que dirige María Antonia Martínez.

* Profesora Titular de Ciencia Política en la Universidad de Salamanca, España; directora del Centro de Estudios de México del Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid; c/Fortuny, 53, 28010, Madrid. Sus últimos trabajos de investigación se han centrado en la democracia representativa en España y la influencia de las campañas electorales en el voto; correo electrónico: <cesmve.direccion@fog.es>.

bía instaurado régimen democrático a partir de 1974 (Colomer, 2001: 233 y 238-241), dentro de lo que se ha dado en llamar tercera ola de democratización. El *Freedom in the World Country Ratings*² del año 2002 establecía que, sobre un total de 191, 52 países eran *not free*,^{*} es decir, 27% del conjunto de países considerados eran calificados de dicha forma. Por el contrario, para ese mismo año, 85 países (44%), eran caracterizados de *free*, quedando los restantes 28% incluidos dentro de la categoría de *partly free*.

Sin entrar en consideraciones sobre las opciones de perdurabilidad, estabilidad, inclusividad y calidad de muchos de estos nuevos regímenes, lo cierto es que todos ellos pueden ser incluidos dentro del tipo democrático representativo, al menos desde la perspectiva minimalista. Con mayor insistencia como consecuencia de la caída del muro de Berlín, la democracia se ha ido dotando de un *plus de legitimidad*. Ciertamente no todos los regímenes democráticos que —como por ejemplo lo hace el *Freedom in the World Country Ratings*— podemos contabilizar en la actualidad son iguales. No lo son en sus diseños institucionales ni en el desarrollo de los valores que los sustentan. No es de esto de lo que van a tratar las siguientes páginas.

La democracia representativa contemporánea es resultado de la evolución desde un modelo concebido por oposición a la democracia griega (Manin, 1998; Sánchez y Lledó, 2002; Léfort, 1991; Rivero, 1998; García, 1998). Se ha señalado que “la historia del concepto de democracia es curiosa; la historia de las democracias es enigmática” (Held, 1996: 15). La democracia representativa, como construcción genérica, ha experimentado una serie de transformaciones, resultado del devenir histórico, que han afectado elementos fundamentales de la misma y, por tanto, la manera en que se ha producido la representación política. En ese proceso, sin embargo, determinadas características definitorias de la misma se han mantenido, si bien su manifestación se ha modificado a lo largo de las diferentes fases de tal tipo de democracia. Algunas de ellas serían la elección de los gobernantes por los gobernados; la existencia de un

² <www.freedomhouse.com>. En la misma página se encuentran los criterios metodológicos a los que se recurre para establecer la caracterización diferenciada de países.

^{*} Por indicación de la autora, hemos conservado una serie de términos en inglés y los indicamos en cursivas [N. de la E.].

cierto margen de maniobra de los representantes en el ejercicio de su función; la libertad de expresión y la formación de la opinión pública, y el hecho de que las decisiones se alcancen mediante debate y deliberación (Manin, 1998: 237-238). A estos elementos pueden añadirse otros distintivos, tales como la existencia de una división de competencias entre los diferentes poderes del Estado (Przeworski, 1998: 9-44).

Pero, como se ha señalado, la democracia representativa ha pasado por diferentes momentos cualitativamente distintivos. La primera de las fases de su desarrollo histórico es la que ha sido identificada con el auge del parlamentarismo (Manin, 1998: 249). En ese contexto, el sufragio era censitario y existía una serie de requisitos, más o menos restrictivos en cada sistema político, que regulaban el acceso tanto al sufragio activo como al pasivo. En ese marco se empiezan a articular partidos políticos con una organización muy débil, inestables en el tiempo y que se activaban fundamentalmente en momentos electorales (Katz y Mair, 1995: 9): los denominados partidos de cuadros o de notables. Cada diputado actuaba en el parlamento de acuerdo con su propio criterio y el grado de coordinación entre ellos era muy reducido. No existía disciplina de voto, en sentido estricto, en los partidos o grupos parlamentarios, y las divisiones y agrupamientos de parlamentarios eran volátiles e inestables en el tiempo. La función más importante de los parlamentarios no era la de transmitir una voluntad política formada fuera del parlamento o poner en práctica un programa político diseñado con anterioridad. Por tanto, la función de parlamentario no provenía de ser considerado el portavoz de sus electores sino de ser su *hombre de confianza* (Manin, 1998: 249-250). Esta idea refleja muy bien los presupuestos sobre los que se asentaba la representación política en esta fase histórica. En este contexto se produce el triunfo del mandato representativo sobre el mandato imperativo (Manin, 1998: 253; Torres, 1982: 7-30), al mismo tiempo que no tiene cabida el principio de que el representado pudiese dar instrucciones precisas al representante, o de revocarlo de su puesto.

El parlamento se situaba en el centro del sistema político. Como los representantes no estaban comprometidos por las instrucciones de los electores, la institución parlamentaria se convertía en un espacio de deliberación, en un lugar donde los individuos conformaban su voluntad mediante la discusión y el intercambio de argumentos. La relevancia del criterio del diputado en el momento de votar incrementaba el interés del debate parlamentario y éste adquiría, así, su verda-

dero sentido en la medida en que podía ser decisivo para convencer a los diputados indecisos o para hacer cambiar de opinión a otros. Como indica Manin, la posibilidad de que un diputado pueda cambiar de opinión es una condición necesaria, aunque no suficiente, para que se produzcan verdaderos debates y a su vez, en gran medida, es lo que otorga centralidad al parlamento en el seno del sistema político (Manin, 1998: 252). La ampliación del sufragio que se produjo entre el último cuarto del siglo XIX y el primero del XX provocó un cambio fundamental en la naturaleza de la democracia representativa. La necesidad de movilizar e incorporar nuevas clases sociales en el sistema político actuó como motor del desarrollo de los partidos políticos de masas. Frente a los partidos de cuadros o de notables característicos de la época anterior, los partidos de masas se dotaron de una estructura organizativa sólida y estable. Su presencia en los lugares de trabajo y de residencia de la clase obrera era fundamental para facilitar la movilización de ésta, aunque posteriormente no sólo fueron los partidos obreros los que adoptaron este tipo de organización, sino también algunos partidos confessionales. Gradualmente los partidos políticos fueron asumiendo nuevas funciones, tanto políticas como sociales. Con su creciente presencia en los sistemas políticos, sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial, se modificaron las características de la representación política. La competición electoral se articulaba en torno a los programas de los partidos políticos y el comportamiento de los electores se entendía como la expresión de una identidad de grupo o de clase, forjada en parte por las actividades y el discurso de los propios partidos. Se fue desarrollando el denominado "gobierno de partidos" o "democracia de partidos", basado en la existencia de partidos, organizativamente fuertes y cohesionados, que competían en elecciones libres presentando programas de gobierno que sometían al juicio del electorado (Thomassen, 1994: 252).

Estas transformaciones afectaron la forma en que los parlamentarios desarrollaban su trabajo. Los diputados individuales vieron modificadas sus capacidades con respecto a la fase anterior. Con el incremento de la fuerza de los partidos se implantó la disciplina de voto en el interior de cada grupo parlamentario. El mandato representativo se transformó y se desdobló en un mandato puramente representativo que liga a los electores con un partido y una relación similar al mandato imperativo que vincula al diputado con el partido al cual pertenece (Garrorena, 1991: 66-67; Porras, 1996: 45). En este modelo los ciudadanos controlan a los

gobernantes fundamentalmente a través de las elecciones, momento en el cual pueden sancionarlos no reeligiendo al partido por el que se hubiese optado en las anteriores elecciones, es decir, haciendo efectivo el principio de la responsabilidad política. A finales de los años sesenta y principios de los setenta se comenzó a hablar de la crisis de representación política. Los partidos continuaron acumulando recursos, pero cada vez se distanciaban más de los electores. La existencia de medios de comunicación de masas que les permitía emitir mensajes directamente al electorado y de mecanismos de financiación pública que hacían que los afiliados fueran menos necesarios como fuente de ingresos, son algunos de los factores que se han aducido para explicar el progresivo distanciamiento entre electores y partidos. Los electores, por su parte, habían adquirido niveles de educación más elevados y desarrollado nuevos intereses que los hacían más exigentes respecto a la oferta de los partidos. Los indicadores que se utilizan para documentar la existencia de tal crisis de la representación son la pérdida de legitimidad de los partidos políticos, el declive en los niveles de identificación partidista, la creciente volatilidad electoral y la disminución en la participación política (Andeweg, 1996; Paramio, 1999). El resultado es que se pasa de una relación de confianza entre electores y partidos políticos a un número creciente de electores que vota de manera diferente en cada elección. Sin embargo, al incrementarse el nivel educativo medio del electorado y perder fuerza sus lazos "afectivos" con los partidos, el elector también gana capacidad de control de sus representantes, sea este control *retrospectivo*, cuando el voto es el resultado de una evaluación de las actuaciones pasadas de los representantes, o *prospectivo*, cuando el voto es el resultado de la consideración de promesas de actuación en el futuro.

Realizada de forma sucinta esta descripción de los cambios que se han producido en el seno de la democracia representativa, el objeto de las páginas que siguen es reflexionar sobre la noción de representación política, desde la asunción de que dicho concepto es una de las palabras a las que podemos recurrir para calificar la democracia y desde la constatación de que, con implicaciones diferenciadas, la inmensa mayoría de regímenes democráticos que existen en la actualidad entraría dentro de dicha categorización. De esta forma, el gran número de democracias se englobaría dentro de la modalidad de régimen político que se caracteriza por la elección de representantes a intervalos regulares, la independencia parcial de los representantes, la libertad de la opinión

pública y la toma de decisiones previa existencia de un proceso de discusión (Manin, 1998: 237-238). Otras definiciones han insistido en que el modelo representativo se caracteriza, en primer lugar, por la existencia periódica de elecciones que acontecen en un escenario de libertad y cuyo fin es la selección de un cuerpo de representantes. Junto con ello, por el hecho de que los electos han de responder de forma responsable frente a los representados (Sartori, 1992: 233). Todas ellas son cuestiones sobre las que se deliberará en las siguientes páginas.

SOBRE EL CONCEPTO DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Uno de los elementos definitorios del concepto de representación política es su carácter multidimensional. En su influyente libro de 1967, Hannah Pitkin [1985] realiza un exhaustivo estudio de todas aquellas dimensiones a través de las cuales puede entenderse el concepto de representación política. Los análisis se han centrado, en gran medida, en las características de los representantes y en la existencia de mecanismos eficaces de rendición de cuentas (Sartori, 1992: 241-242). Pero éstas son, como se verá, dos de las vertientes a través de las que puede concebirse el concepto de representación política. Se ha señalado que la representación política es un concepto multidimensional y cinco son las dimensiones que pueden encontrarse en el mismo: *a) la representación como autorización; b) la representación como responsabilidad; c) la representación descriptiva; d) la representación simbólica; y e) la representación como actuación sustantiva* (Pitkin, 1985). En el análisis de estas cinco dimensiones nos vamos a centrar en las siguientes páginas de forma diferenciada, si bien partiendo de la consideración de que las mismas se imbrican entre sí y sólo a efectos analíticos es factible establecer una clara diferenciación entre ellas. De hecho, estas dimensiones se relacionan e interconectan entre sí de forma tal que se produce entre las mismas un refuerzo o bien positivo o bien negativo.

1. La representación como autorización

Es ésta una conceptualización de la idea de representación que tiene su origen en las elaboraciones de Hobbes, realizadas en el siglo XVII (Pitkin, 1985: 32). El poder del Estado y la autoridad del derecho no responden

a una elaboración racional realizada por los hombres. La aceptación de su autoridad por parte del individuo se deberá únicamente al hecho de que contribuyen a la seguridad de los seres humanos. La sociedad se fundamenta, con ello, en la confianza mutua y en el cumplimiento de los acuerdos. Esta idea de contrato —o de *corporation* en términos de Hobbes— implica la existencia de un pacto entre individuos en virtud del cual todos se someten a un soberano. Es la idea de representación como autorización y se acompaña del principio de que si el soberano no es capaz de mantener la seguridad de los individuos —único motivo que justifica la sumisión de los súbditos— éstos pueden resistirse al soberano y dar su obediencia a otro que sí asegure la protección (Sabine, 1982: 341-349). Con el transcurso del tiempo, la representación pasará a implicar autorización en el seno de la institución parlamentaria.

En la medida en que esta acepción de la representación implica que se defina la misma en términos de realización de una transacción que se lleva a cabo de forma previa a que comience realmente la representación —y por tanto su criterio definidor se sitúa al margen de la misma actividad de representación—, esta conceptualización se ha caracterizado de perspectiva formalista (Pitkin, 1985: 42). Al hablar de transacción se está señalando el proceso electoral, momento en el que se produce una investidura de autoridad, de autorización, que va desde los votantes a los electos (Pitkin, 1985: 45-47). Aun cuando se volverá más adelante sobre estas cuestiones, la idea de representación en cuanto autorización supone considerar que las elecciones constituyen el procedimiento para dotar de autoridad, al mismo tiempo que se identifica que los electos son libres, mientras que los electores están vinculados a las decisiones de sus representantes. La democracia es desde esta lógica el método de elección de los representantes, el proceso a través del cual los individuos acceden al poder de decidir después de competir por el voto de los ciudadanos (Schumpeter, 1984: 343). En este modelo, los electores cuentan con los *instrumentos* —entendidos como preparación, tiempo, etc.— precisos para elegir a los decisores, pero no para participar en el proceso de toma de decisiones, de forma que en este esquema “la democracia no es el gobierno *del pueblo* sino de los políticos” (Nun, 2000: 21). La autorización puede ser, igualmente, entendida como un proceso que va más allá de la investidura de autoridad. El otorgamiento de autoridad está destinado a reconocer a los representantes la capacidad de gobernar, de forma que “es precisamente porque el Parlamento se convierte en un órgano del

Estado por lo que se declara que éste representa a la nación, precisamente porque ha de poder pasar de la parte de los 'súbditos' a la del 'Estado'" (Sartori, 1992: 230).

