

15 Sartori, Giovanni (1992) Elementos de Teoría Política, BsAs, Alianza.

F125 -26

10 copias

Capítulo 11 REPRESENTACION

Etimológicamente hablando, representar quiere decir: presentar de nuevo y, por extensión, hacer presente algo o alguien que no está presente. A partir de aquí la teoría de la representación se desarrolla en tres direcciones opuestas, según si se asocia: a) con la idea de *mandato* o de delegación; b) con la idea de *representatividad*, es decir, de semejanza o similitud; c) con la idea de *responsabilidad*.

El primer significado se deriva del derecho privado y caracteriza a la doctrina más estrictamente jurídica de la representación, mientras que el segundo significado se deriva de un enfoque sociológico según el cual la representación es esencialmente un hecho existencial de semejanza, que trasciende toda «elección» voluntaria¹ y por consiguiente a la propia conciencia². En el significado jurídico hablamos con frecuencia del representante como de un «delegado» o de un mandatario que sigue instrucciones. En el significado sociológico, por el contrario, decimos que alguien es «representativo de» para decir que éste personifica algunas características esenciales del grupo, de la clase o de la profesión de la cual proviene o pertenece. En cuanto al tercer significado —que nos lleva a entender el gobierno representativo como un «gobierno responsable»— constituirá el objeto principal de nuestro análisis.

Aunque en este nivel estamos interesados sólo en la representación *política*, ésta permanece siempre vinculada a la representación sociológica (o existencial), por un lado, y a la representación jurídica, por otro.

El vínculo entre representación política y representación sociológica es particularmente evidente cuando hablamos de *sobre-representación* o de *infra-representación*. Por ejemplo, no tendría mucho sentido denunciar el hecho de que los traba-

¹ Cfr. C. J. Friedrich, *Man and His Government: An Empirical Theory of Politics*, N. York, McGraw Hill, 1963, p. 304.

² Es la representación inconsciente. Cfr. H. F. Gosnell, *Democracy: The Threshold of Freedom*, New York, Ronald Press, 1948, p. 141.

jadores con frecuencia están infra-representados si no se atribuye importancia a la representatividad (es decir, al criterio de la semejanza). No obstante, la distinción entre representación política y representación existencial debe mantenerse firmemente. De otro modo cualquier sistema político podría reivindicar el ser representativo desde el momento en que un grupo dirigente es siempre «representativo de» secciones o estratos de la sociedad.

El vínculo entre representación política y representación jurídica es particularmente evidente en la doctrina europea —alemana, francesa e italiana—, que es casi unánime al afirmar que la representación política no es una verdadera representación; y ello precisamente porque dicha doctrina adopta la unidad de medida de la representación privada. En efecto, si no se postula una heterogeneidad entre representación política y representación jurídico-privada, es casi inevitable llegar a la conclusión de que ningún sistema político tiene derecho para declararse como un auténtico sistema representativo. Por otro lado, la distinción entre representación política y jurídica no puede traducirse en una ausencia de relación recíproca, aunque sólo sea porque la representación política está formalizada jurídicamente en las estructuras institucionales de la democracia y constituye una parte integrante del constitucionalismo.

El desarrollo histórico

La emergencia de la representación política moderna del tronco de la experiencia medieval³ es un proceso que merece la pena seguirse —para captar lo gradual del mismo— en la historia política inglesa de la segunda mitad del siglo XVIII, y en los escritos de Algernon Sidney, John Toland y Humphrey Mackworth. Pero para captar la distancia de la representación moderna frente a la medieval conviene mirar, por el contrario, a la revolución francesa. Esta distancia no se caracteriza únicamente por el repudio del mandato imperativo, sino también por la disposición de la constitución de 1791 en la que se declara que los «representantes nombrados por las circunscripciones no representan a una circunscripción particular, sino a la nación entera». Importa subrayar dos sutilezas. Primero, al decir nombrados en las circuns-

