

La representación política como proceso recurrente: transformaciones y pervivencia de la representación liberal

MARÍA JOSEFA RUBIO LARA

UNED (Madrid)

La democracia liberal se ha impuesto en las sociedades contemporáneas pero, a pesar de su éxito, sus principios y efectos no han dejado de suscitar críticas. Entre éstas, una crítica ya secular que se retrotrae a los albores del gobierno representativo se ha centrado en la idea de que la democracia representativa es deficitaria respecto a la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos, lo que ha conducido a que algunos teóricos propugnen el modelo de «democracia participativa» como alternativa a aquélla.¹ Sin embargo, los defensores de la participación no han conseguido plantear un sistema cuya articulación institucional constituyese una respuesta a la naturaleza representativa de la democracia. La repercusión práctica de las propuestas críticas, en todo caso, han logrado ampliar el ámbito de la democracia pero sin alterar su naturaleza. Por otra parte, el gobierno representativo no ha permanecido inmutable desde que fuera concebido por el pensamiento liberal; las transformaciones de la dinámica política y, en particular, el protagonismo de los partidos políticos en la relación entre diputados y electores, suscitaron importantes desafíos a los principios liberales. Ahora bien, por encima de las críticas vertidas sobre la representación política y los cambios introducidos por la realidad, sus presupuestos liberales no parecen haberse superado a pesar de que es indiscutible el conflicto que la práctica introduce en esos fundamentos teóricos.

La pervivencia de los principios liberales en la representación política moderna ha sido destacada en diferentes estudios, aunque las conclusiones no siempre resultan convergentes. Entre los últimos trabajos debe citarse la obra *Los Principios del Gobierno Representativo*, de Manin, en la que el autor anali-

za los efectos de las instituciones concebidas por los teóricos del gobierno representativo. En síntesis, Manin constata que los principios liberales persisten respecto a la institución utilizada para la selección de gobernantes y en relación a la influencia de la voluntad del pueblo en las decisiones.² Por su parte, Garrorena coincide en parte con las ideas de Manin al sostener que la teoría ha sido incapaz de acometer la revisión de los fundamentos clásicos y que las transformaciones de la representación, lejos de haber superado los presupuestos originarios, son una consecuencia de lo que estaba implícito en ellos. Desde estos planteamientos se defiende que es necesario revisar la teoría con el objeto de crear una auténtica relación representativa no mediante formas imperativas, sino fomentando la representación ante el poder, es decir, garantizando la oposición parlamentaria.³ Frente a estas posturas que corroboran la vigencia de los fundamentos liberales y en las que incluso se llega a proponer, como en el último caso, la necesidad de revisarlos, otros autores mantienen que esos fundamentos son ineludibles. En esta última orientación se encuadran las propuestas de Sartori, que en un artículo al que titula significativamente «En defensa de la representación», sostiene, frente a los que propugnan un mayor acercamiento al modelo de democracia directa, que la prohibición del mandato imperativo es inherente a la democracia representativa. Según el profesor italiano, la explicación hay que encontrarla, entre otras razones, en el hecho de que los parlamentos, además de representar al pueblo, tienen que gobernar sobre el pueblo, por lo que los diputados no pueden ser meros delegados; en caso contrario, la función de gobierno se resentiría, porque en el supuesto de que los diputados se sometiesen a las exigencias de los electores, terminarían por prevalecer los intereses locales sobre los intereses generales. Para Sartori la vuelta al mandato imperativo «sólo puede llevarnos a un sistema representativo altamente disfuncional y localmente fragmentado que pierde de vista el interés general».⁴

En definitiva, según Sartori la independencia del representante es uno de esos principios liberales que no puede caer en desuso, porque se trata de una de las características esenciales de la representación moderna, característica que, por otra parte, fue concebida como un requisito esencial para la representación de intereses generales. Pero, precisamente, la objeción que se realiza desde hace decenios a la teoría liberal es que sus presupuestos resultan inadecuados para entender a la representación moderna, ya que aquella se basa en la idea de interés general.

Dejando al margen ciertos argumentos liberales que se apoyan en razones elitistas para justificar el gobierno representativo por tratarse de un modelo cualitativamente distinto y superior a la democracia, en realidad, la diversidad de intereses existentes en una sociedad es la premisa sobre la que se construye la representación política, no sólo por parte del liberalismo, sino desde otras posiciones teóricas. Baste recordar que C. Schmitt distinguía el liberalismo de la democracia porque ambos se regían por principios distintos: el primero se basa-

ba, en la representación caracterizada por la heterogeneidad de intereses y la segunda, en la identidad debido a la homogeneidad de intereses.⁵ En esta misma línea, la concepción pluralista, y en particular R. Dahl, entiende que el régimen representativo es una solución técnica para aplicar la democracia al tamaño del demos, pues sólo mediante este modelo es viable la democracia a gran escala y en sociedades con intereses heterogéneos, los cuales son un obstáculo para la idea de autogobierno.⁶ Desde estos planteamientos y en contra de la teoría liberal clásica que hace gravitar el concepto de representación en torno a la idea de interés general, la corriente pluralista niega que exista un único interés; los intereses son muchos, lo que no impide para que Dahl sostenga que pueden ser tomados en consideración en el proceso político a través del pluralismo asociativo y la descentralización de las decisiones;⁷ lo política deviene, pues, en negociación entre intereses en conflicto, y las decisiones políticas son el resultado de un proceso agregativo de intereses definidos previamente.