2. La representación como responsabilidad

Desde esta perspectiva, la representación es concebida, desde la óptica de la rendición de cuentas, como *accountability*. La definición de la representación como autorización implica considerar que las elecciones conforman el mecanismo para dotar de autoridad, los representantes son libres y los electores se encuentran vinculados a las decisiones instrumentadas por los elegidos. En oposición, la perspectiva de la representación como responsabilidad concibe las elecciones como el proceso a través del cual los electos adquieran responsabilidad y los representantes estarán vinculados, deberán rendir cuentas de sus decisiones mediante las elecciones. Los electores serán libres de volver a decantarse (o no) por los mismos representantes.

A pesar de sus diferencias al establecer el elemento central sobre el que pivotar la definición del concepto de representación, ambas perspectivas han sido calificadas de formalistas. La definición de representación como responsabilidad ha sido caracterizada de tal forma debido a que se considera que también se sitúa al margen del proceso representativo. Y ello en la medida en que se fundamenta en cómo termina la representación, pero no considera cómo debe actuar el representante. De su conceptualización no se desprende necesariamente que el representante actúe de forma responsable y de acuerdo con los deseos de los electores, al menos no de forma necesaria. Lo hará si desea conseguir la reelección, si bien un comportamiento irresponsable no podrá ser cuestionado siempre y cuando esté asegurado que tal representante podrá no ser reelecto (Pitkin, 1985: 60-63). En cualquier caso, conceptualizar la representación como responsabilidad implica hacer pivotar también la idea de la representación sobre las elecciones. Los procesos electorales equivalen a una tenencia de responsabilidad y la rendición de cuentas se remite a otro momento —electoral— temporal posterior que servirá para que el cuerpo electoral reelija (o no) al representante. Las elecciones, lo que implican de rendición de cuentas y, por tanto, de volver a elegir (o no) a un mismo candidato son identificadas, desde esta perspectiva, como

un mecanismo que actuará como condicionante de las actuaciones de los representantes. Éstos, se considera, serán sensibles a las necesidades y demandas de los electores y se guiarán por las mismas en sus acciones (o no acciones) (von Beyme, 1986: 134).

Se ha referido que es posible que exista representación sin elecciones, pero que no es factible concebir un modelo representativo que no cuente con comicios periódicos mediante los cuales los electores puedan exigir responsabilidad a los electos (Sartori, 1992: 237). Sería una conceptualización de la idea de responsabilidad concebida en una doble vertiente. Por un lado, una obligación personal del representante en sentido estricto. Por otro, una responsabilidad *funcional*, con la que se vincula(n) la(s) actuación(es) del representante(s). En este sentido se señala que los electos deben ser receptivos y responder por sus decisiones. Al mismo tiempo se precisa que para poder ser responsable se debe ser también eficiente; se distingue, así, entre *gobierno receptivo* y *gobierno eficiente* (Sartori, 1992: 234-235). Las actuaciones responsables de los representantes estarán, en parte, potenciadas por el hecho de que los mismos llevarán a cabo, de forma previa a que lo realicen los electores, un proceso de enjuiciamiento de sus acciones (Manin, Przeworski y Stokes, 1999: 30-32). Si bien en sus planteamientos son todas cuestiones que no se han de circunscribir al momento electoral, lo cierto es que el desarrollo de la democracia representativa ha situado las elecciones como el proceso nodal de la rendición de cuentas. Sobre esta temática se volverá más adelante.

3. La representación como descripción

Desde esta perspectiva, el énfasis se establece sobre el nivel de equivalencia entre las ideas, valores e intereses de los representantes y de la población. La representación no se vincula a la asunción de autoridad ni tampoco a la rendición de cuentas. La representación “depende de las características del representante, de lo que *es* y de lo que *parece ser*, en el ser algo antes que el hacer algo. El representante no actúa por otros; los ‘sustituye’ en virtud de una correspondencia o conexión entre ellos, de una semejanza o reflejo” (Pitkin, 1985: 67). Este planteamiento implica considerar tanto el procedimiento a través del cual se selecciona a los representantes como las características que éstos han de poseer. Se trata de seleccionar a una persona que “nos sustituya personificándonos [...]. Los miembros de las

corporaciones medievales se sentían representados no porque eligiesen a sus mandatarios, sino porque mandatarios y mandados se pertenecían" (Sartori, 1992: 234). Con la instauración de los primeros gobiernos representativos se optó por el sistema de seleccionar a los representantes a través del acto electoral con objeto de, primero, dotar de legitimidad al gobierno a través del consentimiento expreso que implica una elección y, segundo, lograr que los representantes fuesen socialmente superiores a los electores (Manin, 1998: 109-120). Plantear la representación en términos de representatividad provoca que la discusión también se vincule con las relativas a los sistemas electorales y sobre las características de los representantes —no sólo en términos ideológicos—, si bien se ha referido que la representatividad no asegura la responsabilidad y que ésta es prioritaria en el modelo representativo (Sartori, 1992: 234-235); cuestiones sobre las que se incidirá más adelante.

4. La representación simbólica

Esta forma de acercarse a la idea de representación implica la asunción de que una cosa puede ser sustituida por otra de acuerdo con la premisa de que "los símbolos representan alguna cosa, que la hacen presente mediante su misma presencia, aunque de hecho esa cosa no esté presente de un modo fáctico" (Pitkin, 1985: 101). Para todos los efectos, el representante simbolizará al pueblo, a la nación. Y la cuestión clave, por tanto, será el proceso a través del cual se construya y se mantenga la creencia entre la ciudadanía de que el representante lo simboliza. Lo que dota de sentido a la representación, desde esta perspectiva, no es, como hemos visto previamente, la actuación en nombre de otros, ni la semejanza. La representación se construye, y mantiene, sobre la ficción de que el representante es el símbolo del pueblo. Lo relevante es el proceso mediante el cual la población crea, acepte, se socialice y desarrolle determinado tipo de actitudes que implican su aceptación de ese símbolo no convencional (Pitkin, 1985: 111-112). Esta idea de representación remite en consecuencia al principio de la legitimidad.

Ha sido la discusión sobre la legitimidad una de las cuestiones que, desde diferentes perspectivas, ha atravesado la ciencia política y ha dado origen a una ingente bibliografía. La viabilidad de un sistema político se ha hecho depender del apoyo de los ciudadanos hacia las autoridades, el

régimen político y a comunidad política (Easton, 1965: 267-277). Easton desarrolló en 1965 —reformulada en 1975— una clásica distinción entre *apoyo difuso* y *apoyo específico*. El apoyo difuso atendería las evaluaciones acerca de lo que un objeto político es o representa al margen, en principio, de lo que hace, es decir, de cómo realiza sus actividades y tareas. Se trataría de “una reserva de actitudes favorables o de buenos deseos que ayuda a los miembros a aceptar o tolerar los *outputs* a los que en principio se opondría o las consecuencias derivadas de esos resultados que saben les serán perjudiciales” (Easton, 1965: 273). Este tipo de apoyo se manifestará en la confianza que el ciudadano tiene en que el régimen —o la institución en concreto— producirá los resultados esperados o deseados sin necesidad de presionar o vigilar para que lo haga (Easton, 1975: 447). También se medirá en la legitimidad conferida al régimen —a la institución también en concreto—, es decir, la convicción de que es correcto y adecuado aceptar y obedecer a las autoridades y tolerar las consecuencias del régimen, dado que éste se ajusta a los principios morales del ciudadano, a su propio sentido de lo que está bien y es adecuado en la esfera política (Easton, 1965: 278; 1975: 451). Por su parte, el apoyo específico estará referido al conjunto de actitudes positivas que los ciudadanos manifiestan tener y que son resultado de las percepciones acerca de la eficacia con las que el régimen en general realiza sus funciones y satisface las demandas —más o menos articuladas— de la ciudadanía. Este tipo de apoyo surge de la actividad concreta —resultados o *outputs*— o general —gestión o *performance* (Easton, 1965: 268; 1975: 437).

Uno de los esquemas propuestos para debatir la democracia y las siguientes instituciones representativas como posibilidad, se articuló sobre la relevancia que tenían los factores culturales. Al analizar qué factores estaban relacionados con el surgimiento y estabilidad de las democracias —pero intentando superar el planteamiento que implicaba focalizar los estudios en las condiciones económicas y sociales asociadas a tal tipo de régimen político—, el énfasis se estableció sobre el conjunto de valores y actitudes políticas que son compartidos y que conforman el fundamento de la estabilidad democrática (Almond y Verba, 1963). Estudios posteriores sobre los factores que incidían en la quiebra democrática se articularon sobre la premisa de la relevancia de la lealtad de las élites hacia los mecanismos e instituciones democráticas (Linz, 1987). Los estudios sobre los procesos de transición política basados en las estrategias de los actores plantearon como variable implícita la cultura política de

las élites (Diamond, 1993: 4). Estos trabajos no entraban en la discusión de si una cultura política deficiente era la variable que explicaba el mal funcionamiento y el derrumbe de los regímenes democráticos o si el esquema resolutivo era el inverso. Señalaban, únicamente, que la presencia de determinados factores en las conductas de las élites podían ayudar a que las democracias no desaparezcan. En esta línea de análisis, un aspecto relevante deriva de que las nuevas reglas, mecanismos y procedimientos democráticos precisan, para su realización efectiva, de un complejo proceso de institucionalización (Valenzuela, 1990). El principal componente de este proceso es el aprendizaje político que se desarrolla durante la transición y que debe constituirse en el núcleo central del nuevo experimento político en la medida en que se configura en la forma genérica para lograr el surgimiento de las identidades, rutinas y criterios compartidos para la resolución de los conflictos en cualquier sociedad (Lechner, 1986: 154-179). La construcción de un marco de referencia mediante el aprendizaje político favorece el establecimiento de regímenes democráticos caracterizados por su funcionamiento regular. Así se ha argumentado que la persistencia de un régimen político está relacionada con el apoyo que éste sea capaz de generar, ya esté definida la legitimidad en términos de creencias y apoyos o en relación con la presencia o ausencia de opciones preferibles (Linz, 1987; Morlino, 1985; Przeworski, 1988; Offe, 2001).

5. La representación como actuación sustantiva

Es ésta la dimensión de qué debe entenderse por representación por la que opta Pitkin, para quien

representación significa aquí actuar en interés de los representados, de una manera sensible ante ellos. El representante debe actuar independientemente; su acción debe implicar discreción y discernimiento; debe ser él quien actúe. El representado debe ser también (se le concibe como) capaz de acción y de juicio independientes, y no comportarse meramente como necesitado de cuidado (Pitkin, 1985: 233).

Esta definición de representación agrupa y complementa, desde nuestra perspectiva, algunas dimensiones que hemos analizando con anterioridad, y sobre las que haremos ahora otras matizaciones. No se realizará una

consideración diferenciada de la representación en cuanto legitimidad en la medida en que optamos por considerar a ésta como una variable dependiente del funcionamiento de la dimensión de la representatividad, de la receptividad y de la *accountability*.

Ciertamente para que esta idea de representación política utilizada pueda construirse, la primera condición que debe satisfacerse es que se esté en un régimen democrático, definido éste en términos procedimentales. Sólo cuando se asegura el principio de la *inclusión*—todos los ciudadanos mayores de edad pueden participar en política— y el de la *contestación*—la competición política permite la alternativa en las instituciones— (Máiz, 2001: 184) es posible encontrarnos en un escenario donde pueda ser efectivo el concepto de representación política como ha sido definido (Pitkin, 1985: 255-262).

Desde la perspectiva de la dimensión sustantiva, la representación se construye a partir de la relación que se entabla entre ciudadanos y políticos, los dos actores claves del proceso. La correspondencia entre estos dos actores fundamentales se establece mediante tres escenarios de relación (Manin, Przeworski y Stokes, 1999: 7-12). El primero de ellos se articula sobre las señales emitidas por los ciudadanos y las políticas instrumentadas. Esta relación ha sido denominada *receptividad* o—usando la terminología utilizada por Pitkin— implicaría que las políticas de los representantes serían *sensibles* a las opiniones y deseos de los ciudadanos. Algunos autores han establecido que uno de los elementos básicos de un sistema representativo se fundamenta en la respuesta de los representantes ante los representados (Sartori, 1992: 238). También Dahl ha insistido en la idea de que una de las características de la democracia es la permanente *receptividad* del gobierno a las preferencias de los ciudadanos (Dahl, 1989: 13). Un gobierno demostrará su receptividad si pone en marcha las medidas consideradas como óptimas por los ciudadanos. Será a través del apoyo del electorado a una determinada opción política y al programa electoral defendido por ésta—o expresado por la población a través de manifestaciones, firma de peticiones, etc.— como la ciudadanía hará llegar a los políticos y representantes sus propias opciones. En este esquema de comunicación es preciso considerar también las influencias que se orientan desde los políticos a los electores, así como los influjos mutuos, que se producen para aquellos *issues* que permanecen largo tiempo en la agenda. Es ésta una cuestión especialmente relevante en la medida en que diferentes investigaciones

—englobadas algunas de ellas dentro de lo que se ha denominado como *agenda-setting*— han puesto de manifiesto la influencia de los medios de comunicación en el establecimiento de la agenda pública de *issues* (Canel, 1999: 188-203), temática a la que se volverá más adelante.

El segundo escenario que vincula a ciudadanos y políticos, y a través del cual se construye la representación, pone en relación los *mandatos* con las *políticas*. Desde esta perspectiva, los políticos proponen una serie de opciones a los ciudadanos —contenidas en los programas electorales— que son elegidas (o no) por los electores. En la medida en que los representantes se guíen por la consecución de los contenidos programáticos votados por los ciudadanos, estarán teniendo una actitud de receptividad ante los electores. La idea del programa electoral como *contrato* condicionaría la actuación de los representantes y los obligaría ante los ciudadanos. De esta forma se ha señalado que los programas electorales predicen las políticas futuras y que, por tanto, sí existe tal *receptividad* (Norris, 2001). El tercer escenario que relaciona a representantes y representados es el que se establece entre *resultados* y *sanciones*, denominado como *accountability*. Es éste el mecanismo que crea los procedimientos y las condiciones a través de los cuales los representados premian o castigan a los representantes. Cuando las actuaciones de los partidos —o de los políticos considerados individualmente— son evaluadas de forma positiva por los electores, éstos volverán a decantarse por la misma opción política. Si la valoración, por el contrario, es negativa, el votante no dará su apoyo a dicha formación. Es ésta una cuestión capital de todo el proceso representativo que ha centrado los análisis de gran número de teóricos y en especial de algunas obras de Dahl (Máiz, 2001: 184).