³ Dejo a un lado la cuestión de si se puede hablar de representación en la antigüedad. La tesis ha sido mantenida sobre todo por T. Mommsen, *Le Droit Public Romain*, trad. francesa, París, Fontemoing, 1887, vol. V, pp. 6 y sig., y están de acuerdo, entre otros, L. Duguit, *Etudes de Droit Public*, París, Fontemoing, 1903, vol. II, p. 9 y sig., e ídem, *Traité de Droit Constitutionnel*, París, Fontemoing, 1928, vol. II, p. 640. La posición de Jellinek es la intermedia, *La Doctrina General del Derecho e dello Stato*, Milán, Giuffrè, 1949, pp. 140-142. Rousseau afirmaba, por el contrario, que «la idea de los representantes es moderna: proviene del gobierno feudal... En las Repúblicas antiguas esta palabra era desconocida (*Contrato Social*, III, 5); una tesis seguida, entre otros, por Esmein y por Carré de Malberg. A mí me parece que la tesis de Mommsen no puede ser aceptada, puesto que la representación en la antigüedad incluye el problema de un gobierno representativo, y por lo tanto la edificación de una democracia indirecta, fórmula que es inconcebible en el mundo clásico. Sobre la representación medieval, cfr. R. W. Carlyle y A. J. Carlyle, *A History of Medieval Political Theory in the West*, London, Blackwood, 1950, espec. vol. V cap. 9 y vol. VI cap. 6; y específicamente sobre la experiencia inglesa, M. V. Clarke, *Medieval Representation and Consent: A Study of Early Parliaments in England and Ireland*, N. York, Russel, 1964.

cripciones los constituyentes revolucionarios pretendían decir en concreto que los representantes no eran nombrados por sus electores. Segundo, hay una gran diferencia entre nación y pueblo; y también esta es una elección meditada y premeditada.

Si es el pueblo el que es declarado soberano, de ello se desprende que la voluntad de los representantes depende y se deriva de la voluntad de un titular, de un dominus; y por tanto de ello se desprende que en este caso se postulan al menos dos voluntades, la del pueblo y la de la asamblea representativa. Pero si la nación es la que se declara soberana —como en el artículo 3 de la Declaración de Derechos de 1789— entonces existe, en concreto, únicamente una voluntad, puesto que la voluntad de la nación es la misma voluntad de los que están legitimados para hablar en su nombre⁴. No es que haya un país real que preexista al país legal; sin embargo, y más bien, el país legal es el país real. «El pueblo o la nación —decía Sieyès equivocándose en la terminología, pero no ciertamente en las conclusiones— no puede tener más que una voz, la de la Legislatura nacional... El pueblo no puede hablar, no puede actuar más que a través de sus representantes.»⁵

Remitir a la nación modifica, por lo tanto, profundamente el concepto de representación. Como ha afirmado con exactitud Carré de Malberg, «la palabra representación no designará ya únicamente, como antes, una cierta relación entre el diputado y aquellos que han delegado en él; expresa la idea de un poder que se da al representante de querer y de decidir por la nación. La asamblea de los diputados representa la nación, en cuanto que ésta tiene el poder de querer por aquélla». Y, definiendo exactamente la cuestión, concluía: «El representante quiere por la nación. Y este es el elemento esencial de la definición del régimen representativo»⁶. Burdeau ha precisado a su vez bastante bien la diferencia: «Mientras que en su acepción corriente el término representación implica una dualidad de la voluntad, la representación tal y como fue entendida en 1789 no pone en cuestión más que una sola voluntad: la de la nación representada»⁷. Curiosamente los miembros del parlamento eran llamados «diputados» precisamente en el momento en el que dejaban de serlo, es decir, dejaban de ser mandatarios. No sólo los representantes eran declarados agentes libres a los cuales no se debía dar instrucciones; eran llamados a representar una voluntad que no preexistía, en concreto, a su propia voluntad⁸.

¿Qué juicio se puede emitir sobre los constituyentes revolucionarios? Bigne de Villeneuve ha subrayado que el concepto de soberanía popular debe ser entendido «como un medio para obstaculizar el camino a la democracia»⁹. Lo que no significa

⁴ Cfr. R. Carré de Malberg, *Contribution à la Théorie Générale de l'Etat* (1922), París, Sirey, 1962, vol. II, p. 267 y *passim*. Su *Contribution* es el texto clásico para la distinción entre soberanía de la nación y soberanía democrática (vol. II espec. pp. 166-197 y 232-281).