La concepción pluralista de la democracia liberal y la negación de la existencia de un interés general pueden resultar coherentes si se analiza la representación desde la participación, es decir, si se considera que todos los intereses existentes tienen capacidad de influencia, de forma que el ámbito político es una arena neutral donde se desarrollan los conflictos de intereses. Por el contrario, si es innegable la diversidad de intereses en la sociedad y no se descuida que la representación parte de esta premisa, aparentemente existe cierta contradicción en que el liberalismo clásico fundamente la representación en la idea de interés general. Sin embargo, esta aparente contradicción, así como la pervivencia de los principios liberales, puede explicarse si se tiene en cuenta que la representación fue concebida, prioritariamente, como un mecanismo de integración política y que, por encima de las transformaciones acaecidas sobre el gobierno representativo, la necesidad de fomentar la integración de intereses es una tendencia recurrente. No se trata aquí de contraponer la idea de integración de intereses a la de agregación, sino de destacar el predominio de la primera sobre la segunda en las aportaciones de los primeros teorizadores liberales y en la práctica de la representación.⁸

La idea de que la esencia de la representación estriba en crear la unidad política ante la falta de unanimidad de intereses fue ya objeto de reflexión para Hobbes, que pasa por ser uno de los primeros teóricos que se ocuparon del concepto moderno de representación, y continuó siendo objeto de estudio para C. Schmitt, así como para los autores de la Teoría del órgano. Por el contrario, en trabajos más recientes, a la hora de dar cuenta de las funciones de la representación, se hace más hincapié en la función de prestar consentimiento y de legitimar el poder político, si bien, como veremos más adelante, ambas funciones deben explicarse a partir de la necesidad de simplificar la pluralidad de intereses.

Existen razones para considerar que el interés general pertenece a ese cú-

mulo de ideas periclitadas por su incapacidad de dar cuenta de las democracias contemporáneas. No obstante, como se tratará de argumentar en esta exposición, y aunque parezca contradictorio, la necesidad de superar la pluralidad de intereses es una constante de la representación política que no ha perdido vigencia. En efecto, esa necesidad está presente ya en la génesis del concepto moderno de representación según se desprende tanto del contexto histórico en el que surgió como de las reflexiones liberales. Asimismo, aunque la evolución de las instituciones utilizadas para canalizar la representación de intereses es un correlato de la fragmentación de los mismos y demuestran la dificultad de sustentar la idea de interés general, también es cierto que la práctica de las instituciones representativas se ha orientado a simplificar los intereses en conflicto. Si se acepta este común denominador, quizá haya que admitir la imposibilidad de superar los fundamentos de la concepción liberal y se explique la falta de respuesta para conciliar la teoría con la realidad, tan profusamente destacada por los estudiosos que se han ocupado del tema.

1. La integración de intereses desde la perspectiva liberal

Comúnmente, se admite que no es hasta la época de la Revolución Francesa cuando se produce una ruptura nítida con la representación medieval.⁹ En este contexto, el nuevo concepto de representación se encuentra asociado al surgimiento de una nueva forma de legitimidad del poder político, hecho que es esencial para aprehender la naturaleza de la representación política moderna. Frente a la desigualdad determinada por la herencia, la ideología liberal, al defender entre sus postulados esenciales la libertad e igualdad de los hombres, minó la legitimidad de toda autoridad que no se basase en el consentimiento de los mismos. Según los planteamientos liberales, el origen del poder se encuentra en el pueblo integrado por hombres libres. Al considerar que el poder emanaba del pueblo o de la nación, se daba un giro de ciento ochenta grados a la legitimidad del poder imperante en el Antiguo Régimen; sin embargo, el pensamiento liberal no cuestionó la cualidad soberana del poder político, aunque otros principios liberales, como la división de poderes, no resultasen congruentes desde un punto de vista teórico con el concepto de soberanía. La titularidad de la soberanía, según la ideología liberal, ya no podía recaer en el rey, sino en el pueblo o en la nación, pero seguía siendo concebida desde los parámetros establecidos por Bodino y Hobbes. Por soberanía seguía entendiéndose, parafraseando a Bobbio, el poder capaz de imponer decisiones colectivas válidas para todos los miembros de la sociedad sin vínculo de mandato.¹⁰

Hay que aceptar, por una parte, que la unidad de poder que subyace en el concepto de soberanía plantea cierta incoherencia con la fragmentación derivada de la fuente de la que procede, pero por otra, el concepto moderno de representación política es el instrumento que permitió armonizar la soberanía y la fragmen-

tación de intereses. En efecto, los caracteres del mandato representativo proporcionan argumentos para reconstruir teóricamente la unidad del poder y superar la pluralidad de intereses. Concretamente, la idea de que el diputado representa a la nación en su totalidad, junto con la idea de que el representante, en el ejercicio de su actividad, no se encuentra sometido a instrucciones ni puede ser objeto de revocación, contribuye a neutralizar la heterogeneidad de intereses.

Si bien, como se acaba de señalar, no es fácil conciliar la unidad de la soberanía con la idea de que el pueblo es el titular del poder, aún es más paradójico que el mandato representativo se fundamente precisamente en el principio de la soberanía nacional. Como ha destacado la escuela francesa, es un lugar común señalar que según las ideas predominantes de la época revolucionaria y, en particular, de acuerdo con las aportaciones de Sieyès, el principio de la soberanía no reside en el pueblo considerado como la suma de las soberanías individuales, sino en la nación.¹¹ De acuerdo con este planteamiento, al poseer el titular de la soberanía una naturaleza colectiva, su voluntad sólo empieza a existir en el momento en que la formulan los representantes; además, esa naturaleza colectiva también determina que el representante posea un carácter colectivo, lo que implica que los representantes lo son de la nación entera y no de sus electores. La consecuencia que se desprende de estos planteamientos no es otra que la independencia del representante, pues como explica Burdeau, si se acepta la vinculación de los representantes respecto a las instrucciones de los representados tendríamos que admitir que una voluntad anterior puede condicionar la formación de la voluntad nacional; sin embargo, se ha señalado que la nación carece de voluntad hasta que los representantes la crean.¹²

La independencia del representante no sólo se desprende del titular de la soberanía, sino también del objeto de la representación. Para el pensamiento liberal el sujeto al que se representa es la nación y lo representando es el interés general, por eso, como explica Burke en el celeberrimo «Discurso a los electores de Bristol», el parlamento es una asamblea deliberante de «una nación con un interés» y este interés no es otro que el de la totalidad, por ello el parlamento no puede entenderse como «un congreso de embajadores que defiende intereses contrapuestos y hostiles» donde se impongan intereses locales.¹³

La independencia del representante en el contexto histórico en el que aspira a implantarse tenía un objetivo eminentemente político. Frente al mandato imperativo, rasgo esencial de la representación de intereses sectoriales, el mandato representativo se impone por ser un instrumento adecuado para erosionar la influencia de los cuerpos intermedios de la arena política. La independencia del representante, que constituye el meollo del concepto moderno de representación, surge en la historia política como un medio ineludible de superar los intereses sectoriales, concretamente, los privilegios de la nobleza y del clero. Por lo tanto, la eclosión de un interés general por encima de los intereses particulares es la razón de ser de la representación política moderna, idea que, por otra

parte, sirvió de expediente para establecer una nueva legitimidad cuyo asidero era la soberanía nacional.