Esta idea de representación pone el énfasis en tres cuestiones capitales: el representante actúa en nombre del representado; en su actuación el representante debe ser *sensible* ante las opciones de los ciudadanos; los representados deben comportarse de forma activa e independiente. Ello implica responder, entre otras, a preguntas tales como: ¿quién establece en cada momento cuál es el interés general?, ¿qué ha de prevalecer: el interés general o el interés particular?, ¿cuáles son los límites para que el representante actúe en nombre del representado?, ¿cuáles son los mecanismos para que la comunicación se establezca entre el representante y el representado?, ¿cuáles son los instrumentos establecidos para que el representado pueda actuar de forma activa?

5.1. Los representados deben comportarse de forma activa e independiente

Los comicios electorales son concebidos como procesos en los que se produce tanto la selección de los representantes y de las opciones que representan como la rendición de cuentas de los mismos. En este apartado nos centraremos en la primera de las vertientes. A través de las elecciones, los representados seleccionan a sus representantes y las políticas que han de echar a andar si resultan electos. Acontece en este proceso un análisis *prospectivo* por parte de los electores sobre las actuaciones que los representantes tendrán (o deberán realizar) en el supuesto de que sean electos (Fearon, 1999: 58-59). Pero, igualmente, los votantes llevarán a cabo un juicio *retrospectivo* sobre lo que los representantes han realizado (o deberían haber llevado a cabo). Desde esta última perspectiva, las elecciones son concebidas como el momento de la rendición de cuentas (Manin, Przeworski y Stokes, 1999: 30; Sartori, 1992: 235; Cheibub y Przeworski, 1999: 231-232).

Si nos centramos en la primera de las vertientes consideradas sobre las elecciones —selección de los representantes— nos encontramos en un contexto casi totalmente dominado en la actualidad por los partidos políticos (Sartori, 1992: 240). Sin embargo, los partidos se han ido situando en escenarios donde cada vez les es más difícil lograr el apoyo de los electores. La razón que se argumenta para explicar tal situación es el debilitamiento de los lazos tradicionales y de las lealtades entre los partidos y la población. También han disminuido su eficacia los mecanismos tradicionales de solidaridad y los incentivos materiales que los partidos podían ofrecer —esto es, se ha pasado de los fuertes partidos de masas a los partidos *catch all* o a los *cartel parties* (Katz y Mair, 1995). Todo ello ha afectado negativamente a los partidos en su relación con la ciudadanía. Las formaciones políticas se han visto obligadas a analizar de forma permanente las preferencias de los electores y, sobre todo, a hacer depender el apoyo de los votantes de su propia capacidad de *receptividad* (von Beyme, 1986: 132-133). Si ésta es una cuestión especialmente delicada para los partidos que se encuentran en una posición de *incumbent*, lo es más para los partidos de oposición. Y ello debido a que éstos van a ser *valorados* en función de sus propuestas y no tanto de su capacidad de dar respuesta concreta y resolutiva a las demandas de la población (Fearon, 1999: 58-60). Se destaca que los representantes —los partidos— tienden,

en los nuevos contextos de competencia, a realizar un análisis racional de las implicaciones futuras de sus propuestas y, sobre todo, a estar más interesados que en el pasado en conocer las fluctuaciones y cambios en las demandas de la población (Fearon, 1999: 64-66). Se ha señalado, pese a ello, que los representantes no han sido muy eficaces en la incorporación de las nuevas demandas sociales debido, en gran medida y de acuerdo con el modelo de *cartel party*, a que los partidos tienen pocos incentivos para ser *receptivos*, ya que tienen asegurada la financiación y su pertenencia al sistema (Katz y Mair, 1995: 20-23).

Además de lo precisado, hay otra variable que influye en gran medida en la capacidad de los representados de actuar de forma activa e independiente, tal como es el sistema electoral. Se ha referido habitualmente que los sistemas electorales proporcionales potencian una mayor representatividad, pero una menor gobernabilidad, mientras que los sistemas mayoritarios establecerían una relación opuesta entre ambos puntos (Lijphart, 2000: 141-164; Sartori, 1992: 235-236; Penadés, 2000: 47-48). También se ha señalado que ambas modalidades de sistema electoral se desarrollan a partir de dos visiones diferenciadas de las elecciones en cuanto mecanismos democráticos y de dos imágenes distintas de la influencia de los electores a través del sistema electoral. De acuerdo con este planteamiento, las elecciones son un procedimiento para que los ciudadanos puedan exigir responsabilidades por sus políticas a los representantes y el mecanismo a través del cual se identifican las preferencias y orientaciones de los electores (Cheibub y Przeworski, 1999: 224-226). Desde esta perspectiva, el sistema mayoritario asegura ambos términos de la ecuación, al mismo tiempo que favorece la conformación de mayorías que aseguren una mayor eficacia en la gobernabilidad del sistema y en la efectividad del proceso de toma de decisiones e implantación de las mismas. Sin embargo, el modelo mayoritario genera importantes desigualdades en lo que se refiere a la representación de los diferentes segmentos o individuos (Dahl, 1973: 19).

Con el modelo proporcional se parte de la asunción de que los ciudadanos no constituyen un grupo homogéneo en relación a creencias, valores e intereses, y se asume que es preciso tener en cuenta —en la mayor medida posible— esa diferenciación. Si bien es cierto que los modelos proporcionales pueden dificultar la gobernabilidad —y potenciar el pacto y las coaliciones—, este diseño permitirá que estén representados un mayor número de intereses diferenciados, de forma que los órganos

representativos tendrán un mayor nivel de representatividad. Ya que las elecciones también sirven para que los ciudadanos puedan exigir responsabilidades a los representantes, los modelos proporcionales permitirán que un superior número de grupos diferenciados cuenten con los mecanismos para exigir una mayor *receptividad* (Powell, 2000: 6-9). Finalmente, los sistemas mayoritarios contribuyen a debilitar la representación política tanto en su dimensión simbólica como en la de la representatividad. En la medida en que el modelo mayoritario posibilita que más ciudadanos puedan percibir que los procedimientos electorales no permiten que su(s) opción(es) preferida(s) obtenga(n) un mayor rendimiento en puestos de representación, estos grupos pueden sentirse excluidos, inmersos en un sistema institucional que no es sensible a sus propias demandas, y que no es, tampoco, eficaz en la resolución de las mismas; y pueden desarrollar, por tanto, comportamientos antisistema o valoraciones deslegitimadoras (Norris, 1999: 215).

Hay una segunda dimensión del diseño de un sistema electoral que influye igualmente en lo que hemos denominado capacidad de los representados de comportarse de forma activa, si bien también interviene en la rendición de cuentas. Nos referimos a la modalidad de lista electoral y al tipo de voto. Cuando nos encontramos un sistema de lista cerrada y bloqueada, la capacidad del votante para seleccionar al candidato —individual— es limitada. El lugar que el representante ocupe en la lista va a depender no tanto de su calificación por la ciudadanía como de su posición en el interior de la formación partidaria. Son los partidos los que se fortalecen en el proceso de elaboración de listas de candidatos que han de competir en los comicios electorales, de forma que el proceso de reclutamiento y de selección de elites dependerá de ellos. Ciertamente ello también influye en el proceso de rendición de cuentas del representante ante la población, si bien en este supuesto se entiende que el que se somete a dicha rendición no es tanto el candidato individual como el partido en su conjunto. En oposición, los modelos de listas abiertas y el tipo de voto preferencial favorece la influencia del electorado en la decisión de quiénes han de ser los representantes, considerados éstos en términos individuales, y facilita la exigencia de responsabilidad por parte de la ciudadanía. De esta forma, diferentes planteamientos abogan por la introducción de modelos de listas, así como la adopción de tipos de votos preferenciales, con el objeto de mejorar la participación de los electores en la selección de candidatos, disminuir el *poder* de los

partidos políticos en el reclutamiento de la élite política y mejorar la rendición de cuentas (Mitchell, 2000: 341-350; Baras y Botella, 1996: 176; Montero, 1998: 51-53).

5.2. El representante actúa en nombre del representado y debe ser sensible ante las opciones de los ciudadanos

Si consideramos la segunda vertiente de las elecciones —en cuanto a rendición de cuentas de forma vertical— son varias las cuestiones que se plantean. A través de las elecciones se seleccionan representantes, pero también los electores se decantan por programas (Cotarelo, 1985: 109). Una de las transformaciones que implicó el desarrollo de la teoría moderna de la representación fue la adopción del principio de la primacía del mandato representativo en una doble vertiente. Por un lado, la vigencia de la idea de que el representante es independiente respecto de sus electores y, en consecuencia, puede actuar en función del dictado de su conciencia. Por otro, la virtualidad del principio de que el representante lo es de todos los electores, de toda la nación, y no únicamente de aquellos que lo han elegido o de los electores de su circunscripción. La esencia de esta concepción sería que, al representar a todos los ciudadanos, el representante no se encuentra vinculado por las opiniones de ninguno de ellos (Rodríguez, 1987: 137-190). Algunos autores han propuesto realizar, desde esta perspectiva, una diferenciación entre lo que denominan el *focus* y el *estilo* de la representación. Al hablar de *focus* se refieren el tipo de interés que defiende el representante y que puede ser el de toda la nación o el de los electores de su circunscripción. El *estilo* de la representación remitiría al tipo de relación que ligaría al representante y al representado, de forma que se estaría hablando del margen de independencia de los representantes en relación a sus representados (Thomassen, 1994: 235-238). En correspondencia con esta cuestión, una primera idea que puede reseñarse es que mediante el acto electoral los representados se decantan entre varias ofertas programáticas (Stimson, 1999: 197-198) y se establece un *contrato* entre los electores y los representantes que se fundamenta sobre el cumplimiento del programa electoral. Es evidente que esta temática remite, entre otras cuestiones, al debate sobre el mandato imperativo y el sometimiento de los representantes a la disciplina del partido.

Este planteamiento nos introduce en una segunda línea de análisis sobre esta cuestión y que se plantea sobre el nivel de adecuación que debe existir entre las acciones-decisiones de los representantes y las promesas electorales. Si el programa electoral es percibido como un *contrato* entre representantes y representados, aquéllos deben sujetarse al mismo en su actuación política. En numerosas ocasiones este hecho no acontece, de modo que las políticas que se ponen en marcha no tienen correspondencia con lo que se defendió durante el periodo preelectoral. La información deficiente a la población durante la campaña puede conjugarse con una tendencia a la retórica de la élite política, a lo que puede contribuir la cultura política imperante en el contexto de que se trate (Stokes, 1999: 98-103). Sin embargo, se ha planteado que los representantes no tienen que, necesariamente, sujetarse al mandato que implica el programa electoral cuando, en primer lugar, la mayor información a la que se accede después de ser elegido desaconseja la puesta en práctica de alguna(s) de las promesas enunciadas. En segundo término, cuando se haya producido una modificación sustancial del contexto que, igualmente, desaconseje la implantación de alguna(s) propuesta(s) realizada(s) en el periodo pre-electoral (Manin, Przeworski y Stokes 1999: 38-42).

Como se observa, ello introduce la idea de la discrecionalidad provocada por el hecho de que la búsqueda del interés general puede originar decisiones opuestas a o contradictorias con lo que se prometió. El ejercicio del poder de forma *responsable* puede llevar a la instrumentación de medidas que incumplan lo que se ha prometido. Estaríamos ante escenarios en los que no habría ningún mecanismo institucional para asegurar que la decisión del elector sea respetada, excepto si consideramos como tal la siguiente contienda electoral y que, incluso si estamos de acuerdo con esta idea, se problematiza en exceso si no se está en un contexto de reelección de los representantes (Stokes, 1999: 126-127). De esta forma se ha señalado que existe un equilibrio delicado entre receptividad y responsabilidad. En la medida en que unos representantes puedan dejarse guiar sólo por la búsqueda de medidas populares, de la satisfacción de intereses que pueden ser incluso parciales y contradictorios, no realicen un análisis de las implicaciones futuras de las decisiones (o no decisiones) y dejen de buscar el interés general se podrá estar ante unos representantes que son *receptivos* pero no (o escasamente) *responsables* (Sartori, 1992: 230-236). Sobre esta cuestión esencial se volverá más adelante.

CRISIS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

La cuestión de cómo avanzar en el logro de una democracia de mayor calidad está presente en los objetivos de los investigadores desde diferentes perspectivas. La política deliberativa implicaría un mayor énfasis en los procesos de discusión y de toma de decisiones que debería estar presente, entre otros ámbitos, en el conjunto de las instituciones. La legitimidad, se argumenta, no puede seguir fundamentándose en la existencia de procedimientos democráticos, sino que precisa para su afianzamiento de prácticas deliberativas. Las instituciones de la democracia deben ser escenarios transparentes y abiertos al debate público si se desea que sigan siendo legítimas (Habermas, 1998b: 381-392). Cuando se piensa en la calidad de la democracia, las instituciones conforman una de las variables sobre las que es preciso incidir para mejorar los productos democráticos. Igualmente, cuando se reflexiona sobre el binomio democracia-globalización y se aboga por la autonomía democrática o la construcción de una democracia en términos cosmopolitas (Held, 1997: 115; Giddens y Hutton, 2001: 311-313; Held y McGrew, 2000: 31-38), las instituciones y su adaptabilidad constituyen uno de los temas básicos de discusión. Se arguye, desde otra lógica analítica, que se está produciendo una extensión de la democracia dialogante en el ámbito mundial, de las relaciones personales, de los movimientos sociales y en los niveles organizativos. Ello está teniendo implicaciones en la esfera política formal y terminará por provocar, en un proceso que se presupone imparable, la democratización de la democracia (Giddens, 1996: 122-138). Con otra perspectiva, pero incidiendo igualmente en factores sustantivos, Dahl señala que uno de los objetivos de la democracia es el logro de la igualdad política. Las instituciones de las democracias más antiguas han evidenciado limitaciones en la consecución de dicho requisito. De ello se deduce que hay que buscar nuevas instituciones o reformar las preexistentes (Dahl, 1999: 73-93) o en otros términos, "el desafío para los ciudadanos de las democracias más antiguas reside en descubrir cómo pueden llegar a conseguir un nivel de democratización *más allá* de la democracia poliárquica" (Dahl, 1999: 115).