⁵ En la sesión del 7 de septiembre de 1789. Cfr. *Archives Parlementaires*, 1.ª serie, t. VIII, p. 595.

⁶ Carré de Malberg, *Contribution à la Théorie Générale de l'Etat*, op. cit., p. 263 y p. 267.

⁷ *Ivi*, p. 245.

⁸ Sólo en un momento —en la Constitución de 1793 que afirmaba que la soberanía reside indistintamente en todos los ciudadanos— la soberanía parece converger en la soberanía popular. Pero en el año III se vuelve a afirmar la separación, y el principio de la soberanía de la nación sigue siendo hasta hoy el fundamento de nuestros sistemas.

⁹ M. Bigne de Villeneuve, *Traité Générale de l'Etat*, París, Sirey, 1929-1931, vol. II, p. 32.

que la intención de los constituyentes revolucionarios fuera la de monopolizar todo el poder, desposeyendo al tiempo tanto al monarca como al *demos*. El ánimo de los constituyentes del ochenta y nueve ha sido interpretado con fidelidad por Burdeau: «Los publicistas revolucionarios veían en la representación no sólo el acto que creaba la legitimidad de los gobernantes, sino también el instrumento de una unificación de la voluntad nacional... Los hombres de la constituyente no eran ni los soñadores ni los utópicos que se dice. Sabían bien de qué estaba hecha la irracional voluntad del pueblo... No era, por lo tanto, a aquella voluntad a la que pretendían reconocer las prerrogativas de la soberanía. Educados en el culto de la razón, creyentes en la virtud de las luces, no podían reconocer como voluntad soberana más que a una voluntad reflexiva, ponderada y unificada: aquella misma de la que la asamblea de los representantes debía ser el órgano». Burdeau comenta así: «Se puede objetar a una voluntad así expresada su autenticidad en cuanto imagen de una voluntad real del pueblo; pero no se le puede negar el atribuir a la soberanía nacional un alto y noble semblante»¹⁰.

Además de las críticas que se inspiran en el «realismo» del *cui prodest*¹¹, la fórmula de la soberanía nacional se expone también a las críticas de un «realismo» que podría denominarse epistemológico. A este respecto es sobre todo el empirismo anglosajón el que mira con sospechas la noción de soberanía —que permanece, de hecho, ajena a la evolución del derecho público inglés— y con mayor razón a la de la «soberanía de la nación». A los ojos de los ingleses, la Revolución francesa fue metafísica; y la soberanía de la nación es, para ellos, una peligrosa invención de una entidad. Pero es fácil hacer justicia, a este respecto, a los «metafísicos» del ochenta y nueve. Porque bajo la pátina de sus racionalizaciones, estos constituyentes no llegaron a una solución distinta de la del más fiero enemigo de la Revolución francesa, de la de Burke.

Que los representantes no deben ser mandatarios, y que deben representar a la nación y no a los que mandan sobre ellos, es lo que había mantenido precisamente Burke en el célebre discurso enviado en 1774 a sus electores de Bristol¹². Si la Constitución francesa de 1791 es el texto escrito que señala el desarrollo del con-

¹⁰ Burdeau, *Traité de Science Politique*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1949-1957, vol. IV, p. 245.

¹¹ Es sobre todo Bigne de Villeneuve, *Traité Générale de l'Etat*, op. cit., p. 46-47, quien pone en evidencia el motivo del «interés» de los constituyentes.

¹² Cfr. también Blackstone, que en sus *Commentaires* escribía: «... Cada miembro, por cuanto es elegido en un distrito particular, una vez elegido... sirve [es representante de] todo el reino» (ed. en 4 vols., Londres, Strahan, 1793-95, I, p. 159). El hecho de que los autores ingleses usen generalmente los términos *Kingdom*, *estate* o *Land* no obsta para que la idea implícita en estas notas sea afín a la de los constituyentes franceses, que a su vez —es necesario no olvidarlo— citaban profusamente a los ingleses. Por otro lado, el término «nación» era adoptado incluso en Inglaterra. Bigne de Villeneuve, *Traité Générale de l'Etat*, op. cit., p. 40, cita a este respecto las *Memorie* de Edmón Ludlow (1751): «Se declaró que el pueblo es, después de Dios, la fuente originaria de todo poder justo, y que la Cámara de los Comunes, al ser elegida por el pueblo y al representarlo, es el poder supremo de la Nación». Pero De Grazia recuerda que ya A. Sidney escribía en sus *Discorsi sul Governo* (publicados póstumamente en 1698, por lo tanto años después de su muerte) que «no es por Kent o por Sussex... sino por la nación entera, por lo que los miembros elegidos en aquellas localidades son invitados a servir en el Parlamento». A. De Grazia, *Public and Republic: Political Representation in America*, N. York, Knopf, 1951, p. 29.