La nación como sujeto a representar y la idea de un hipotético interés son los presupuestos utilizados por Sieyès, a quien se le ha considerado uno de los principales teóricos de la representación política moderna.¹⁴ Para Sieyès la nación es un cuerpo de asociados que viven bajo una «ley común», lo que justifica que la nobleza no sea considerada parte integrante de la nación, ya que, por un lado, sus privilegios la eximen de la aplicación de la ley común y, por otro, sus representantes no defienden «intereses generales» sino particulares.¹⁵ Además de la «ley común», Sieyès sostiene que la representación también común es un elemento constitutivo de la nación, pues «A la comunidad le hace falta una voluntad común, sin la unidad de voluntad, no conseguiría formar un todo con voluntad y activos»,¹⁶ argumento que guarda analogía con las ideas de Hobbes¹⁷ toda vez que, de acuerdo con este planteamiento, la representación es un elemento esencial para dotar de realidad y unidad a la nación, así como para solucionar los problemas que en el siglo XVIII planteaba el cambio de titularidad de la soberanía del monarca a la nación. La generalidad que se le atribuye a la representación moderna, además de provenir del titular de la soberanía, deriva también de las funciones asignadas al representante. Según la exposición del abate, el único sentido de la asociación es la satisfacción de objetivos comunes, tales como la seguridad o la libertad; los intereses particulares, dice Sieyès, deben quedar al margen de las asambleas, cuyo fin es procurar «el interés general»; consecuentemente, «el derecho a hacerse representar pertenece a los ciudadanos únicamente a causa de las cualidades que les son comunes, y no por aquellas que los diferencian».¹⁸

De acuerdo con estas ideas, la necesidad de fundamentar la unidad de la nación es la causa que explica el lugar central que ocupa el interés general entre los teóricos liberales. Cabe considerar que la representación del interés general es una consecuencia lógica del concepto de interés desarrollado por Burke, para quien los intereses son pocos numéricamente y poseen una naturaleza objetiva; de ahí que el bien común sea susceptible de conocerse racionalmente mediante la deliberación. Ahora bien, en líneas generales, los principales teóricos liberales del gobierno representativo no comparten el concepto de interés que sostiene Burke. Según los autores del *Federalista* y, en general, la corrientes utilitaristas, el interés posee una dimensión subjetiva, lo que no empece, por otra parte, para que sus reflexiones teóricas sobre la representación giren entorno a la idea de interés general.

En este sentido, Madison, al teorizar sobre la representación política, parte de que en la sociedad confluyen numerosos intereses imposibles de reducir a unas cuantas categorías; confluencia que tiene su origen en la naturaleza humana y cuya causa principal es la desigualdad creada por la propiedad.¹⁹ Según Madison, los intereses sociales, a los que identifica con las facciones, son perju-

diciales.²⁰ Precisamente esta consideración de los intereses es lo que le induce a concebir la república o el gobierno representativo como el mejor sistema para obstaculizar la influencia de las facciones; Madison se apoya en un argumento elitista para justificar la representación, pues sostiene que cuando se delega el gobierno en un pequeño número de representantes se «afina y amplía la opinión pública, pasándola por el tamiz de un grupo escogido de ciudadanos, cuya prudencia puede discernir mejor el verdadero interés de su país [...]. Con este sistema, es muy posible que la voz pública, expresada por los representantes del pueblo, esté más en consonancia con el bien público que si la expresa el pueblo mismo, convocado con ese fin».²¹ Según el estudio de Pitkin sobre la obra de Madison, la superación de la división de intereses no deriva de la labor de filtro que puedan realizar los representantes, porque también es posible que éstos lleguen a identificarse con intereses facciosos; una salvaguardia superior se desprende de que en un Estado grande habrá más intereses distintos y, por lo tanto, la representación será un obstáculo para que cualquier facción se convierta en mayoría, aumentando la posibilidad de equilibrar y neutralizar los intereses.²²

En cualquier caso, lo que interesa subrayar de la aportación madisoniana es el hecho de que el gobierno representativo sea entendido no tanto como la solución más idónea para hacer prevalecer la variedad de intereses sociales, sino como una institución que posibilita la neutralización del conflicto de intereses, aunque al mismo tiempo los autores del *Federalista* defienden la necesidad de limitar la duración del mandato para vincular la actividad de los representantes con la opinión de sus electores.²³

Por su parte, J.S. Mill, al igual que otros autores utilitarista, observa que los individuos se inclinan fundamentalmente por sus intereses particulares. Como explica Pitkin, la idea de interés, según esta corriente, posee una dimensión más personal y subjetiva que la que le atribuyó Madison, quien identifica los intereses con los grupos.²⁴ El reconocimiento de esta tendencia de los individuos por sus intereses egoístas puede ser la razón que indujese a J.S. Mill a justificar el gobierno representativo y el sistema proporcional.²⁵ Sin embargo, la idea de interés general también está presente en la reflexión de J.S. Mill, a pesar de que la representación proporcional posibilita el reflejo de las divisiones sociales y, en consecuencia, como señala Friedrich, introduce disfuncionalidades en esa tarea de la representación que es la representación de todos los ciudadanos en su conjunto.²⁶