Durante las últimas dos décadas se ha debatido profusamente acerca de las transformaciones de la democracia representativa. Son mayoría los autores que han realizado un diagnóstico de crisis o, al menos, de

replanteamiento de los principios en los que se asienta. Los partidos continuaron acumulando recursos, pero se distanciaron cada vez más de los electores. La existencia de medios de comunicación de masas, que les permitía emitir mensajes directamente al electorado, y de mecanismos de financiación pública, que hacía que los afiliados fueran menos necesarios como fuente de ingresos, son algunos de los factores que se han aducido para explicar el progresivo distanciamiento entre electores y partidos. Los electores, por su parte, habían adquirido niveles de educación más elevados y desarrollado nuevos intereses que los hacían más exigentes respecto a la oferta de los partidos. Los indicadores que, entre otros, se utilizan para documentar la existencia de tal crisis de representación son la pérdida de legitimidad de los partidos políticos, el declive en los niveles de identificación partidista, la creciente volatilidad y la disminución en la participación política (Andeweg, 1996; Paramio, 1999).

En las siguientes páginas se va a reflexionar sobre algunas de las críticas que se han realizado a la democracia representativa y los modelos de superación de las que se han detectado como sus limitaciones. Al igual que en las páginas precedentes, nos vamos a centrar en el calificativo “representativa” desde la asunción de que éste es uno de los diferentes conceptos que pueden ser aplicados a la democracia. El análisis va a ser realizado siguiendo el mismo esquema que en la primera parte. Es decir, las diferentes discusiones teóricas se van a agrupar en función de las distintas dimensiones que hemos utilizado como caracterizadoras del concepto de representación política. Si bien seguimos siendo conscientes de que dichas dimensiones se entrecruzan entre sí —además de que se refuerzan entre ellas en sentido tanto positivo como negativo— y que por tanto es difícil en términos reales diferenciarlas, consideramos que es un esquema eficaz en términos analíticos con el objeto, sobre todo, de ordenar el debate. Algunas de las críticas que agruparemos en función de las dimensiones de la representación utilizadas están (también) dirigidas a cómo los partidos políticos han desempeñado tradicionalmente sus funciones en el interior de la democracia representativa. Se han señalado las crecientes dificultades de los partidos políticos para integrar los diferentes proyectos y demandas presentes en la sociedad; para integrar y mantener las lealtades; su tendencia a situarse en escenarios autorreferenciales; su dependencia de los recursos económicos públicos; en definitiva, el progresivo alejamiento entre ellos y los ciudadanos, con el consiguiente crecimiento de los fenómenos de desafección política.

Todo ello tiene efectos en la legitimidad del sistema, si bien no se está en un escenario de desaparición de esos mismos partidos (Montero y Gunther, 2002: 16-17). Los partidos políticos son agentes esenciales en la concreción de la representación política y también en algunas de las críticas que se realizan a la democracia representativa. Pese a ello, y en concordancia con los objetivos del proyecto de investigación, el análisis que se realizará en las siguientes páginas no se centrará en este tipo de organizaciones.

1. La representación como representatividad: límites y propuestas

De forma habitual, la discusión de la relación entre representación y representatividad ha estado presente en todos los análisis sobre los sistemas electorales. Al establecer la diferenciación entre el resultado de las elecciones y la composición del cuerpo electoral, se han señalado las disparidades entre voluntad de la mayoría y voluntad del conjunto de electores. Mientras que el principio mayoritario potenciaba la gobernabilidad en detrimento de la representatividad, el proporcional podía dificultar la primera, pero asegurar en mayor medida la representación de los diferentes *cleavages* presentes en la sociedad, cuestión ésta especialmente relevante en contextos multinacionales o multilingües (Linz, 1998: 28). Se asume que la composición —de los legislativos— va a condicionar la actividad de estos órganos; que la acción fundamental de los parlamentos va a ser transmitir las diferentes opciones de los electores y que la tarea de los legislativos no es gobernar, sino debatir y controlar la acción del gobierno. En consecuencia, el principio de la mayoría será adecuado como instrumento de decisión y de acción, pero no lo será en cuanto mecanismo de representación de las minorías (Pitkin, 1985: 69-70). En oposición, los tipos proporcionales serían una de las garantías para asegurar que "las principales subculturas estén representadas en el Parlamento en forma más o menos equitativa según su peso numérico" (Dahl, 1989: 111) y para facilitar, en consecuencia, la estabilidad del sistema al fortalecer la inclusión.

La segunda vertiente a que remite la dimensión de representación en cuanto representatividad, como ya se ha mencionado, es a las características de los representantes. El cuestionamiento del principio de igualdad, en la disputa del poder consustancial al pluralismo, y de la neutrali-

dad etnocultural del Estado liberal (Kymlicka, 2003: 76-77), el desarrollo de los estudios feministas y la relevancia de los planteamientos multiculturalistas, hacen que esta cuestión se haya convertido en un tema central en las discusiones sobre la calidad de la representación política. La construcción de la representación tradicionalmente se ha llevado a cabo a través de los partidos políticos y buscando que trasladase, en mayor o menor grado, a los órganos representativos las creencias y preferencias de los ciudadanos. Ahora se argumenta sobre la necesidad de construir la representación considerando, también, la dimensión simbólica; la que podríamos llamar dimensión de la *empatía* —en el sentido de ponerse en el lugar del otro y poder identificar mejor sus ideas en relación a ciertos temas—; y, finalmente, asegurar la defensa efectiva de los intereses de los grupos más desfavorecidos, así como la presencia de todos los segmentos presentes en la sociedad (Phillips, 1999: 241-247). En términos genéricos, la elaboración de partida se sustenta sobre la idea de que el modelo democrático representativo liberal no asegura la igualdad política, al tiempo que no ha sido neutral en el tratamiento de los diferentes grupos e individuos presentes en la sociedad. El modelo liberal —y sus construcciones políticas— ha identificado, además, igualdad con uniformidad. El resultado es que se ha excluido tradicionalmente a los grupos más desfavorecidos del sistema y se han ignorado —como mínimo— los valores e intereses colectivos de los segmentos minoritarios a favor de los valores e intereses de la mayoría (Requejo, 1999: 306-307; Kymlicka, 2003: 73-80). Se trataría no tanto de reproducir exactamente a la sociedad como de expresar de la forma más cercana posible lo que quiere ser representado. Desde esta perspectiva se aseguraría la mejor aproximación a la participación de cada persona en la gestión de los asuntos públicos (Agacinski, 1998: 166).

La que ha sido denominada como *política del reconocimiento*, *política de la identidad* o *política de la presencia* (Lukes y García, 1999: 3; Phillips, 1999: 248) tiene que ver con la dimensión simbólica de la representación. En la medida en que se garantiza la igualdad a los grupos más desfavorecidos se consigue tanto que las decisiones sean más inclusivas como que las respuestas estén más acordes con las demandas de la población. El resultado es una mayor legitimidad del sistema. El planteamiento es que, en la medida en que los órganos representativos estén más cercanos a las características de la sociedad y se potencie la presencia de los sectores desfavorecidos, se logrará, en primer término, incrementar la

participación y la implicación de esos grupos en el proceso decisional, lo que redundará en incrementar la legitimidad del sistema (Young, 2000: 140-142; García, 2001: 224). En segundo término, se potenciará la comunicación vertical ya que, según puede considerarse, en la medida en que los grupos dominantes han desatendido históricamente las demandas de los sectores más desfavorecidos éstos han visto afectada su confianza en el proceso y contenido decisional. Si se potencia la presencia real de dichos grupos en los órganos representativos, los integrantes de los mismos considerarán que sus demandas serán mejor atendidas; se aseguraría que los ciudadanos se involucraran más en la gestión de los asuntos públicos; se potenciaría la comunicación vertical y horizontal y ello redundaría, por tanto, en una mayor transparencia y *accountability*; facilitaría la receptividad de los representantes; y, todo ello, incidiría de forma positiva en la legitimidad del sistema (Baubök, 1999: 160-167; Phillips, 1999: 240-242).

Finalmente, fomentar la presencia de representantes de dichos sectores en las instituciones contribuirá fuertemente a potenciar la comunicación horizontal entre los mismos representantes. La explicación proviene del hecho de que determinados *issues* pueden no estar presentes en la agenda, a pesar de ser cuestiones relevantes para ciertos grupos. Aun cuando esos temas no estén en la agenda, es más probable que los representantes puedan tener un conocimiento sobre ellos que les permita tanto considerarlos relevantes como realizar una tarea de deliberación sobre dichos contenidos. Ya que es imposible que todos los temas estén presentes en la discusión pública durante la fase previa a las elecciones, lo más probable es que sobre algunos de ellos los representantes tengan que guiarse en el proceso deliberativo y decisional de acuerdo a su propio criterio. Este proceso será facilitado —se realizará con mayor *empatía*— si los representantes tienen una identificación más estrecha con los grupos más desfavorecidos (Phillips, 1999: 245; Navarro, 2002: 173-175).

En contra de los presupuestos del modelo democrático representativo liberal, se argumenta que el reconocimiento de los derechos políticos individuales es insuficiente para asegurar que todos los individuos pueden participar en igualdad de condiciones en la disputa por el poder. Sobre todo, es incapaz de asegurar la representación igualitaria de las diversas corrientes presentes en la sociedad (Kymlicka, 1999: 135-139; Baubök, 1999: 162-163). Pese a las críticas recibidas —fundamentadas sobre el

peligro que estas ideas implican para el mantenimiento del orden legal y para asegurar la igualdad individual (Tully, 1995: 40-45; Badillo, 2003: 65; Sartori, 2001: 61-122)—, estos planteamientos propugnan que no existe contradicción entre asegurar la igualdad y potenciar una diferenciación en el tratamiento de grupos. Al contrario, el tratamiento diferenciado posibilitará la participación e inclusión de los segmentos tradicionalmente marginados (Young, 1996: 120-125; Phillips, 1999: 249-251), así como potenciará el desarrollo de comportamientos cooperativos y la estabilidad del sistema, incluso en su dimensión de unidad territorial (Rotchild y Hartzell, 2002: 47-50; Safran, 2002: 42-43). Sin embargo, también se ha referido que el reconocimiento —incluso institucionalizado— de la diferencia en el interior de una unidad territorial predeterminada termina por trasladar la dinámica del reconocimiento y el tratamiento diferenciado a los niveles inferiores y no resuelve el conflicto subyacente en términos de legitimidad (Dietz, 2002: 218-219).

La cuestión relevante es, entonces, establecer cuáles son las características políticamente importantes para la selección de los representantes y que éstos satisfagan, en esta cuestión, el principio de representación en cuanto representatividad; cuestión más compleja si se asume que dichas características son mudables en función del tiempo y del espacio (Pitkin, 1985: 93). Una forma de superar esta crítica es argumentar que la selección de dichos representantes no se debe plantear en términos de intereses de grupo sino en función de puntos de vista compartidos (Young, 2000: 135-145). En cualquier caso, es ésta una cuestión no totalmente resuelta, como tampoco lo está el hecho de si los representantes responden únicamente ante el grupo que representan o si los representantes de esos grupos han de pertenecer exclusivamente al mismo segmento que representan (Kymlicka, 1996: 202-210). Las demandas de reforma se vertebran sobre la necesidad de reconocer una *ciudadanía diferenciada* que compatibilice la individualidad —y el reconocimiento de los derechos políticos sobre dicho planteamiento— con el pluralismo nacional, étnico o cultural (Young, 1996: 100-102; Tully, 1995: 189). Se defiende que ello redundará en el fortalecimiento de la estabilidad y la legitimidad del sistema, también en términos territoriales (Rotchild y Hartzell, 2002: 47-50; Safran, 2002: 42-43; Kymlicka, 2003: 120-166). La instrumentación práctica de estas ideas ha de implicar reconocimientos en términos de diferenciación cultural o de autogobierno. Ello con el objeto de lograr que se produzca tanto un reconocimiento simbólico de la diferencia como un ejercicio práctico en

términos políticos de la diversidad y se evite lo que ha acontecido hasta la actualidad: la marginación de los grupos desfavorecidos, la uniformidad, la negación de la diferencia y la asimilación de la diversidad (Tully, 1995: 185-190).

¿Cómo instrumentar estos planteamientos en términos prácticos? Se ha argumentado que las peticiones de reconocimiento de la diferencia son diversas dependiendo de las características de los propios grupos. Mientras que las demandas de los movimientos sociales son de carácter transitorio, en la medida en que se relacionan con la obtención de un objetivo concreto, las de los movimientos nacionalistas, feministas, de inmigrantes o de las comunidades indígenas tienen un objetivo de permanencia. Además, mientras que algunos grupos persiguen un integración política de carácter igualitaria —feministas o inmigrantes—, los movimientos indígenas o nacionalistas demandan una diferenciación política con base territorial (Requejo, 1999: 312-314; Offe, 2001: 12-20). En términos generales, las propuestas defienden la solución del déficit representativo actual mediante la introducción de cuotas en las instituciones representativas y de modelos estatales institucionalizados a través de *federalismos multinacionales* (Baubök, 1999: 173-184; Máiz, 2001: 94).