cepto publicista de la representación política, este desarrollo había ido madurando desde hace tiempo en la evolución del sistema inglés (a pesar de que el carácter consuetudinario de este constitucionalismo hace bastante difícil fijar el momento cronológico en el que el vínculo del mandato imperativo cae en desuso). A «grosso modo», se puede por lo tanto mantener que esta transformación precede en casi un siglo a la Constitución francesa de 1791¹³. Es cierto que, al exponer su tesis a los electores de Bristol, Burke se podía referir a una praxis consolidada, a las «leyes de esta tierra». Escribía:

«Mi estimado colega [su adversario en el escaño] afirma que su voluntad ha de estar sometida a la vuestra. Si esto fuera todo, la cosa sería inocente. Si gobernar fuese en todas sus partes una cuestión de voluntad, no hay duda de que la vuestra debería ser superior. Pero gobernar y hacer leyes son cuestiones de la razón y del juicio...; y ¿qué clase de razón sería aquella en la que la decisión precede a la discusión; en la que un grupo de personas delibera y otro decide...? Expresar una opinión constituye el derecho de todos los hombres; la de los electores es una opinión que pesa y ha de ser respetada, a la que un representante debe estar siempre dispuesto a escuchar; y que éste deberá siempre sopesar con gran atención. Pero las instrucciones *imperativas*; los mandatos a los cuales el miembro [de los Comunes] debe expresa y ciegamente obedecer, por los cuales debe votar y a favor de los cuales debe discutir...; estas son cosas totalmente desconocidas para las leyes de esta tierra y que derivan de un error fundamental sobre la totalidad del orden y del modo de proceder de nuestra constitución. El Parlamento no es un *congreso* de embajadores con intereses opuestos y hostiles; intereses que cada uno debe tutelar, como agente y abogado, contra otros agentes y abogados; el Parlamento es, por el contrario, una asamblea *deliberante* de una nación, con un *único* interés, el del conjunto; donde no deberían existir como guía objetivos y prejuicios locales sino el bien general...»¹⁴.

El texto de Burke que acaba de citarse es justamente famoso y sigue siendo hoy en día un clásico testimonio de los motivos ideales que animan la representación política de los modernos. Pero nuestra representación rechaza el mandato también por motivos técnicos, objetivos. En verdad, el mandato imperativo no puede sino desaparecer cuando un cuerpo representativo se transforma de organismo *externo* al Estado en organismo *del* Estado. Paralelamente, la representación de los modernos nace cuando una delegación de mandatarios, encargada de tratar con la Corona, se transforma de contraparte del Soberano en órgano soberano.

Pero, decía, el discurso completo que verdaderamente señala la distanciación entre la representación medieval y la moderna es el de los constituyentes revolucionarios, el que se basa en la representación de la nación. La centralidad de este

¹³ Esmein ha observado a este respecto que la *Septennial Act* de 1716, con la que los miembros de los Comunes prorrogaban sus propios poderes durante cuatro años, presupone que la idea de mandato imperativo había ya venido totalmente a menos. Cfr. A. Esmein, *Elements de Droit Constitutionnel*, Paris, Sirey, 1927, vol. I, pp. 103-104. Es útil además recordar que tanto John Toland en su *Art of Governing by Parties*, como Humphrey Markworth en la *Vindication of the Rights of the Commons of England*, ambos de 1701, negaban ya firmemente el mandato imperativo.