Algunos de los argumentos utilizados por Mill para defender el sistema proporcional hacen pensar que se aparta de las ideas expuestas por otros autores. La finalidad de sus propuestas no se dirige tanto a neutralizar los intereses individuales, como a dotarles de una auténtica representación en función de la fuerza numérica. La concepción subjetiva que del interés posee Mill se revela al señalar que la única forma de asegurar los derechos e intereses de toda persona es a través de un gobierno que sea «totalmente popular»; es decir, parafrasean-

do a Mill, la participación en el poder soberano evita el riesgo de soslayar ciertos intereses, porque los seres humanos sólo pueden evitar el daño de los demás protegiéndose por sí mismos y no tanto en función de los que otros puedan hacer por ellos.²⁷ Para que una democracia sea equitativa, dice Mill, todas las «secciones» deben estar representadas proporcionalmente. «A menos que lo estén, no habrá un gobierno equitativo sino un régimen de desigualdad y privilegio: una porción del pueblo gobernará al resto, habrá una parte a la cual se le negará su justa y equitativa participación de influencia en la representación, en contra de todo gobierno justo; pero, sobre todo, en contra del principio de la democracia, la cual proclama a la igualdad como a su misma raíz y fundamento».²⁸ La representación proporcional, desde la perspectiva de Mill, es una exigencia, por lo tanto, del principio de igualdad y, además, refuerza la identificación entre el elector y el representante, ya que permite al primero no estar representado por alguien al que no ha elegido.²⁹ Quizá hay que pensar que la idea subyacente en este último argumento se dirige a aumentar la legitimación del representante de acuerdo con las características de la representación sociológica. En una primera aproximación, cabe valorar las ideas de Mill como uno de los primeros intentos para adecuar, desde un punto de vista liberal, la teoría de la representación a la heterogeneidad de intereses. Ahora bien, de la obra de *Consideraciones sobre el Gobierno Representativo* se desprende que la representación proporcional no ha de interpretarse únicamente de acuerdo con la dimensión subjetiva de los intereses y con la igualdad. Sin duda, Mill es partidario de una participación ciudadana amplia, pero el denominado «miedo a la mayoría», característico del pensamiento liberal, es también el motivo que le indujo a justificar el sistema proporcional e invocar el interés general. En efecto, al señalar los riesgos del gobierno representativo, Mill destaca que uno de ellos es que se imponga una «legislación de clase por parte de una mayoría numérica, compuesta enteramente por miembros de una clase»,³⁰ ya que esa situación conduciría a que la mayoría «se incline hacia una conducta distinta de aquella que supondría la consideración imparcial del interés colectivo».³¹ Ante este riesgo y para evitar la eliminación de la minoría frente a la mayoría, es necesario que exista una fórmula intermedia «entre permitir al número menor ser tan poderoso como el mayor y borrar del todo al número menor».³²

Según estos planteamientos, el interés general no se identifica con el de la mayoría, sino con un tipo de interés que trasciende a la mayoría y a la minoría; en consecuencia, se alude a una dimensión consensuada del interés fruto de la deliberación. Se constata una vez más, que aun reconociendo la dimensión subjetiva de los intereses, la representación se fundamenta en la existencia de un supuesto interés general. La conciliación entre las dos dimensiones del interés, así como los motivos por los que se impone ese interés general, a pesar de la tendencia de los individuos a satisfacer prioritariamente sus intereses particulares, tampoco es fácil de aprehender. La explicación de Mill es semejante a la de

Madison al sugerir que la representación política consigue neutralizar los intereses particulares: «La razón por la que en cualquier sociedad constituida con tolerancia, la justicia y el interés general consiguen sus objetivos, principalmente al final, es que los intereses separados y egoístas de la humanidad casi siempre se dividen; algunas personas se interesan por lo que es nocivo; pero otras también dirigen su interés particular hacia lo que es correcto, y aquellos que son gobernados por consideraciones más elevadas, aunque son muy pocos y débiles [terminan prevaleciendo]». ³³

Coherentemente con la fundamentación de la representación en el interés general, Mill defiende explícitamente la desvinculación del representante respecto a las opiniones del representado, no tanto como un medio de evitar las interferencias de los intereses particulares, sino por una razón de índole elitista, pues es la superior formación intelectual del representante lo que justifica la independencia respecto al representado. ³⁴

El carácter absoluto de la soberanía, que algunos autores habían justificado en los años revolucionarios, y la abstracción implícita en la idea de interés general fueron objeto de matizaciones desde las propias filas liberales, aunque sin llegar a rechazar ambos principios. Así, el peligro que la fuerza del número representa para la libertad fue el argumento esgrimido por Constant para defender la necesidad de limitar la soberanía por medios institucionales y reduciendo el ámbito del poder; ³⁵ sin embargo, Constant no discute la supremacía de la «soberanía del pueblo» sobre las voluntades particulares. Por otra parte, para el que consideraba la representación como una técnica para la libertad de los modernos, sostiene, frente a los conceptos abstractos de interés, que el interés general no es otra cosa que la combinación de intereses particulares o el resultado de la transacción entre ellos. Para Constant el interés general es distinto a los intereses particulares pero no es contrario a éstos «[...] difiere de ellos como un cuerpo difiere de sus partes»; en consecuencia, el interés público coincide con los intereses individuales una vez suprimido lo que perjudique mutuamente. ³⁶

En resumen, la pluralidad de intereses no es desconocida para el liberalismo que sin embargo hace gravitar la representación en torno a la idea de interés general. Quizá la apelación a ese supuesto interés general resulta ineludible para exigir obediencia y consentimiento cuando el poder se ubica en el pueblo. También la articulación de la representación sería inconcebible sin el recurso al interés general debido a la dificultad, cuando no la imposibilidad, de que la miríada de intereses sociales, en la mayoría de las ocasiones contradictorios, puedan hacerse presentes en el proceso de adopción de decisiones. En cualquier caso, en una primera aproximación, por encima del antagonismo que resulte entre las dimensiones particular y general de los intereses, la representación de un pretendido interés general es consustancial al concepto de la representación política moderna según fue concebido por los teóricos liberales. Hay que reconocer que el liberalismo no es monolítico, lo que dificulta que se dé un sentido

unívoco a la vía o procedimiento a través del cual se determina el interés. Con todo, del análisis de las aportaciones de autores como Sieyès, Madison, J.S. Mill o Constant se desprende que la razón de ser de la representación es crear mediante la deliberación un interés común e integrador por encima de los intereses en conflicto, y no tanto agregar los intereses preexistentes en la sociedad.