Este sistema —instrumentado por algunos partidos en su interior o defendido en sus programas electorales o en políticas concretas— implicaría incrementar las probabilidades de que integrantes de estos grupos accediesen realmente a cargos públicos y permitiría que ejercieran prácticamente derechos individuales de ciudadanía, tales como ser representantes o desempeñar cargos públicos (Phillips, 1999: 252; Aguiar, 2001: 28-30). La introducción de la modalidad de cuotas puede suponer el establecimiento de segmentaciones entre el electorado; asegurar la paridad en el establecimiento de las listas electorales —ésta sobre todo para asegurar la presencia de las mujeres—;³ diseño de circunscripciones diferenciadas, etc. (Martínez, 2000: 140; Aguiar, 2001: 30). La propuesta global supondría que en los órganos representativos estuviesen representados de forma permanente grupos con características culturales diferenciadas y con una determinada base territorial. Estos grupos, además, deberían tener

³ No se desarrollará en estas páginas las propuestas y análisis concretos sobre determinados grupos —mujeres, indígenas, inmigrantes, etc.— ni tampoco sobre nacionalidades diferenciadas que conviven en una misma unidad estatal, ya que supera el objetivo de las mismas.

reconocido el derecho al autogobierno. Junto con ello, los segmentos que no tuviesen un sustrato territorial, pero que hubiesen estado sometidos a discriminaciones, tendrían una presencia temporal en los mismos órganos representativos. Esta discriminación positiva no permanente permitiría actuar en contra de la marginación y a favor del logro real de la igualdad política (Kymlicka, 1996: 136-150). La institucionalización de modelos estatales organizados sobre la pluralidad favorecería la tolerancia y la igualdad, al mismo tiempo que garantizaría los derechos de todos los ciudadanos y minorías (Máiz, 2001: 94). Finalmente el objetivo podría ser el diseño de *institutions for political reconciliation* que posibilitasen una mayor igualdad efectiva en el proceso de toma de decisiones y lograr que todas las opiniones e intereses fuesen adecuadamente expresados, organizados y representados (Dahl, 1973: 18-25).

2. La acción del representado: la representación como receptividad

Señalábamos de forma previa que la representación se construía a partir de la relación que se establece entre ciudadanos y políticos. Uno de los escenarios en los que se vertebría ese esquema relacional se articula sobre las señales emitidas por los ciudadanos y las políticas instrumentadas, correspondencia denominada como *receptividad*. Como se ha referido, unos representantes demostrarán su receptividad si ponen en marcha las medidas percibidas por los ciudadanos como óptimas.

Las líneas de análisis que vamos a considerar en este apartado son las que se orientan a destacar los límites de algunos instrumentos clásicos de la representación política en su vertiente de receptividad. En concreto, aquellos mecanismos que permiten que los ciudadanos hagan llegar sus demandas a los políticos; los instrumentos que posibilitan la participación de los ciudadanos en el proceso de conformación de los órganos que toman las decisiones; la propia elaboración de la decisión, así como el proceso mediante el cual se discute y se llega al acuerdo de qué disposición se va a tomar (o no). Es decir, veremos los límites y críticas a los mecanismos que tradicionalmente han sido utilizados por los ciudadanos para hacer llegar sus peticiones a los representantes —las fórmulas de participación política como el voto, la firma de escritos, manifestaciones, etc.— y las propuestas alternativas para mejorar la participación de la población en la configuración de quiénes serán los representantes y, sobre todo, el proceso de toma de decisiones.

Uno de los principios que caracterizaría a la democracia representativa sería la elección de los representantes a intervalos regulares (Manin, 1998: 90-94). Los comicios electorales se configuran como el mecanismo por antonomasia a través del cual se vertebría la participación de la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos. Ya se han referido de forma previa ciertas ventajas e inconvenientes que las diversas modalidades de sistema electoral tienen en cuanto instrumentos de conversión de las preferencias de la sociedad en puestos de representación política. Algunos sistemas electorales —o elementos concretos de los distintos modelos— generan disfunciones en la concreción de lo que ha sido denominado como dimensión descriptiva de la representación. Como se ha analizado, los sistemas mayoritarios dificultan la conversión de las diferentes tendencias presentes en la sociedad a puestos de representación, de forma que los electores que se orientan por partidos minoritarios tienen menos incentivos para participar en el proceso electoral. Incluso los modelos proporcionalistas tienen disímiles niveles de desproporcionalidad ya que el modelo elegido, el tamaño de la circunscripción, la barrera electoral son, entre otros, elementos que influyen en la proporcionalidad. La primacía de la búsqueda de gobernabilidad y estabilidad del gobierno son variables que influyen, negativamente, en el diseño de una democracia que posibilite una mayor participación de la ciudadanía en la gestión de lo público.

Otro conjunto de críticas, y de propuestas, que se han realizado al modelo representativo se construyen sobre la premisa de que hay que explorar nuevos mecanismos que posibiliten que los ciudadanos se involucren de forma activa en el proceso de toma de decisiones. Son las que pueden ser agrupadas genéricamente como defensoras de una *democracia participativa* (Held, 1996: 306-318). Parten de la consideración de que el voto no es un instrumento de participación suficiente, ni tampoco la modalidad más eficaz para influir en el proceso político. La constatación de esta realidad estaría en la base de la extensión de fenómenos de desafección política y de incremento de la separación entre representantes y representados. Simultáneamente, la consideración del voto como herramienta insuficiente de participación (Putnam, 2002: 46) e influencia habría fomentado las demandas de que es necesaria una nueva forma de participación política más directa, independiente e igualitaria (Kitschelt, 2001: 364). De esta forma, las limitaciones de los mecanismos representativos existentes habrían fomentado las solicitudes para contar con nuevas herramientas.

tas de participación política (Subirats, 2001: 33-34). Desde otra perspectiva, las demandas de formas de intervención política complementarias responderían a la activación de la *subpolítica* en contraposición con la inmovilidad evidenciada por las instituciones gubernamentales, por la *política*, de forma que "la constelación política de la sociedad industrial se está haciendo apolítica, mientras que aquello que en el industrialismo era apolítico está deviniendo político" (Beck, 1997: 34).

Los planteamientos de la democracia representativa se construyen sobre la idea de que los individuos son agentes que actúan por interés y el gobierno es el encargado de controlar y regular los diversos y distintos intereses. En oposición, la democracia participativa parte de la consideración de que los individuos son ciudadanos que se autogobiernan mediante el diseño de instituciones que posibilitan la participación de la ciudadanía en la formulación de la agenda, el proceso deliberativo, la legislación y la instrumentación de las políticas. La participación provoca que los individuos se conviertan en ciudadanos, incrementa su nivel de compromiso con los demás (Barber, 1984: 267-307), facilita la consolidación democrática, favorece la resolución de los conflictos al interior de la democracia (Subirats, 2001: 39), crea y fomenta (o viceversa) el capital social (Putnam, 2002: 201-202). La legitimidad de los modelos democráticos actuales —en los que tienen plena vigencia la libertad negativa y los derechos individuales— sólo puede asegurarse con la participación de los ciudadanos que se comprometen en un proyecto común y se sienten vinculados con el resto de las personas (Taylor, 1999: 146-147)

Estos planteamientos han recibido diferente tipo de críticas. Unas articuladas sobre lo que se considera es su excesivo carácter idealista al construir su existencia en función de las denominadas *virtudes cívicas* de los individuos (Fiorina, 2002: 527-540; Subirats, 2001: 38) y que destacan como significativo inconveniente el hedonismo, el relativismo de valores y el esquema individualista en el que se desarrolla la vida de los ciudadanos occidentales (Siedentop, 2000: 47-63). Otras, argumentando que la participación no dota de *valor añadido* al proceso de toma de decisiones y debilita, por el contrario, los fundamentos de las instituciones representativas (Subirats, 2001: 37). También se ha destacado que cualquier proceso deliberativo precisa de la participación efectiva (y física, cara a cara) de un elevado número de individuos y asociaciones si lo que se pretende es que la política no se convierta en "más estridente y menos equilibrada" o "si nuestra concepción de la política y la democracia es

más amplia que una defensa de intereses estrechos" (Putnam, 2002: 462 y 465). Sin embargo, la mayoría de argumentos que defienden la democracia participativa no patrocinan una sustitución radical y un abandono de los mecanismos representativos (Brugué y Gallego, 2001: 58). Más bien propugnan el desarrollo de una serie de procedimientos que posibiliten la participación más efectiva de los ciudadanos, que sean complementarios con las instituciones representativas y que incorporen medidas que protejan a los ciudadanos, considerados individualmente, y a las minorías (Barber, 1984: 270-300). En este sentido, desde los planteamientos que defienden una mayor representatividad de las instituciones, también se incide en que es preciso en los nuevos modelos participativos guiarse por los procesos de permeabilización social y fortalecimiento de la presencia de los sectores más desfavorecidos tradicionalmente. Con ello se lograría además una mayor legitimidad del sistema, tanto por el recurso a prácticas participativas —pues éstas logran involucrar a los sectores sociales más afectados por las decisiones— como por seguir principios más acordes con la realidad social (Young, 2000: 5-6).

Son muchas las proposiciones concretas que se realizan sobre cómo —y en qué ámbitos— ir introduciendo los mecanismos de la democracia participativa, bien en el ámbito local y la elaboración de presupuestos, bien en el diseño de una política concreta, bien en la administración pública (Font, 2001). Otras propuestas se han orientado a utilizar las posibilidades que ofrece el uso de la técnica y que han sido denominadas *democracia electrónica*. Se argumenta que con el recurso a la telemática es posible que los ciudadanos sean consultados de forma directa y expresen su opinión sin necesidad de la intermediación que realizan los representantes (Cairo, 2002). Con ello se potenciaría el debate y el intercambio de información sin que se produzca tampoco ninguna mediatisación por parte de los medios de comunicación de masas o de cualquier otro actor (Castells, 2001: 179-180). Los cuestionamientos más sustantivos a estas propuestas se refieren a la dificultad para que todos los ciudadanos accedan a los conocimientos que el proceso de toma de decisiones de los complejos estados actuales precisan (Sartori, 1999: 5-6) y a la calidad del proceso colectivo de reflexión y comunicación (Cotarelo, 2002: 11; Putnam, 2002: 458-473). Otros argumentos insisten en que estos instrumentos priorizan la búsqueda de públicos más globales mediante la teatralización de la política sin asegurar el acceso igualitario de individuos y países ni a las nuevas tecnologías ni al poder (Nye, 2003: 86-105).

Si bien los planteamientos que siguen son complementarios para los modelos denominados como democracia participativa, un tercer bloque de argumentación se construye no tanto sobre cuáles son —y en qué ámbitos— los mecanismos que posibilitan la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos, como en el proceso y la calidad de la discusión pública que acontece (o debe acontecer) cuando se instrumenta (o no) una decisión (Fearon, 2001: 130-160). Se constata que hay un crisis de legitimidad del sistema y se argumenta que la explicación de la misma hay que encontrarla en la tecnificación de la política que ha provocado la exclusión de la ciudadanía del debate público. Cada vez más un mayor número de cuestiones se ha sustraído de la discusión pública, lo que ha provocado tanto la despolitización de la ciudadanía como la crisis de legitimidad. Se constata, prácticamente en la mayoría de modelos representativos tradicionales, una disminución de la participación ciudadana en las elecciones, pero también en los partidos, en los sindicatos, en las iglesias, esto es, en algunos de los espacios donde se generaba, en esos contextos nacionales, capital social y que propugnaban la solidaridad con los demás. Se argumenta que ese proceso (que se refuerza mutuamente) se ha acompañado de un crecimiento de formas de vinculación social más individual y menos sólida, hecho que puede dificultar la consecución de objetivos de naturaleza colectiva. Esta privatización del capital social podría provocar un socavamiento de los mecanismos tradicionales de participación política de forma que

podríamos describir esta tendencia presentándola como la transformación de una política que requiere capital social en otra profesionalizada que recurre a los medios de comunicación. Una de sus consecuencias sería una reducción de las posibilidades de deliberación directa por parte de los ciudadanos y de encuentros cara a cara entre personas discrepantes (Putnam, 2003: 648).

La propuesta genérica para evitar estos escenarios se articula sobre la necesidad de incidir en la comunicación entre los distintos niveles de la vida política y llevando el debate desde el ámbito de las denominadas esferas del poder al espacio público. Sólo así será posible repolitizar a la ciudadanía y reforzar la legitimidad del sistema (Lukes y García, 1999: 3-5). El énfasis se construye sobre la necesidad del debate, de forma que este conjunto de ideas recibe el nombre genérico de *democracia deliberativa*.

va. Se ha establecido una diferenciación entre *poder comunicativo* y *poder administrativo*, de modo que la

influencia de las opiniones que compiten en el espacio público político y el poder comunicativo formado conforme a los procedimientos democráticos en el horizonte de ese espacio público, sólo pueden tornarse efectivos si, sin intenciones de conquistarlos, operan sobre el poder administrativo para programarlo y controlarlo (Habermas, 1998a: 148),

de forma tal que los ciudadanos puedan intervenir decisivamente en la conformación de la decisión y de la voluntad manteniendo simultáneamente la legitimidad del sistema.

El objetivo es que todos los afectados por una decisión —o sus representantes— han de involucrarse en el proceso que conducirá a la misma, de forma que el debate abarque a gobierno y ciudadanos y se produzca, igualmente, en el interior del propio gobierno (Stewart, 2001: 78). La deliberación favorece la educación y la tolerancia de los ciudadanos. Hace que sea necesario que se justifiquen las demandas, provoca que las decisiones sean mejores en términos de justicia distributiva y que se llegue a amplios consensos sobre las disposiciones. Con ello se legitiman las decisiones y se incrementa la calidad de la democracia, si bien la legitimidad no está tan relacionada con el *producto* final como con el propio proceso de deliberación (Cohen, 2001: 249-250). Con las prácticas deliberativas el consenso es más factible que el conflicto ya que facilita el desarrollo de planteamientos cooperativos, la confrontación dialéctica de diferentes conceptualizaciones sobre el interés general y el bien común. Se defiende que el proceso de discusión establecerá finalmente un orden en las preferencias y que la comunicación intrínseca a la deliberación se guiará en ausencia de la manipulación (Cohen, 2001: 244-248). Pero esta idea ha sido criticada en la medida en que se considera que no es posible garantizar que la manipulación no esté presente en el proceso deliberativo (Maravall, 1999: 156-157) o que la deliberación puede provocar que la ciudadanía defienda opiniones que no corresponden con sus intereses (Przeworski, 2001: 184-189). Sobre todo será necesario vertebrar mecanismos que impidan que, al igual que ha acontecido históricamente, la opinión y los intereses de los grupos más desfavorecidos o minoritarios queden sistemáticamente marginadas (Young, 2000: 7-20).

En el ámbito de lo que se denomina como democracia deliberativa se han realizado diferentes propuestas concretas sobre cómo generar ese

espacio común donde se debaten cuestiones de interés y se llega a una decisión. Algunas de ellas defienden la realización de *encuestas de opinión deliberativas* que tendrán como objetivo proporcionar a los decisores políticos el sentir de la población ante cuestiones concretas. Otras son modalidades diferenciadas que propugnan la conformación de grupos de ciudadanos —*minipopulus*— que realizan un proceso deliberativo durante un periodo de tiempo y que llevan a cabo propuestas sobre políticas concretas (Stewart, 2001: 79-91; Dahl, 1992: 408).