¹⁴ E. Burke, *The Works*, London, Holdsworth and Ball, 1834, vol. I, p. 180.

principio está confirmada por el hecho de que esto no vale solamente para los orígenes de la representación moderna. La prohibición del mandato imperativo, en ocasiones explícitamente vinculada a la soberanía de la nación, se vuelve a encontrar en las constituciones tanto del siglo XIX como del siglo XX de la mayoría de los países europeos: Bélgica, 1831; Italia, 1848 y 1948; Prusia, 1850; Suecia, 1866; Austria, 1867, 1920 y 1945; Alemania, 1871 y 1949; Holanda, 1887; Dinamarca, 1915. El artículo 67 de la vigente constitución italiana dice: «Todo miembro del parlamento representa a la Nación y ejerce sus funciones sin vínculos de mandato». Y la tortuosa fórmula adoptada en las constituciones francesas de 1946 y 1958 —«la soberanía nacional pertenece al pueblo»— encuentra todavía su explicación en la Declaración de los derechos de 1789. El caso de los Estados Unidos parece distinto, en el sentido de que ninguna constitución estatal prohíbe expresamente el mandato imperativo. Pero esta omisión significa únicamente que los constituyentes americanos no sentían la necesidad de disciplinar lo superfluo, desde el momento en que en los Estados Unidos no se planteaba un problema de ruptura con un pasado medieval. Del mismo modo, el hecho de que la expresión «soberanía de la nación» no tenga un significado legal en el derecho público inglés no obsta para que la praxis constitucional británica repudie el mandato imperativo en la misma medida que las constituciones escritas de derivación francesa.

La representación moderna refleja, en efecto, una transformación histórica fundamental. Hasta la gloriosa revolución inglesa, la declaración de independencia de los Estados Unidos y la revolución francesa, la institución de la representación no estaba asociada con el gobierno. Los cuerpos representativos medievales constituían canales intermediarios entre los que eran mandados y soberano: éstos representaban a alguien frente a algún otro. Pero en la medida en que el poder del parlamento crecía, y cuanto más se situaba el parlamento en el centro del organismo estatal, en la misma medida los cuerpos representativos asumían una segunda función: además de representar a los ciudadanos, éstos gobernaban sobre los ciudadanos. Y está claro que un parlamento no puede adquirir su función moderna, la de gobernar, dejando inalterada su función preexistente, la pura y simple función de representar. A un cuerpo representativo inscrito dentro de un Estado le debe ser permitida la autonomía que necesita para operar en favor del Estado. Por lo tanto, 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». Es verdaderamente demasiado fácil decir que la ficción de la nación estaba dirigida a obstaculizar el paso a la voluntad popular. No es únicamente esto. La intención no se puede disociar de lo que se encuentra, que es precisamente la técnica mediante la cual la contraposición al Estado se convierte en la inserción de un poder popular en el Estado.

Una vez planteado esto a modo de permisa y habiéndolo aclarado, queda el hecho de que los parlamentos contemporáneos son llamados a operar sobre el filo de delicados equilibrios. Si asume demasiado el punto de vista de los gobernantes, corren el riesgo de atrofiarse y paralizar el gobierno; y si, por el contrario, trata de absorberlos demasiado en el Estado —podremos decir si un Parlamento asume demasiado el punto de vista del gobernante— en tal caso corre el riesgo de no cumplir ya su función representativa. Por otro lado, la *ficción* de la representación de la nación

permite la inserción de los cuerpos representativos en el Estado; pero al mismo tiempo se enfrenta a nuevos y espinosos problemas. En base a la prohibición constitucional del mandato imperativo y de la idea de la representación de la nación, el representante no representa o no debería representar a aquellos que lo eligen. Pero si el representante no representa a sus propios electores, parece desprenderse de ello que no es la elección la que crea un representante.

Representación y elecciones

Representación sin elecciones. El interrogante es si las elecciones son una condición necesaria para la representación política. Digo condición necesaria porque nadie o casi nadie mantiene que la elección sea una condición suficiente. Una vez planteado esto, comencemos por esta pregunta: ¿puede haber representación sin elecciones? Con frecuencia se responde que sí. Hemos visto antes una primera razón para mantener que la elección no es una condición necesaria para la representación: al representante se le pone el veto de representar a sus propios electores. Pero sobre esto volveremos después. La noción de «representación virtual» teorizada por Burke proporciona una segunda defensa de la tesis de la representación sin elección. Volveremos también sobre ésta. Por el momento basta con despejar el terreno de malos y por lo tanto de argumentos no pertinentes.