2. Transformaciones de la representación política: una encrucijada entre la fragmentación y la integración de intereses

En el itinerario recorrido por el gobierno representativo un punto de inflexión lo constituye la evolución del Estado decimonónico hacia un Estado de partidos, por plantear aparentemente una nueva situación que terminaba por afectar a los fundamentos de la concepción liberal. La irrupción de los partidos de masas en la escena política era una clara manifestación de la heterogeneidad de intereses y reveladora, como señaló Kelsen, de que la existencia de un interés colectivo por encima de los grupos no pasaba de ser «una ilusión metafísica». ³⁷ Por otra parte, los programas partidistas y la disciplina del representante hacia su partido introducían nuevos elementos en la relación representativa que erosionaban la independencia del diputado considerada por el liberalismo quinta esencia de la representación del interés general. Así las cosas, la potencial dependencia que podían imponer los partidos de masas fue valorada como un cambio que profundizaba en los principios democráticos, llegándose a considerar éstos como las únicas organizaciones capacitadas para trasladar la influencia de los ciudadanos sobre los representantes.

También el alcance de las innovaciones introducidas por los partidos de masas fue interpretado como una auténtica transformación estructural del liberalismo representativo. Entre los análisis en este sentido, una referencia clásica es la reflexión que C. Schmitt realiza a partir de la experiencia de la República de Weimar. Según este autor, el parlamentarismo liberal sufre una mutación tras la incorporación al parlamento de los partidos proletarios, cuyo resultado es que el parlamento deja de ser el representante de la unidad política para convertirse en el exponente de los intereses de las masas electorales. Del parlamento decimonónico, en opinión de Schmitt, desaparecen tres elementos esenciales como son: 1) el debate, pues el Parlamento deja de ser un foro donde, a través de la controversia, unos diputados podrían convencer a otros; la discusión, por lo tanto, pierde su carácter creador desde el momento en que la posición del diputado se determina por las instrucciones partidistas y no es independiente para votar según el criterio que se forme en el debate. La discusión parlamentaria no puede, pues, cambiar la postura del representante. 2) La publicidad también es eliminada porque las cámaras dejan de ser el lugar donde se adoptan las decisiones para gestarse en conversaciones confidenciales extramuros del parlamento. 3) En consecuencia, se suprime el carácter representativo del parlamento,

que se limita a sancionar las decisiones adoptadas en otros ámbitos. «El parlamento actúa, pues, como oficina para una transformación técnica en el aparato de autoridad del Estado.»³⁸

Una valoración semejante a la de Schmitt es la que mantiene Leibholz en la década de los setenta sobre la institución parlamentaria y los principios en los que reposan la «democracia parlamentaria representativa» y la «democracia de masas del Estado de partidos». Para Leibholz el dominio ejercido por los partidos políticos había que interpretarlo como un cambio estructural del Estado liberal, cambio que se manifiesta en el cometido de las elecciones, al dejar de ser un acto en el que los electores otorgan su confianza para convertirse en un plebiscito donde los electores expresan su propia voluntad acerca de los candidatos y programas de los partidos. Las elecciones, desde esta óptica, acaban por determinar el poder y la influencia que un partido ejercerá durante un período de cuatro o cinco años.³⁹

No cabe duda que el Estado de partidos introdujo modificaciones, pero un análisis retrospectivo demuestra que existen elementos de continuidad referidos tanto a la independencia del representante como a la representación del interés general. En primer lugar, la tendencia plebiscitaria de las elecciones se diluye si se tiene en consideración el grado en que los programas determinan a las políticas gubernamentales. La generalidad del contenido de los programas electorales es poco discutible, incluso en el supuesto de que fuera posible y deseable una mayor concreción, es inevitable el surgimiento de problemas cuyas soluciones no pudieron ser previstas; además de la variabilidad de los problemas, también la complejidad de los mismos impide reconstruir formas de representación que se aproximen a la concepción de la representación espejo;⁴⁰ parece, pues, razonable pensar con Sartori que «[...] las elecciones determinan cómo gobernar sólo en un sentido vago y débil»;⁴¹ los programas electorales, fundamentalmente, contienen indicaciones por las que discurrirá la acción de gobierno. Por otra parte, las decisiones políticas son las de la mayoría partidista, pero estas decisiones son corregidas frecuentemente por los compromisos que precisa la función gubernamental. Además, como sostiene Rubio Llorente, los conceptos de mayoría y minoría utilizados por Leibholz no son reales, puesto que no se corresponden con dos voluntades monolíticas y excluyentes, ya que tanto la mayoría como la minoría están integradas por distintos grupos e intereses, incluso en el supuesto de que se organicen en torno a un único partido.⁴²

En segundo lugar, si bien, como ya se ha señalado, el desarrollo de los partidos políticos se interpretó como manifestación de la fragmentación social y en consecuencia de la inexistencia de un interés general, esa idea parece contradictoria con la paulatina convergencia programática de los partidos políticos. Tampoco es desdeñable el consenso logrado por el Estado del bienestar entre numerosas fuerzas del espectro político desde el período de entreguerras hasta la década de los setenta, que, entre otras razones, hay que atribuirlo precisamen-

te al carácter generalizado de sus programas sociales, toda vez que permitieron satisfacer las demandas de amplios sectores sociales. Esta experiencia refuta en parte la idea de que el mandato representativo sólo puede adaptarse al liberalismo económico, pues en el momento en el que el Estado satisface las pretensiones de ciertos grupos, el conflicto de intereses obliga a los representantes a ser procuradores ante los poderes y no ya representantes libres;⁴³ pero, como hemos apuntado, este obstáculo fue superado por el Estado del bienestar a través de sus programas universales, cuya efectividad se vio facilitada por el crecimiento económico, el cual evitó que los intereses especiales entrasen en pugna con las decisiones de compromiso. Por lo tanto, hay que subrayar que la convergencia programática de los partidos políticos oscurece la fragmentación social de la cual son un reflejo los partidos políticos.