3. La representación como rendición de cuentas

Una de las principales críticas que se vierten sobre el modelo representativo se fundamenta en la dimensión de la *accountability*. En su vertiente horizontal, las prácticas políticas desvirtúan en numerosos escenarios la efectividad de los diseños institucionales. En el siglo XIX, por ejemplo, algunos autores como Bentham defendieron la necesidad de establecer un amplio sistema de controles sobre las instituciones —sobre sus detentadores— que evitase el abuso de poder, lo que se fundamentaba sobre todo en su convencimiento de que los políticos tendían a comportarse primando sus propios intereses egoístas (Colomer, 1991: 16-20). Así se defendía, entre otras, la necesidad de controlar a los gobernantes mediante la publicidad de todas las acciones de los políticos y de hacer responsable de cualquier decisión de un funcionario público a su superior jerárquico. El objetivo era tanto posibilitar la participación de la ciudadanía en la designación de los gobernantes como el control de la misma sobre su destitución (Moreso, 1992: 365-366), destacándose con ello que el sólo diseño institucional de poderes y controles no era suficiente para hacer efectiva la rendición de cuentas por parte de los detentadores de cargos públicos. Más recientemente se han propuesto mecanismos que posibiliten que los legislativos sancionen al ejecutivo por no poner en práctica adecuadamente sus decisiones o que el judicial pueda criticar al legislativo si las leyes elaboradas no se ajustan a los textos constitucionales (Pettit, 1999: 301). Estas cuestiones son especialmente relevantes; algunas de ellas serán analizadas en el proyecto de investigación, si bien en estas páginas nos centraremos en la rendición de cuentas en su vertiente vertical.

Si el poder reside en el pueblo, éste debe de contar, también, con los instrumentos precisos para la exigencia de tal rendición de cuentas. "El

demos debe ser el único que cuente con la oportunidad de resolver cómo se ordenarán, dentro del programa de acción, las cuestiones que deben decidirse mediante el procedimiento democrático" (Dahl, 1992: 140). Y dentro de esas puntos también se incluyen las condiciones y mecanismos a través de los cuales delegará su autoridad, así como los procedimientos a los que recurrirá para el *control* de la delegación y del programa de acción (Dahl, 1992: 141). Como hemos visto, el procedimiento por antonomasia en el modelo representativo para realizar la delegación —para dotar de autoridad— se concreta en las elecciones. Éstas son el instrumento clásico de participación ciudadana en la designación de quienes han de ser sus representantes y, por ende, la forma tradicional de involucrarse en el proceso de toma de decisiones. Pero los comicios electorales, como se ha referido, presentan una importante vertiente en cuanto mecanismo de rendición y exigencia de cuentas. En las elecciones, los ciudadanos pueden realizar un voto de carácter *prospectivo*, pero también *retrospectivo*, evaluando la acción de sus representantes durante el periodo inmediatamente anterior.

Una de las primeras cuestiones que relaciona *accountability* con elecciones remite a la existencia —de forma previa a los comicios— de un programa electoral. Mediante las elecciones se establece un *contrato* entre votantes y representantes que se configura sobre la base del cumplimiento de dicho programa político. El, habitualmente, escaso nivel de conocimiento de la ciudadanía sobre los contenidos de los programas electorales de los partidos en competición⁴ y las cercanías ideológicas y programáticas de los partidos políticos son argumentos a los que se recurre para señalar que, cada vez más, las formaciones políticas "acuden a la masa de temas disponibles en el mercado libre para entresacar de ellos los presupuestos pragmáticos de su ulterior existencia" (Beck, 2000: 41), perdiendo por el camino también su vertiente utópica y transformadora.

Con independencia de lo precisado, el programa electoral configura el simbolismo del *contrato* entre políticos y ciudadanos. Y su existencia nos introduce en el debate sobre el mandato imperativo y el sometimiento de los representantes a la disciplina de su partido. La concepción de la

⁴ En el caso español, por ejemplo, numerosos estudios del Centro de Investigaciones Sociológicas ponen de manifiesto este escaso conocimiento de los electores sobre los programas electorales de los partidos políticos, incluso de la formación política por la que finalmente orientan su voto.

representación contenida en el mandato representativo, a diferencia del imperativo, implica que los diputados no pueden ser obligados a seguir instrucciones de los electores. En la idea del mandato representativo va implícito un *estilo* de representación basado en la libertad de voto del parlamentario que pasa a ser una persona de confianza que decide de acuerdo con su propio criterio y no actúa como mero emisario de la voluntad de sus representados. El asentamiento de los partidos políticos en las democracias representativas produjo importantes modificaciones en este modelo, que sin embargo no se han traducido en una revisión exhaustiva de la teoría de la representación (Garrorena, 1991; Thomassen, 1994). Aunque es habitual que los textos constitucionales contengan una prohibición expresa del mandato imperativo entre electores y representantes, en la práctica éste ha sido sustituido por un mandato *de facto* muy fuerte entre los representantes y las cúpulas de los partidos. Como señalan diferentes autores, el verdadero mandato representativo es el que liga a electores y representantes, pero este mandato está acompañado del mandato imperativo que caracteriza la relación entre los representantes y las cúpulas de su partido (Garrorena, 1991; Porras, 1994).

La denominada independencia de los diputados en su actividad parlamentaria se refleja, en la práctica, en cuestiones como la disciplina de voto en el seno de los grupos parlamentarios. En el modelo de representación de partidos, la independencia del diputado se sustituye por la disciplina de voto, que garantiza el comportamiento coordinado de los diputados de un mismo grupo. Se argumenta que la cohesión del partido es fundamental para posibilitar el cumplimiento del programa del partido que gana las elecciones, al mismo tiempo que disminuye la incertidumbre en los electores respecto de la instrumentación efectiva de las promesas realizadas por dicha formación en el momento de la campaña electoral. Si la autoridad del partido sobre el representante no existe, entonces los electores no tendrán capacidad para influir sobre el contenido de las políticas y exigir la rendición de cuentas (Thomassen, 1994: 251). Igualmente se ha destacado que, sobre todo, los sistemas parlamentarios precisan de una condición necesaria tal como es la disciplina de los partidos (Sartori, 1994: 112).

Esta idea nos remite a una segunda vertiente de análisis: la que se establece entre el nivel de correspondencia entre promesas electorales y decisiones de los representantes. En la medida en que el programa electoral es identificado como un *contrato* entre representados y repre-

sentantes, éstos deben sujetarse en sus acciones a los contenidos establecidos en dicho programa. El argumento en contra de este presupuesto se fundamenta sobre el hecho de que, cuando un individuo accede a un puesto de representación, lo hace también al conocimiento de una mayor información. La misma puede desaconsejar la instrumentación de medidas que habían sido propuestas durante la fase de campaña electoral (Maravall, 1999: 159-160). A la vez, también es factible considerar que el contexto nacional o internacional haya experimentado un proceso de cambio importante que también haga desaconsejable la puesta en práctica de promesas electorales (Manin, Przeworski y Stokes 1999: 38-42). Finalmente, nos encontramos en escenarios donde no hay correspondencia entre las políticas que se defendieron durante la fase previa a las elecciones y las que se echan a andar y/o se defienden una vez concluido el proceso electoral (Stokes, 1999: 98-103).

El proceso de toma de decisiones se puede ver, por tanto, sometido a la tensión entre responsabilidad y receptividad (Sartori, 1992: 230-236). El ejercicio del poder de forma responsable puede llevar a la puesta en práctica de medidas que estén en contradicción con lo que se prometió, generando un escenario en el que no hay ningún mecanismo (excepto si consideramos como tal las elecciones posteriores) para asegurar que la decisión del elector sea respetada (Stokes, 1999: 110). Pero, incluso en este esquema, los electores no están exentos de verse influidos por ciertos factores, como un determinado tipo de liderazgo por ejemplo, que los hagan cambiar de opinión. Esto es, incluso en el supuesto de una promesa electoral muy específica y conocida por todos los votantes, pueden verse sometidos a un proceso —comunicativo, por ejemplo— destinado a modificar su opinión. De hecho, los políticos cuentan con un margen de acción relevante que les permite manipular la opinión de los ciudadanos para lograr un mayor margen de acción en sus políticas (Maravall, 1999: 156-157; Stokes, 2001: 161-178). Por otra parte, con la que se ha denominado complejización de las decisiones en el ámbito público se ha ido produciendo una disminución en la cantidad y calidad de la información que se transmite a los ciudadanos, al mismo tiempo que una disminución en la transparencia de los órganos del Estado. Simultáneamente ha ido aconteciendo una creciente disociación entre gobernantes —electos y legitimados a través de las urnas— y niveles administrativos, los cuales no se encuentran legitimados, si bien condicionan las decisiones (Porras, 1996: 22-23).

Se ha insistido en que, en la medida en que los representantes se guíen por la búsqueda de medidas populares, por la satisfacción de intereses particulares, por los escenarios inmediatos, sin llevar a cabo un análisis prospectivo sobre las implicaciones de sus (no) decisiones y dejen de perseguir, sobre todo, el interés general, se podrá estar ante unos representantes que son *receptivos*, pero no son (o lo son escasamente) *responsables* (Sartori, 1992: 230-236). Sin embargo, no puede considerarse que haya un solo sentido de utilidad pública, de metas sociales, de bien común: "no es intelectualmente defendible la postura según la cual las élites de la política pública (reales o presuntas) poseen un saber moral superior o mejores conocimientos de lo que constituye el bien común" (Dahl, 1992: 404). Prescindir de, o debilitar los mecanismos de exigencia de receptividad y de *accountability* en función de un posible criterio de responsabilidad podría conducir a un debilitamiento del propio modelo democrático (Dahl, 1992: 404).

Las propuestas para mejorar los mecanismos de rendición de cuentas pasan en su mayoría por involucrar más a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones. Una medida concreta sería la configuración de redes —*policy networks*— constituidas por todos los sectores que pueden estar involucrados en el diseño y puesta en marcha de una política pública y que cubrirían un amplio abanico —creciente— de campo de actuación (Vallespín, 2000: 132-133), tanto en ámbitos temáticos como en niveles de gobierno (Brugué y Gomà, 1998: 17-23). Otra alternativa ha propuesto la creación de *minipopulus* orientados a deliberar sobre una cuestión específica y que al cabo de un tiempo —un año— daría su opinión, que sería considerada como el veredicto del propio *demo* (Dahl, 1992: 408). En términos generales, la mayor parte de las medidas propugnadas pueden ser incluidas dentro de los planteamientos que defienden lo que se ha denominado como *democracia participativa* y *democracia deliberativa*.

Estas corrientes —ya consideradas en el apartado anterior y sobre las que no nos vamos a extender— otorgan una gran relevancia a la información de la que disponen los ciudadanos. La rendición de cuentas exige la publicidad de los actos y de las (no) decisiones de los representantes (Innerarity y Canel, 2000: 347-348). Es necesario que la política sea *publicitada*. Sólo con el acceso a la información se podrá contar con una ciudadanía bien informada y que podrá participar. La publicidad de la política es precisa para que pueda existir un *público raciocinante* (Habermas, 1981, cit. en Innerarity y Canel, 2000: 348). La calidad de la *accountability* está

relacionada con la existencia de pluralismo informativo y de medios de comunicación independientes (Maravall, 1999: 163; Innerarity y Canel, 2000: 350-351). A través de la búsqueda de mayor imbricación de los ciudadanos en la definición del bien común, de potenciar su control sobre el programa de acción política, de evitar la posible tendencia a justificar las decisiones en función de la complejidad, de participar efectivamente en el debate público e influir en la elección de los temas, se potenciará la democracia (Dahl, 1992: 406). En este esquema propositivo, el acceso a la información es esencial, como también lo es la definición de la agenda. No en vano se ha señalado que

la definición de las alternativas es el instrumento supremo del poder [...]. Aquel que determina cuál es la principal preocupación de la política goberna el país, porque la definición de las alternativas es la selección de los conflictos, y la selección de los conflictos atribuye poder (Schattschneider, 1960, cit. en Subirats y Gomà, 1998: 26).

Analizar cómo se llega a la definición de la prioridad de los *issues* y el papel de los medios de comunicación⁵ en dicho proceso es una cuestión capital para estudiar, entre otras cuestiones, la rendición de cuentas. La función principal de los medios de comunicación en una democracia es proporcionar a los ciudadanos la información que precisan tanto para controlar la acción del gobierno como para elegir entre distintas opciones políticas (Norris, 2001). Diferentes teorías se han elaborado en un intento de responder a la cuestión de cómo se establece la prioridad de los temas en el ámbito de lo público y qué actores intervienen en dicho proceso, evidentemente con una especial atención al papel de los medios de comunicación en el mismo. Completada con apreciaciones procedentes de la teoría del *framing*, de la teoría del *priming*, dentro de la teoría de la *agenda-setting* (Canel, 1999: 192-194) se ha realizado una serie de investigaciones cuyas conclusiones iniciales tienden a demostrar que la agenda política se establece mediante un proceso de competición entre políticos, periodistas y público (McCombs y Shaw, 1993).

⁵ Ha habido una tendencia creciente a que las propias instituciones representativas y los partidos desarrollen una serie de técnicas destinadas a proporcionar información a los ciudadanos sobre sus propuestas y decisiones. Estas modalidades de transparencia informativa no van a ser consideradas en estas páginas.