Si hacemos referencia, por ejemplo, a la representación existencial o sociológica, es decir, a la pura y simple *existencia* de una semejanza, entonces está claro que este tipo de representación no requiere una elección. Si la representación se define simplemente como un *idem sentire*, un estado de «coincidencia de opinión», cualquier método de selección (o incluso ningún método) puede funcionar bien. En este caso lo que importa no es el procedimiento que puede garantizar mejor la coincidencia de opiniones (y de comportamientos) entre representante y representados, sino que exista esta coincidencia. No obstante, la representación política se preocupa precisamente del modo de *asegurarla*.

Prescindiendo de la representación existencial, existen casos en los cuales un representante es nombrado en lugar de ser elegido: por ejemplo, el caso de un embajador. Pero este ejemplo es todavía menos pertinente, desde el momento en que el caso del embajador puede incluirse dentro de la representación privada. El hecho es que hay otros modos —al margen del método de la selección— para controlar a un embajador como representante del propio gobierno. Por el contrario, un miembro del parlamento no puede ser revocado a discreción, y el único control al cual no puede escapar es el electoral. En esencia, cuanto más se separa la representación política de la representación privada, menos mantiene la primera las garantías que ofrece la segunda, con excepción de la disuasión de la ausencia de reelección.

Esta es la razón por la cual el método de creación del representante adquiere una importancia decisiva y se convierte en la típica preocupación de la teoría de la representación política. No puede existir representación (salvo la existencial) si a los representantes no se les ofrece el modo de expresarse y protegerse; de otro modo los representados estarían a merced de sus denominados o presuntos representantes.

Y desde el momento en que la representación política está únicamente protegida, en definitiva, por una salvaguardia electoral, en este caso no puede existir representación sin elección.

Elecciones sin representación. Si no podemos tener representación (política) sin elecciones, lo contrario no es cierto: podemos muy bien tener elecciones sin representación. A lo largo de toda la historia encontramos cargos electivos sin ninguna implicación representativa, es decir, sin que el elegido represente a sus propios electores. Para recordar el caso más citado, el Sumo Pontífice es elegido por el colegio de cardenales, pero ello no significa que los represente. No los representa de hecho, y ello porque la Iglesia visible es un organismo teocrático que se concibe como tal.

Lo que llama la atención sobre el hecho de que la representación descansa, en última instancia, en un *think so* (por decirlo en palabras de Friedrich), es decir, sobre el hecho de que únicamente en términos de «ideas» una persona puede ser «hecha presente» por otra persona¹⁵. Con la única excepción del caso marginal de la representación existencial inconsciente, no puede existir representación mientras que el representante no *sienta* la expectativa de aquellos a los que representa, y no la sienta como una expectativa vinculante. Por lo tanto, no sólo la representación es una «idea», sino que es también, necesariamente, un «deber». Por consiguiente si la elección no asume explícitamente un significado y una intención representativa el procedimiento electoral tomado por sí mismo puede muy bien poner en el cargo a un jefe absoluto. Pero esto no demuestra que las elecciones no sean un medio necesario; prueba únicamente que no son, por sí mismas, un medio suficiente.

Representación electiva. Las elecciones son una cosa, y la representación otra. Sin embargo, la moderna representación política es «representación electiva», desde el momento en que es esta asociación la que convierte a la representación, al mismo tiempo, en política y moderna. El medio (elecciones) no puede sustituir al *animus* (la intención representativa); pero el ánimo sólo no basta. La representación no electiva —la representación «virtual» de la que hablaba Burke— requiere el apoyo y las garantías de una representación hecha «actual» por el instrumento electoral. Y esta era también, en último término, la tesis de Burke.