Finalmente, otros argumentos que inducen a pensar en la continuidad de la teoría liberal de la representación, a pesar de la implantación del Estado de partidos está relacionada con los cambios introducidos por las organizaciones partidistas en la relación representativa. Si bien se pensó que los partidos políticos transformaban la relación representativa porque ya no creaban la voluntad del representado, sino que se limitaban a expresarla y, por lo tanto, se erradicaba la posibilidad de que la representación girase en torno al interés general, por el contrario, la práctica de estas organizaciones ha demostrado que una de sus funciones características ha sido precisamente la de formar la voluntad popular. Incluso una de las críticas vertidas posteriormente sobre estas organizaciones se refiere a la dificultad que han demostrado para aproximar a representantes y representados; en último término, lo que se subraya es la incapacidad de los partidos para servir de correa de transmisión de las opiniones de los representados. Por otra parte, quizá no le falta razón a Manin, al argumentar acerca de la continuidad de los principios liberales, cuando afirma que en el Estado de partidos la elección siguió siendo una expresión de confianza al igual que en el Estado decimonónico, aunque el objeto de la confianza dejó de ser de carácter personal. Ahora bien, la nueva razón de la confianza, según demostró la estabilidad del voto, fue más consecuencia de factores socioeconómicos y reflejo de la identidad social que una opción por un programa. En el Estado de partidos, la opción se realiza entre organizaciones, no entre las medidas propuestas.⁴⁴

Las razones expuestas permiten sostener que la mediatización de la representación por los partidos políticos no ha supuesto ni la quiebra de la independencia del representante ni el ocaso del pretendido interés general sobre el que articular la pluralidad de intereses. Al fin y al cabo, la pretensión de trocar la independencia en dependencia es inútil sin alterar la naturaleza representativa de las democracias contemporáneas. Como explica Pitkin, aunque por un lado el representante debe actuar de acuerdo con los intereses de los representados, por otro no puede lograrse una dependencia ente ambos en términos absolutos, por la sencilla razón de que si el pueblo actuase por sí mismo no habría necesidad

de representación. Independencia y dependencia son elementos consustanciales a la representación política.⁴⁵

En el devenir de la representación política, y más concretamente en las últimas décadas, se plantea que ésta afronta una nueva crisis después de haber estado mediatizada, básicamente, por los partidos políticos durante un largo período de tiempo. Si según se ha analizado, se entendió que los partidos políticos expresan el fraccionamiento social, cuando se concreta la forma en que se manifiesta la nueva crisis de representación se señala que es consecuencia de la incapacidad de los partidos políticos para canalizar las demandas de los electores y ejercer la función de integración social.⁴⁶

A raíz de los cambios introducidos por la tendencia de los partidos de masas a transformarse en partidos electorales, se viene sosteniendo que la lejanía por parte de los partidos de masas de sus correspondientes adscripciones ideológicas es uno de los factores que explican las dificultades de estas organizaciones para integrar el pluralismo social. Asimismo, la erosión de las identidades ideológicas parece ser uno de los factores causantes de la relativa marginación experimentada por los partidos políticos para organizar las demandas generales y determinar la política estatal, marginación que coincide con el aumento de las reivindicaciones corporativas y el consiguiente desarrollo de los grupos de interés.

De acuerdo con estos planteamientos, la evolución de los partidos políticos suscita un importante dilema, pues por una parte el distanciamiento de las identidades ideológicas fue provocado por el intento de representar los intereses de amplios sectores de la sociedad para recabar mayor apoyo electoral, pero por otra parte esa estrategia ha demostrado disfuncionalidades. El dilema se complica aún más, incluso cabría afirmar que se torna en paradoja si se admite con Panebianco que al competir los partidos con los grupos de interés, se ven obligados a asumir reivindicaciones particulares, pero únicamente en la medida en que los partidos representen intereses colectivos obtendrán resultados favorables frente a los grupos de interés.⁴⁷ En cualquier caso, lo que interesa destacar al objeto de este análisis es que las consecuencias surgidas de la transformación de los partidos de masas viene a actualizar la clásica crítica del mandato representativo. Entre las recientes contradicciones y los viejos problemas de la teoría liberal de la representación, se aprecia un común denominador; la razón tal vez deba buscarse en que la representación política en sí misma suscita una constante tensión entre la existencia de intereses contrapuestos y la necesidad de crear una voluntad unitaria. A la vista de lo expuesto, debe admitirse que la representación está sometida a un proceso recurrente.

La tendencia recurrente del fenómeno representativo también se manifiesta en el auge adquirido por la representación de intereses sectoriales. Cada vez ha ganado más adeptos la idea de que la gobernabilidad depende de que la solución a ciertos conflictos sólo puede lograrse mediante el acuerdo entre las gran-

des organizaciones al permitir la participación en las decisiones políticas de las partes a las que serán aplicadas. Sin embargo, no puede obviarse que tampoco las prácticas corporativistas son ajenas a la reconducción del pluralismo. En efecto, la institucionalización de los grupos supone la limitación de las demandas y la selección de las organizaciones participantes en la adopción de decisiones. Por lo tanto, el fenómeno corporativista también es un reflejo de la secular confrontación entre los intereses particulares, confrontación en la que radica todo sistema representativo. Al finalizar el siglo XX, al igual que en el siglo XIX, la representación remite a un mismo objetivo, esto es, canalizar la pluralidad de intereses, con independencia de que se haga mayor hincapié en unos instrumentos o en otros. Los interminables debates sobre la teoría de la representación derivan en buena parte de los desajustes de la realidad política y de la necesidad de superarlos. Si, por un lado, esa realidad parece revelar el carácter ficticio de un interés general, por otro no es menos cierto, como sostiene Pitkin, que la representación política no puede tener una dimensión subjetiva. La idea de interés general es consustancial a la actividad de representar, lo que no implica que exista un interés objetivo, puesto que en este caso no sería necesaria la representación, pero por la misma razón tampoco puede identificarse con algo definible subjetivamente;⁴⁸ tampoco cabe pensar que exista un interés universal e invariable, por el contrario el interés puede redefinirse en cada momento.