La teoría postula que los temas a los que los medios de comunicación conceden más atención son los que finalmente el público termina por identificar como los problemas más importantes en el país, de forma que se estará influyendo en las cuestiones sobre las que centrará su control y exigencia de rendición de cuentas. Este proceso tiene también otras importantes implicaciones. En la medida en que la opinión de la ciudadanía influye sobre las prioridades de los gobiernos, se estará interviniendo en el tipo de temáticas sobre las que los representantes centrarán su acción. La influencia de los medios de comunicación se ha destacado en la configuración de una opinión pública dominante, dentro de lo que se ha denominado la teoría *de la espiral del silencio* (Noelle-Neumann, 1974). Se ha señalado que la opinión pública realmente es la opinión dominante, no necesariamente la mayoritaria, en la medida en que los individuos tienden a silenciar sus propias opiniones si perciben que éstas no coinciden con las dominantes (Canel, 1999: 195; Martín, 2002: 183-189). Finalmente, también se ha referido que el tipo de información que priorizan los medios de comunicación (escándalos, corrupciones, etc.) influye en el alejamiento de los ciudadanos de los asuntos públicos y en el incremento de la desafección política. Las denominadas genéricamente como *videomalaise theories* destacan que las estrategias comunicativas de los medios tienen efectos perversos sobre la participación política de la ciudadanía (Sabato, 1991; Sartori, 1998) e incluso tienen un efecto desmovilizador de cara al compromiso cívico y al capital social (Putnam, 2002: 290-330). En sentido contrario, también se ha argumentado que las líneas comunicativas privilegiadas por los medios contribuyen a un mayor conocimiento de los asuntos públicos a pesar de todo. Y ello debido a que ponen a la población en contacto con otras realidades culturales y existenciales diferenciadas de la propia y provocan, también, debates y reflexiones de carácter moral, incluyendo como tales las discusiones sobre los propios contenidos de los medios de comunicación (Tomlinson, 2001: 202-212). Por otra parte, se ha señalado cómo internet podría contribuir no sólo a incrementar la participación de la ciudadanía en el proceso deliberativo y de toma de decisiones, sino también como instrumento de control del gobierno. Sin embargo, el tipo de uso que se realiza de internet desde las instituciones hacia la ciudadanía no está provocando una mayor implicación de la población en los asuntos públicos, de forma que

por ahora, en lugar de reforzar la democracia a base de fomentar la información a los ciudadanos y su participación, los usos de internet tienden más bien a profundizar la crisis de la legitimidad política, proporcionando una plataforma más amplia a la política del escándalo (Castells, 2001: 180).

Por último, una cuestión que afecta la rendición de cuentas es la forma de gobierno. En el debate sobre la forma de gobierno y la eficacia en la exigencia de rendición de cuentas, se ha argumentado que ésta se ve favorecida en mayor grado por el sistema presidencialista que por el parlamentario. En la medida en que en los sistemas parlamentarios está fortalecido el poder de los partidos sobre la elaboración de las listas electorales, que el primer ministro marca la agenda de convocatoria de elecciones, que controla a su mayoría parlamentaria, que la *moción de censura* no tiene en la práctica virtualidad y que el mismo primer ministro puede cambiar a los integrantes del gabinete sin dar explicaciones de sus decisiones, los procesos de control se ven dificultados. En los modelos parlamentarios, la rendición de cuentas no es realizada directamente por los que deciden —miembros del gobierno en un sentido amplio— y sí por los integrantes del parlamento, por el partido que sustenta al gobierno (Laver y Shepsle, 1999: 279-295). Se trata, así, de una rendición de cuentas *por persona interpuesta*. En sentido opuesto, al presidencialismo se le considera responsable de generar situaciones de ingobernabilidad e inestabilidad, dificultar el procesamiento de consensos, la más probable generación de escenarios de *suma cero*, la posible existencia de apoyos partidistas diferenciados para el presidente y el parlamento. Se identifica también que en los regímenes presidencialistas hay más dificultades para exigir responsabilidades en la medida en que la instrumentación práctica de las fórmulas presidencialistas se acompaña, en numerosos supuestos, de la no reelección, al menos inmediata (Linz, 1997; Mainwaring, 1990; Stokes, 1999; Cheibub y Przeworski, 1999).

Aun cuando, con matizaciones derivadas de la forma de gobierno, uno de los argumentos que están presentes desde hace años en los análisis sobre la debilidad en la exigencia de rendición de cuentas es el denominado declive del parlamento, cuestión que ha llegado a ser un tópico (Dahl, 1973: 395-397). Ya en el primer tercio del siglo se hablaba de una crisis del legislativo provocada, en términos generales, por un *exceso de parlamento* (Wheare, 1981: 221). En la actualidad, el concepto de crisis sigue enmarcando cualquier reflexión sobre la institución parlamenta-

ria, si bien se articula sobre otros presupuestos el origen causal de la misma. Se arguye que la crisis del parlamento viene provocada por su debilidad frente a otras instituciones del sistema político, en especial frente a un ejecutivo fortalecido (Montero, 1990: 105) que acumula funciones que correspondían antaño al legislativo. Los fenómenos de extensión de la participación, con la consiguiente incorporación al parlamento de intereses plurales y, en gran medida, antagónicos; la progresiva, y cambiante, articulación de la participación política a través de las organizaciones partidistas; la refeudalización de la política y la globalización de esta esfera han provocado cambios trascendentales en los sistemas políticos. Y estas modificaciones han afectado el equilibrio preexistente, necesariamente inestable, entre los diferentes poderes que era propugnado por el liberalismo clásico. Cuando se defiende la crisis en la que se encuentra inmersa el parlamento se hace, en muchas ocasiones, relativizando la transcendencia de estos cambios que han provocado que el ejecutivo haya ido asumiendo la realización de otras funciones las cuales, se olvida, con anterioridad ninguna institución realizaba. Ello significaría que si bien el ejecutivo ha ampliado su campo de actuación, este proceso no lo ha recorrido a expensas de privar al legislativo de algunas funciones que antes desempeñaba y, de hecho, el parlamento ha incrementado, igualmente, sus poderes y ha diversificado sus funciones, aun cuando en relación con el ejecutivo se ha debilitado (Wheare, 1981: 223). La denominada crisis del parlamento se establece a partir de la comparación con una institución parlamentaria que, en gran medida, es producto de una construcción ideal. Esto es, se compara el parlamento actual con un modelo mítico enclavado en una supuesta edad dorada del parlamento decimonónico, en el que los parlamentarios, independientes y generalistas, discutían de forma libre e irrestricta acerca de todas las cuestiones de interés general y decidían con igual libertad y autonomía de criterio (Loewenberg, 1971: 9-10). Evidentemente, el resultado de la comparación es negativo para el parlamento actual en la medida en que está supeditado a las directrices que le llegan desde el ejecutivo, de las cúpulas de los partidos o de mesas de concertación y, de esta forma, los parlamentarios sólo refrendan, disciplinadamente, lo acordado en otras arenas.

Quienes acuden a este esquema relacional tienden a obviar que las características de aquellos sistemas políticos eran bastante diferentes de los actuales, entre otras cosas debido a que la mayoría de la población

no tenía cabida en los mismos. Parece, por tanto, más operativo analizar la institución parlamentaria sin compararla con modelos ideales y atendiendo, por el contrario, a la pregunta de si un parlamento, dentro de un sistema político dado y en un periodo histórico concreto, cumple, y cómo lo hace, objetivos relevantes para el sistema político (Santamaría, 1998: 14-15). La cuestión, por tanto, es establecer cuáles son las funciones definitorias de la institución parlamentaria. Esta tarea es difícil en la medida en que es extremadamente complejo elaborar una lista exhaustiva de las funciones que un parlamento debe cumplir en la actualidad para merecer tal nombre. Ello no implica que no se hayan realizado intentos de clarificación de las funciones más relevantes, y, probablemente, la taxonomía más aceptada sea la elaborada por Packenham: válvula de seguridad, legitimación latente, legitimación manifiesta, reclutamiento de la élite política, socialización de la élite política, legislativa, articulación de intereses, resolución de conflictos, control del gobierno y de la administración, socialización política ciudadana y atención a demandas. Un listado de funciones que pueden, siguiendo a su autor, ser englobadas en tres grandes grupos: legitimación, legislación y vinculación entre la sociedad y el sistema político (Packenham, 1990: 86-89).

Como se ha mencionado, los cambios que han experimentado los sistemas políticos de nuestro entorno en las últimas cinco décadas se han acompañado del hecho de que el parlamento ha perdido el monopolio de determinadas funciones y, en lo relativo a otras, comparte la ejecución con nuevos actores. Una de las tareas de los parlamentos era la de constituirse en foro de debate de cuestiones políticas y sociales. El desarrollo de los medios de comunicación de masas, especialmente la radio y la televisión, ha condicionado el ejercicio de esta función y es de esperar que lo haga más en el futuro (Santamaría, 1998: 15). Incluso la atención a las quejas de los ciudadanos es menos relevante que en el pasado, debido tanto a la complejidad de las demandas que superan la capacidad y el tiempo de los legisladores como al mayor desarrollo de la administración y a la, en teoría, mayor cercanía de ésta con los ciudadanos (Wheare, 1981: 225-226). El fortalecimiento del ejecutivo frente al parlamento se debería también a la fragmentación e inmovilismo de éste (Dahl, 1973: 25). El parlamento ha dejado, igualmente, de ser la casi exclusiva instancia de representación política. Los procedimientos neocorporativos y la expansión de los nuevos movimientos sociales han implicado el cuestionamiento de la capacidad y de la calidad de la representación ejercida por la institu-

ción parlamentaria. Los sistemas políticos se han incorporado a procesos de integración al mismo tiempo que a los de globalización, todo lo cual provoca que, cada vez más, las decisiones políticas excedan la capacidad de maniobra de los parlamentos nacionales. La actividad política se ha incrementado y complejizado como consecuencia de la expansión del aparato estatal, fruto del desarrollo del Estado benefactor. No menos importante es la evolución experimentada por las formaciones partidistas que ha convertido a la institución parlamentaria en un *parlamento de partidos* (Delgado, Martínez y Oñate, 1998: 18). Todo ello ha dejado su impronta en la forma en la que los parlamentos realizan sus funciones tradicionales, si bien, como se ha referido, los parlamentos

han operado siempre dentro de un margen sustancial de limitaciones. Estas últimas podrían de hecho haber cambiado a lo largo de los años, pero sería muy difícil justificar la idea de que la eficacia y autoridad de las instituciones representativas se ha debilitado especialmente en los últimos tiempos (Held, 1996: 263).

Lo que sí parece constatarse es que el parlamento ha visto transformar la forma en la que tradicionalmente realizaba las funciones de control de la acción del ejecutivo. Se ha ido generando un escenario que ha sido denominado como de *responsabilidad política difusa*. Ésta no se concretaría en manifestaciones parlamentarias, ya sea por el control del partido del gobierno de la mayoría parlamentaria, ya sea por el diseño favorecedor de la gobernabilidad de algunos instrumentos de control (Vilas, 1978: 119). El control se sintetizaría en la posibilidad de llevar a cabo una serie de acciones, o de generar un conjunto de escenarios, por la oposición en el parlamento, que podrían incidir en la opinión pública de cara a las siguientes elecciones (Montero, 1990: 121; Lledó, 2001: 145-148), lo cual también remite al papel de los medios de comunicación. De esta forma, el parlamento habría transformado también los procedimientos tradicionales para exigir responsabilidades al ejecutivo y todo ello incidiría en la propia rendición de cuentas, esto es, la última de las dimensiones de la representación política considerada.

BIBLIOGRAFÍA

Agacinski, S. 1998. *Política de sexos*. Madrid: Taurus.
Aguiar, F. 2001. "A favor de las cuotas femeninas", *Claves* 116: 28-35.

Almond, G. A., y S. Verba. 1963. *The Civic Culture*. Princeton: Princeton University Press.

Andeweg, R. 1996. "Elite-mass Linkages in Europe: Legitimacy Crisis or Party Crisis?" En *Elitism, Populism and European Politics*, compilado por J. Hayward. Oxford: Clarendon Press.

Badillo, P. 2003. "¿Pluralismo versus multiculturalismo?" En *Pluralismo, tolerancia, multiculturalismo. Reflexiones para un mundo plural*, coordinado por P. Badillo. Madrid: Akal/Universidad Internacional de Andalucía.

Baras, M., y J. Botella. 1996. *El sistema electoral*. Madrid: Tecnos.

Barber, B. 1984. *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.

Baubök, R. 1999. "Justificaciones liberales para los derechos de los grupos étnicos", En *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, compilado por S. García y S. Lukes. Madrid: Siglo XXI.

Beck, U. 1997. "La reinvenCIÓN de la política: hacia una teoría de la modernización reflexiva". En U. Beck, A. Giddens y S. Lash, *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*. Madrid: Alianza.

Beck, U. 2000. *La democracia y sus enemigos*. Barcelona: Paidós.

von Beyme, K. 1986. *Los partidos políticos en las democracias occidentales*. Madrid: CIS.

Bobbio, N. 1992. *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Brugué, J., y R. Gallego. 2001. "¿Una administración pública democrática?" En *Ciudadanos y decisiones públicas*, compilado por J. Font. Barcelona: Ariel.

Brugué, Q., y R. Gomà. 1998. "Gobierno local: de la nacionalización al localismo y de la gerencialización a la repolitización". En *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*, compilado por Q. Brugué y R. Gomà. Barcelona: Ariel.

Canel, M. J. 1999. *Comunicación política. Técnicas y estrategias para la sociedad de la información*. Madrid: Tecnos.

Cairo, H. 2002. *Democracia digital. Límites y oportunidades*. Madrid: Trotta.

Castells, M. 2001. *La galaxia internet. Reflexiones sobre internet, empresa y sociedad*. Madrid: Plaza & Janés.

Cohen, J. 2001. "Democracia y libertad". En *La democracia deliberativa*, compilado por J. Elster. Barcelona: Gedisa.

Colomer, J. M. 1991. *Bentham*. Barcelona: Península.

Colomer, J. M. 2001. *Instituciones políticas*. Barcelona: Ariel.

Cotarelo, R. 1985. *Los partidos políticos*. Madrid: Sistema.

Cotarelo, R. 2002. "¿Democracia electrónica vs. democracia deliberativa?" En *Democracia digital. Límites y oportunidades*, compilado por H. Cairo. Madrid: Trotta.

Chibub, J. A., y A. Przeworski. 1999. "Democracy, Elections and Accountability for Economic Outcomes". En *Democracy, Accountability and Representation*,

compilado por A. Przeworski, S. Stokes y B. Manin. Cambridge: Cambridge University Press.

Dahl, R. 1973. "Epilogue". En *Political Oppositions in Western Democracies*, compilado por R. Dahl. Londres: Yale University Press.

Dahl, R. 1973. "Introduction". En *Regimes and Oppositions*, compilado por R. Dahl. Londres: Yale University Press.