«La representación virtual —escribía Burke en 1792 en una carta a sir Hercules Langrishe— es aquella en la que se da una comunión de intereses y una simpatía en los sentimientos y en los deseos, entre aquellos que actúan en nombre de cualquier acepción del pueblo, y el pueblo en el nombre de quien actúan, a pesar de que los fiduciarios no hayan sido elegidos de hecho por aquél... Esta representación es en muchos casos, pienso yo, incluso mejor que la efectiva. Posee gran parte de sus ventajas y elimina muchos de sus inconvenientes. Sin embargo, mantenía «este tipo de representación virtual no puede tener una existencia larga y segura si no posee como sustrato la representación efectiva: El diputado debe tener una cierta relación con el electorado»¹⁶. De este modo, Burke no perdía de vista los límites

¹⁵ C. J. Friedrich, «Representation», en *Encyclopaedia Britannica*, Chicago, Benton, 1962, vol. 19, p. 164.

¹⁶ Burke, *The Works*, op. cit., p. 557. Véase también su discurso del 8 de mayo de 1780 en los

que marcan la validez de una representación que se presume. No contraponía la representación virtual a la electiva. Para Burke la «presunción» de representatividad presupone, sin embargo, siempre una relación «efectiva» entre el diputado y el electorado: la representación virtual no sustituye, pero integra y completa a la representación electiva.

Seamos claros: la conclusión a la que llego —que la representación *no puede no tener un fundamento electivo*— vale únicamente para la representación política (no para la representación privada y todavía menos para la representación existencial) en orden a la exigencia de asegurar la «capacidad de respuesta» del representante. La teoría electoral de la representación es, en efecto, la teoría de la representación responsable: su problema no es el de satisfacer el requisito de la semejanza, sino de asegurar la obligación de responder. Sin elecciones se puede tener representatividad; pero es verdaderamente difícil sostener que sin elecciones se tenga capacidad de respuesta-responsabilidad.

Determinación de los sistemas representativos

Características. Recorriendo la literatura nos encontramos con las siguientes caracterizaciones y condiciones de los sistemas representativos:

- 1) El pueblo elige libre y periódicamente un cuerpo de representantes: la teoría electoral de la representación.
- 2) Los gobernantes responden de forma responsable frente a los gobernantes: la teoría de la representación como responsabilidad.
- 3) Los gobernantes son agentes o delegados que siguen instrucciones: la teoría de la representación como mandato.
- 4) El pueblo está en sintonía con el Estado: la teoría de la representación como *idem sentire*.
- 5) El pueblo consiente a las decisiones de sus gobernantes: la teoría consensual de la representación.
- 6) El pueblo participa de modo significativo en la formación de las decisiones políticas fundamentales: la teoría participativa de la representación.
- 7) Los gobernantes constituyen una muestra representativa de los gobernantes: la teoría de la representación como semejanza, como espejo.

A la luz de cuanto se ha dicho con anterioridad, 1 y 2 son dos condiciones unidas. El recurso a las elecciones no basta para calificar un sistema representativo; pero también el «rendir cuentas» sigue siendo un precepto vacío sin el recurso a las cuentas electorales. La condición 3 se vincula con la representación medieval, y no puede ni mantenerse ni practicarse fuera del ámbito privado. Por otro lado, las condiciones 4, 5 y 6, tomadas en sí mismas, son demasiado vagas. Es simplemente demasiado fácil presumir el consenso de un *idem sentire*; y la participación se plantea como alternativa más que como forma de completar la representación (cuando no

Comunes sobre la «frecuencia de las elecciones», reproducido también en el volumen antológico, *Selected Speeches on the Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 1939, vol. II, pp. 113-124.

enmascara la bien distinta realidad de una manipulación orquestada e impuesta desde lo alto). En efecto, las tres últimas caracterizaciones indican cosas que con toda probabilidad encontraremos dentro de los sistemas representativos, pero no son condiciones constitutivas de los sistemas representativos. En cuanto a la condición 7. la representatividad es un requisito suplementario, no un requisito necesario.