En conclusión, si por una parte se tienen en cuenta las repercusiones del Estado de partido en la teoría de la representación liberal y, por otra parte, las dificultades de los partidos que la crisis de las ideologías origina para aglutinar a las demandas dispersas en un programa generalizador, así como los objetivos últimos de las tendencias neocorporativas, se observa cierta imposibilidad para desprender a la representación política de sus fundamentos originarios. La tensión entre los intereses y la necesidad de conciliarlos en una voluntad unitaria plantea problemas, quizá insolubles, lo cual puede explicar en parte la vigencia de algunos principios liberales, a pesar de las críticas vertidas sobre ellos y de los intentos de superarlos. El análisis de los orígenes y de las transformaciones de la representación demuestra que su función prioritaria es lograr la integración de los intereses en conflicto. Es indiscutible que el pluralismo, junto con la libertad, son valores esenciales de la democracia, pero no es menos cierto que su estabilidad y su funcionamiento dependen de la existencia de unos valores comunes. En consecuencia, si el pluralismo por un lado tiene que garantizarse, por otro tiene que reconducirse o, si se quiere, simplificarse. De hecho, incluso desde la perspectiva pluralista se admite que la existencia de minorías étnicas es un perjuicio para la estabilidad de la democracia;⁴⁹ tampoco puede minusvalorarse el hecho de que la decisión política exige la armonización de los intereses. De estas razones se desprende que la idea de interés general sea irrenunciable, al mismo tiempo que la representación se revela como un descubrimiento para la organización del pluralismo. Fundamentalmente, porque la representación po-

see una dimensión colectiva, agrupa intereses y, por lo tanto, los simplifica en tanto en cuanto la variedad de opiniones se reduce a la del representante. La representación es cauce de opinión, pero también medio de simplificar la pluralidad de intereses. Sólo desde esta perspectiva puede entenderse que la representación produzca consentimiento y legitimación.

Como acertadamente sostiene Manin, es discutible que el gobierno representativo pueda definirse como un modelo en el que los ciudadanos participan indirectamente.⁵⁰ Aparte de la mezcla de elementos democráticos y no democráticos, que, según Manin, posee la representación política, no hay que descuidar, como reconocen los neopluralistas, las repercusiones en la igualdad política de la situación de privilegios de los grupos económicos, lo que hace que se tambalee la idea de que las políticas públicas sean fruto de la influencia de todos los intereses en competencia. Por supuesto, no estamos sugiriendo que la opinión pública no influya en la representación. Es incuestionable que la representación contiene elementos vinculantes, ya que en otro caso tampoco tendría sentido la actividad de representar. Sin embargo, concebir unilateralmente la representación como una agregación de intereses crea un insuperable desafío a la legitimación; por el contrario, el recurso a un interés general, resultado de la integración de los intereses dispersos, es funcional para la legitimación del poder. El alcance de la participación en las democracias representativas ha de ser valorado como el resultado de la combinación entre, por un lado, la influencia que los ciudadanos ejercen a través de la periodicidad de las elecciones y la libertad de opinión, y, por otro lado, la imprecisión introducida por el mandato independiente en la relación representativa.

No hay que olvidar que el mandato independiente fue esencial para construir un ámbito colectivo donde la igualdad política pudiese imperar, pues, como dice Bobbio, este mandato es un instrumento idóneo para obstaculizar las tendencias privatizadoras de lo público. En efecto, la prohibición del mandato imperativo fue crucial para convertir las relaciones políticas privadas en relaciones políticas públicas. Mientras que las relaciones políticas privadas se entendían como una relación de intercambio, semejante a las relaciones entre patronos y clientes, de forma que quien disponía de los recursos públicos los utilizaba para favorecer a ciudadanos concretos, la relación política se convierte en pública cuando el vínculo entre representantes y representados es indirecto e impersonal.⁵¹

De acuerdo con estos planteamientos, se comprende que desde diferentes perspectivas teóricas se subraye que la función del pueblo en las democracias representativas es la de ser el juez último que dice si su zapato le aprieta, los ciudadanos son los encargados de juzgar si los resultados de las políticas públicas favorecen sus intereses personales.⁵² En realidad, lo que define a la representación política no es tanto la participación como la función de prestar consentimiento a las políticas públicas, consentimiento que se legitima por la apelación al interés general.

NOTAS

1. Véase C.B. Macpherson, *La democracia liberal y su época*, Alianza, Madrid, 1994.
2. Véase B. Manin, *Los Principios del Gobierno Representativo*, Alianza, Madrid, 1998.
3. A. Garrarena, *Representación política y constitución democrática*, Civitas, Madrid, 1991.
4. G. Sartori, «En defensa de la representación política», *Claves*, 91 (abril 1999).
5. C. Schmitt, *Teoría de la Constitución*, Alianza, Madrid, 1983, p. 205.
6. R. Dahl, *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona, 1992, p. 39.
7. *Ibidem*, pp. 344 ss.
8. Para una visión crítica respecto a la antítesis entre ambas concepciones, véase R. Maiz, «Ni forum ni mercado: el déficit político de las dos teorías de la democracia», en A. Porras Nadales (ed.), *El debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, Madrid, 1996. Frente a las propuestas defendidas por la concepción participativa de la democracia y la Teoría de la Elección Racional, el autor justifica en este trabajo la comprensión de la democracia como deliberación, lo que supone una síntesis conflictiva entre las dimensiones integradora y agregativa de la política, pues por un lado, las instituciones democráticas transforman preferencias incompletas sobre las que se construye el concepto de interés, además de generar consenso y solidaridad, mientras que por otro lado equilibran intereses y establecen negociaciones; p. 87.
9. Sin embargo, desde una perspectiva histórica, la Cámara de los Comunes inglesa comenzó a regirse por el mandato representativo desde 1653. En realidad, la ruptura introducida por la Revolución Francesa en las formas de representación hasta entonces conocidas afecta más a la concepción formada sobre ellas que a su articulación práctica. En este sentido se ha señalado que si bien los sistemas jurídicos no se desarrollaron a partir de las teorías liberales, éstas contribuyeron a legitimar las relaciones de poder que se venían produciendo en la práctica; C. Clavreul, «Sieyès et la genèse de la représentation moderne», *Droit*, 6 (1987), p. 43. Por otra parte, a este respecto hay que tener en cuenta que mientras en Inglaterra el mandato representativo se impone para evitar las disfuncionalidades del mandato imperativo, en Francia, por el contrario, la necesidad de establecer el mandato representativo aparece vinculada a las luchas de los movimientos revolucionarios frente a la monarquía absoluta; véase, entre otros, P. Vega, «Significado constitucional de la representación política», *Revista de Estudios Políticos*, 44 (marzo-abril 1985).
10. N. Bobbio, *El futuro de la democracia*, Plaza & Janes, Barcelona, 1985.
11. Especialmente relevantes a este respecto son las aportaciones de Sieyès. En realidad, este autor utiliza indistintamente los conceptos de pueblo y de nación, pero, según Sartori, en su obra no se confunden los conceptos de soberanía nacional y popular; véase «La Representanza política», *Studi Politici*, 3 (jul.-sept. 1957), p. 535. La formulación clásica de la distinción entre los principios de la soberanía nacional y popular puede consultarse en Carré de Malberg, *Contribution a la théorie generale de l'état*, París, 1922, t. 2. Esta distinción ha sido recogida por buena parte de la escuela francesa; entre otros, por Burdeau y Duverger.
12. G. Burdeau, *Traité de Science Politique*, París, 1970, p. 98.
13. E. Burke, *Textos Políticos*, México, 1984, p. 313.
14. En este sentido, Manin destaca que las aportaciones de Sieyès, junto con las de Madison, son fundamentales para entender la representación política moderna; *op. cit.*, p. 13.
15. E. Sieyès, *¿Qué es el tercer Estado? Ensayo sobre los privilegios*, Oikos-Tau, Barcelona, 1989, p. 68.
16. *Ibidem*, p. 130.
17. Esa unidad de voluntad que exige la comunidad a la que se refiere Sieyès fue objeto de reflexión por parte de Hobbes al sostener que la existencia de una colectividad depende de que un individuo o una asamblea actúe en nombre del grupo. Así, dice Hobbes: «Una multitud de hombres se hace una persona cuando son representados por un hombre o una persona [...] pues