Dahl, R. 1989. *La polarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.

Dahl, R. 1992. *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.

Dahl, R. 1999. *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Taurus. Madrid: Delgado, I., A. Martínez y P. Oñate. 1998. *Parlamento y opinión pública en España, Opiniones y Actitudes*, núm. 19. Madrid: CIS.

Diamond, L. comp. 1993. *Political Culture and Democracy in Developing Countries*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Dietz, G. 2002. "Cultura, etnicidad e interculturalidad: una visión desde la antropología social". En *El discurso intercultural. Prolegómenos a una filosofía intercultural*, compilado por G. González. Madrid: Biblioteca Nueva.

Easton, D. 1965. *A Systems Analysis of Political Life*. Nueva York: John Wiley.

Easton, D. 1975. "A Re-Assessment of the Concept of Political Support". *British Journal of Political Science* 5: 435-437.

Fearon, J. D. 1999. "Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance". En *Democracy, Accountability and Representation*, compilado por A. Przeworski, S. Stokes y B. Manin. Cambridge: Cambridge University Press.

Fearon, J. D. 2001. "La deliberación como discusión". En *La democracia deliberativa*, compilado por J. Elster. Barcelona: Gedisa.

Fiorina, M. P. 2002. "Parties, Participation and Representation in America: Old Theories Face New Realities". En *Political Science. State of Discipline*, compilado por I. Katzenbach y H. V. Milner. Nueva York: Norton and Company.

Font, J. coord. 2001. *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.

García, E. 1998. "El discurso liberal: democracia y representación". En R. del Águila, F. Vallespín *et al.*, *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza.

García, E. 2001. "Crisis de la representación política: exigencias de la política de la presencia". *Revista de Estudios Políticos* 111: 215-226.

Garrorena, A. 1991. *Representación política y constitución democrática*. Madrid: Cívitas.

Giddens, A. 1996. *Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales*. Madrid: Cátedra.

Giddens, A., y W. Hutton. 2001. "Luchar para defendernos". En *En el límite. La vida en el capitalismo global*, compilado por A. Giddens y W. Hutton. Barcelona: Kriterios Tusquets.

Giner, S. 2000. "Cultura republicana y política del porvenir". En *La cultura de la democracia: el futuro*, coordinado por S. Giner. Barcelona: Ariel.

Habermas, J. 1998a. *Más allá del Estado nacional*. Madrid: Trotta.

Habermas, J. 1998b. *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.

Held, D. 1996. *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza.

Held, D. 1997. *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona: Paidós.

Held, D. y McGrew, A. 2000. "The Great Globalization Debate: an Introduction". En *The Global Transformations Reader. An Introduction to the Globalization Debate*, compilado por D. Held y A. MacGrew. Cambridge: Polity Press.

Innerarity, C., y M. J. Canel. 2000. "El Congreso en los medios de comunicación, terreno de juego". En *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, compilado por A. Martínez. Madrid: Tecnos.

Katz, R., y P. Mair. 1995. "Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party". *Party Politics* 9: 1-28.

Kitschelt, H. 2001. "Panoramas de intermediación de intereses políticos: movimientos sociales, grupos de interés y partidos a comienzos del siglo XXI". En *Construcción de Europa, democracia y globalización*, vol. I, compilado por R. Máiz. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela.

Kymlicka, W. 1996. *Ciudadanía multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós.

Kymlicka, W. 1999. "Nacionalismo minoritario dentro de las democracias liberales". En *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, compilado por S. García y S. Lukes. Madrid: Siglo XXI.

Kymlicka, W. 2003. *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*. Barcelona: Paidós.

Laver, M., y K. A. Shepsle. 1999. "Government Accountability in Parliamentary Democracy". En *Democracy, Accountability and Representation*, compilado por A. Przeworski, S. Stokes y B. Manin. Cambridge: Cambridge University Press.

Lechner, N. 1986. *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*. Madrid: CIS.

Léfort, C. 1991. "Démocratie et représentation". En *Métamorphoses de la représentation politique au Brésil et en Europe*, coordinado por D. Pecaut y B. Sorj. París: Editions du Centre National de la Recherche Scientifique.

Linz, J. J. 1987. *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza.

Linz, J. J. 1997. "Democracia presidencial o parlamentaria ¿Qué diferencia implica?". En *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*, compilado por J. J. Linz y A. Valenzuela. Madrid: Alianza.

Linz, J. J. 1998. "Problemas de la democracia hoy". En *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*, compilado por J. Montabes. Madrid: CIS.

Lijphart, A. 2000. *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel.

Loewenberg, G. 1971. *Modern Parliaments: Change or Decline?* Chicago: Aldine-Atherton.

Lukes, S., y S. García. 1999. "Introducción". En *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, compilado por S. Lukes y S. García, Madrid: Siglo XXI.

Lledó, P. 2001. "La influencia de los debates electorales sobre la decisión de voto: el caso de mayo de 1993 en España". *Revista Española de Ciencia Política* 5.

Mainwaring, S. 1990. "Presidentialism in Latin America". *Latin America Research Review* 1: 157-179.

Máiz, R. 2001. "Teoría normativa y análisis empírico de la Democracia en Robert Dahl". En *Teorías políticas contemporáneas*, compilado por R. Máiz. Valencia: Tirant lo Blanch.

Manin, B. 1998. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.

Manin, B., A. Przeworski y S. Stokes. 1999. "Introduction". En *Democracy, Accountability and Representation*, compilado por A. Przeworski, S. Stokes y B. Manin. Cambridge: Cambridge University Press.

Maravall, J.M. 1999. "Accountability and Manipulation". En *Democracy, Accountability and Representation*, compilado por A. Przeworski, S. Stokes y B. Manin. Cambridge: Cambridge University Press.

Martín, L. 2002. *Marketing político. Arte y ciencia de la persuasión en democracia*. Barcelona: Paidós.

Martínez, E. 2000. "La legitimidad de la democracia paritaria". *Revista de Estudios Políticos* 107: 113-149.

McCombs, M., y D. Shaw. 1993. "The Evolution of Agenda-Setting Research: Twenty-Five Years in the Market-Place of Ideas". *Journal of Communication* 3.

Mitchell, P. 2000. "Voters and Representatives: Electoral Institutions and Delegation in Parliamentary Democracies". *European Journal of Political Research* 37: 330-351.

Montero, J. R. 1990. "Parlamento y opinión pública: las percepciones y los niveles de apoyo de las Cortes Generales". En *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, compilado por A. Garrorena. Madrid: Tecnos.

Montero, J. R. 1998. "Sobre el sistema electoral español: rendimientos políticos y criterios de reforma". En *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*, compilado por J. Montabes. Madrid: CIS.

Montero, J. R., y R. Gunther. 2002. "Los estudios sobre los partidos políticos: una revisión crítica". *Revista de Estudios Políticos* 118: 9-38.

Moreso, J. J. 1992. *La teoría del derecho de Bentham*. Barcelona: PPU.

Morlino, L. 1985. *Cómo cambian los régimen políticos*. Madrid: CEC.

Navarro, V. 2002. *Bienestar insuficiente, democracia incompleta. Sobre lo que no se habla en nuestro país*. Barcelona: Anagrama.

Noelle-Neumann, E. 1974. *The Spiral of Silence. Public Opinion: our Social Skin*. Chicago: Chicago University Press.

Norris, P. 1999. "Institutional Explanations for Political Support". En *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, compilado por P. Norris. Oxford: Oxford University Press.

Norris, P. 2001. "Campaign Communications". En *Comparing Democracies 2. Elections and Voting in Global Perspective*, compilado por L. Le Duc, R. G. Niemi y P. Norris. Londres: Sage.

Nun, J. 2000. Democracia. ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos? Madrid: Siglo XXI.

Nye Jr., J.S. 2003. *La paradoja del poder norteamericano*. Madrid: Taurus.

Offe, C. 2001. "¿La desafección política como consecuencia de las prácticas institucionales?". En *Construcción de Europa, democracia y globalización*, vol. II, compilado por R. Máiz. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela.

Packenham, R. 1990. "Legislatures and Political Development". En *Legislatures*, compilado por P. Norton. Oxford: Oxford University Press.

Paramio, L. 1999. "Cambios sociales y desconfianza política: el problema de la agregación de preferencias". *Revista Española de Ciencia Política* 1.

Penadés, A. 2000. *Los sistemas elementales de representación*, núm. 27. Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales.

Pettit, P. 1999. *Republicanismo. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*. Barcelona: Paidós.

Phillips, A. 1999. "La política de la presencia: la reforma de la representación política". En *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, compilado por S. García y S. Lukes. Madrid: Siglo XXI.

Pitkin, H. 1985. *El concepto de representación política*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Porras, A. 1996. *Representación y democracia avanzada*. Madrid: CEC.

Powell, B. 2000. *Elections as Instruments of Democracy. Majoritarian and Proportional Visions*. New Haven: Yale University Press.

Przeworski, A. 1988. "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia". En *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 3, compilado por G. O'Donnell *et al.* Buenos Aires: Paidós.

Przeworski, A. 1998. "Democracia y representación". *Revista del CLAD* 19: 9-44.

Przeworski, A. 2001. "Deliberación y dominación ideológica". En *La democracia deliberativa*, compilado por J. Elster. Barcelona: Gedisa.

Putnam, R. D. 2002. *Sólo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.

Putnam, R. D. 2003. "Conclusión". En *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*, compilado por R. D. Putnam. Barcelona: Galaxia Gutenberg.

Requejo, F. 1999. "Democracia liberal y federalismo plural en España". En *Asimetría federal y estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, compilado por E. Fossas y F. Requejo. Madrid: Trotta.

Rivero, A. 1998. "El discurso republicano". En *La democracia en sus textos*, compilado por R. del Águila, F. Vallespín *et al.* Madrid: Alianza.

Rodríguez, A. 1987. "Un marco para el análisis de la representación política en los sistemas democráticos". *Revista de Estudios Políticos* 58: 137-190.

Rotchild, D., y C. Hartzell. 2002. "La seguridad en las sociedades profundamente divididas: el papel de la autonomía territorial". En *Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*, coordinado por W. Safran y R. Máiz. Barcelona: Ariel.

Sabato, L. 1991. *Feeding Frenzy: how Attack Journalism has Transformed American Politics*. Nueva York: Free Press.

Sabine, G. 1982. *Historia de la teoría política*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.

Safran, W. 2002. "Dimensiones espaciales y funcionales de la autonomía". En *Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*, coordinado por W. Safran y R. Máiz. Barcelona: Ariel.

Sánchez Cuenca, I. y P. Lledó. coords. 2002. *Artículos federalistas y antifederalistas. El debate sobre la constitución americana*. Madrid: Alianza.

Santamaría, J. 1998. "El papel del Parlamento durante la consolidación democrática y después". *Revista Mexicana de Sociología* 2 (abril-junio): 3-20.

Sartori, G. 1992. *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza.

Sartori, G. 1994. *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.

Sartori, G. 1998. *Homo videns. La sociedad teledirigida*. Madrid: Taurus.

Sartori, G. 1999. "En defensa de la representación política". *Claves de la Razón Práctica* 91: 2-6.

Sartori, G. 2001. *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Madrid: Taurus.

Schedler, A. 1999. "Conceptualizing Accountability". En *The Self-Restraining State*, compilado por A. Schedler, L. Diamond y M. Plattner. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Schumpeter, J. A. 1984. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Ediciones Folio.

Siedentop, L. 2000. *Democracy in Europe*. Londres: Allen Lane The Penguin Press.

Stewart, J. 2001. "De la innovación democrática a la democracia deliberativa". En *Ciudadanos y decisiones públicas*, compilado por J. Font. Barcelona: Ariel.

Stimson, J. A. 1999. "Party Government and Responsiveness". En *Democracy, Accountability and Representation*, compilado por A. Przeworski, S. Stokes y B. Manin. Cambridge: Cambridge University Press.

Stokes, S. 1999. "What do Policy Switches tell us about Democracy?" En *Democracy, Accountability and Representation*, compilado por A. Przeworski, S. Stokes y B. Manin. Cambridge: Cambridge University Press.

Stokes, S. 2001. "Patologías de la deliberación". En *La democracia deliberativa*, compilado por J. Elster. Barcelona: Gedisa.

Subirats, J. 2001. "Nuevas mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas". En *Ciudadanos y decisiones públicas*, coordinado por J. Font. Barcelona: Ariel.

Subirats, J., y R. Gomà. 1998. "Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis". En *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, compilado por R. Gomà y J. Subirats. Barcelona: Ariel.

Taylor, C. 1999. "Por qué la democracia necesita el patriotismo". En *Los límites del patriotismo. Identidad, pertenencia y "ciudadanía mundial"*, compilado por M. Nussbaum. Barcelona: Paidós.

Thomassen, J. 1994. "Empirical Research into Political Representation: Failing Democracy or Failing Methods?" En *Elections at Home and Abroad: Essays in Honor of Warren E. Miller*. Michigan: University of Michigan Press.

Tomlinson, J. 2001. *Globalización y cultura*. México: Oxford University Press.

Torres del Moral, A. 1982. "Crisis del mandato representativo en el estado de partidos". *Revista de Derecho Político* 14: 7-30.

Tucídides. 1990. *Historia de la guerra del Peloponeso*, libros I-II. Madrid: Gredos.

Tully, J. 1995. *Strange Multiplicity. Constitutionalism in an Age of Diversity*. Cambridge: Cambridge University Press.

Valenzuela, A. 1990. "Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notions, Process and Facilitating Conditions". *Working Papers* 150. Notre Dame University: Helen Kellogg Institute.

Vallespín, Fernando. 2000. *El futuro de la política*. Madrid: Taurus.

Vilas, X. 1978. "Relaciones gobierno parlamento y sistemas de legitimación del poder". En *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*, compilado por M. Ramírez. Barcelona: Labor.

Wheare, K. 1981. "El ocaso del legislativo". En *El gobierno: estudios comparados*, compilado por J. Blondel *et al.* Madrid: Alianza.

Young, I. M. 1996. "Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal". En *Perspectivas feministas en teoría política*, compilado por C. Castells. Barcelona: Paidós.

Young, I. M. 2000. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Recibido: 18 de septiembre de 2003.

Aceptado: 13 de abril de 2004.