es la unidad del mandatario, no la unidad de los representados, lo que hace de la persona una [...]. La unidad en multitud no puede entenderse de otra forma»; T. Hobbes, *Leviatán*, Editora Nacional, Madrid, 1980, p. 258.

18. Sieyès, *op. cit.*, p. 129.

19. Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista*, FCE, México, 1974, p. 37.

20. A juicio de Madison, la facción se corresponde con «cierto número de ciudadanos, estén en mayoría o minoría, que actúan movidos por el impulso de una pasión común, o por un interés adverso a los derechos de los demás ciudadanos o a los intereses permanentes de la comunidad considerada en conjunto»; *ibidem*, p. 36.

21. *Ibidem*, p. 39.

22. H. Pitkin, *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, p. 216.

23. Hamilton o Madison, *op. cit.*, p. 243.

24. H. Pitkin, *op. cit.*, p. 219.

25. A esta vinculación se refiere H. Pitkin, *op. cit.*, p. 225.

26. C. Friedrich, *Gobierno Constitucional y democracia*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975, vol. II, p. 46.

27. J.S. Mill, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, Universidad Autónoma de Centro América, México, 1987, p. 65.

28. *Ibidem*, p. 135.

29. *Ibidem*, p. 143.

30. *Ibidem*, p. 133.

31. *Ibidem*, p. 123.

32. *Ibidem*, p. 134.

33. *Ibidem*, pp. 130 ss.

34. *Ibidem*, pp. 220 ss.

35. B. Constant, *Principios de Política*, Aguilar, Madrid, 1970, pp. 7 ss.

36. *Ibidem*, p. 46.

37. Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*, Labor, Barcelona, 1977, p. 42.

38. C. Schmitt, *op. cit.*, p. 307. La concepción de los parlamentos como órganos deliberantes de los cuales tendría que surgir el interés general es típica del siglo XIX. Esta idea es matizada por Manin quien sostiene que en realidad su asidero no se puede rastrear ni en las aportaciones de los constituyentes norteamericanos ni entre las de los constituyentes franceses de 1789-1791. Por el contrario, según estas aportaciones, la función del debate parlamentario no es la de encontrar la verdad mediante la discusión, sino la de producir consentimiento de las decisiones políticas, siendo indiferente el origen de las mismas; *op. cit.*, p. 223.

39. G. Leibholz, *La rappresentazione nella democrazia*, Giuffrè Editore, Milán, 1989, pp. 234 ss.

40. G. Pasquino, *Rappresentanza e democrazia*, Laterza, Roma, 1988, p. 59.

41. G. Sartori, *Teoría de la democracia*, Alianza, Madrid, 1988, t. I, p. 148.

42. F. Rubio Llorente, «El parlamento y la representación política», *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, p. 160.

43. G. Burdeau, *op. cit.*, p. 306.

44. B. Manin, *op. cit.*, pp. 252 ss.

45. H. Pitkin, *op. cit.*, p. 182.

46. A. Pizzorno, «Los intereses y los partidos en el pluralismo», en G. Berger (comp.), *La organización de los grupos de interés en Europa occidental*, Ministerio de Trabajo, Madrid, 1988, p. 335.

47. A. Panebianco, *Modelos de Partidos*, Alianza, Madrid, 1990, pp. 497 ss.

48. H. Pitkin, *op. cit.*, pp. 231 ss.

49. La idea ha sido destacada por R. Dahl entre los teóricos de clara orientación pluralista, pero también por otros como A. Ablaster, C. Offe y P. Schmitter. Véase R. Dahl, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Taurus, Madrid, 1999, p. 135; A. Ablaster, *Democracia*, Alianza, Madrid, 1992, p. 119; C. Offe y P. Schmitter, «Las paradojas y los dilemas de la democracia liberal», *Revista Internacional de Filosofía Política*, 6 (dic. 1995), p. 16.

50. B. Manin, *op. cit.*, p. 236.

51. N. Bobbio, *Crisis de la democracia*, Ariel, Barcelona, 1985, p. 19.

52. Véase en este sentido, J.S. Mill, Dhal, Manin o Pitkin, entre otros, *op. cit.*s.

M.^a Josefa Rubio Lara. Profesora Titular de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Entre otras obras es autora de «La formación del Estado Social» (1991).