Responsabilidad y representatividad. Comencemos por la representatividad. En relación a ésta la tesis es que nos sentimos representados por quien «pertenece» a nuestra misma matriz de «extracción» porque presumimos que aquella persona nos «personifica». Y el problema de la representación se plantea —desde esta perspectiva— así: encontrar una persona que nos sustituya personificándonos (etimológicamente que posea su máscara) ¹⁷. Ahora bien, es cierto que la representación ha nacido, históricamente, precisamente del seno de una pertenencia. Los miembros de las corporaciones medievales se sentían representados no porque eligiesen a sus mandatarios, sino porque mandatarios y mandados «se pertenecían». Como ha señalado con precisión Gosnell, el latín *impersonare* se usaba en las corporaciones en el sentido en el que nosotros decimos representar. «Es decir, poseer las características de alguien o de algo ha sido siempre, parece, una connotación de la palabra representación» ¹⁸. Y cuando se vuelve hoy a requerir una representación ordenada y expresada según criterios profesionales o de intereses, el fundamento de esta instancia está ciertamente en el principio de la pertenencia. Por lo tanto, es totalmente verosímil que una persona se sienta mejor representada cuando el representante es un *alter ego*, alguien «como él», alguien que actúa como él actuaría porque *es* (existencial o profesionalmente) igual a él. El hecho es que se puede muy bien plantear la hipótesis de un parlamento que sea un perfecto espejo de similitudes de extracción y que, sin embargo, no reciba de hecho las demandas de la sociedad que refleja. Y esto se explica porque el responder *responsablemente* tiene —al menos en política— prioridad sobre la semejanza.

No obstante la tesis del «parlamento espejo» puede replantearse manteniendo que si la representatividad no es, por sí misma, una condición suficiente, sigue siendo una condición necesaria. La dificultad estriba en que mientras que una sintonía se instituye fácilmente en una relación unívoca, de uno-a-uno, esto no sucede en una relación de muchos-con-uno (sobre todo cuando los muchos son, en concreto, decenas si no centenas de miles). En el ámbito de la representación política llegamos, por tanto, a un dilema: sacrificar la responsabilidad a la representatividad, o bien sacrificar la representatividad a la responsabilidad. Pero esta conclusión requiere un análisis más atento de la noción de responsabilidad.

La idea de responsabilidad tiene dos caras: a) la responsabilidad *personal* hacia alguien, es decir, la obligación del representante de «responder» al titular de la relación; b) la responsabilidad *funcional*, o técnica, de alcanzar un nivel adecuado de prestación en términos de capacidad y eficiencia ¹⁹. La primera es una respon-

sabilidad *dependiente*; la segunda es una responsabilidad *independiente*. En el primer sentido el representante hace las veces de otro; en el segundo sentido se pretende del representante una «conducta responsable», lo que equivale a decir que su comportamiento se confía, en último término, a la propia conciencia y competencia.

Traduciendo esta distinción en términos políticos de ello se desprende que la expresión «gobierno responsable» acumula dos expectativas distintas: a) que un gobierno sea receptivo, o sensible (*responsive*), debiendo responder por lo que hace; b) que un gobierno se comporte responsablemente actuando con eficiencia y competencia. Podemos llamar al primero gobierno *receptivo*, y al segundo gobierno *eficiente*. La diferencia no es pequeña.

En nuestros asuntos privados inclinarse por la responsabilidad personal o bien por la responsabilidad funcional no cambia mucho las cosas, puesto que en todo caso el representante tiene una sola tarea: perseguir el interés exclusivo del *dominus* de la relación, es decir, del representado, sea cual fuere la suerte de los demás intereses. Pero cuando llegamos a la representación política adquiere preeminencia otra tarea: perseguir el interés del todo, sea cual fuere la suerte de los intereses particulares. Precisamente por esto la distinción entre la responsabilidad dependiente y la responsabilidad independiente se convierte, en política, en una distinción crucial, en orden a la cual cambia muchísimo que un sistema representativo se base en una o en la otra. Es sobre la base del propio margen de independencia, es decir, de responsabilidad funcional, por lo que un gobierno tiene derecho a subordinar los intereses sectoriales en la búsqueda de los intereses colectivos. Por el contrario, en el momento en que la responsabilidad funcional cede el paso a la responsabilidad dependiente, es asimismo probable que el interés general se sacrifique a los intereses parciales, con frecuencia contingentes, contradictorios, e incluso «malentendidos».

No es paradójico afirmar, por lo tanto, que un gobierno responsable puede ser también un gobierno altamente irresponsable. Cuanto más receptivo se convierte un gobierno, tanto menos se encuentra en condiciones de actuar responsablemente. Por lo tanto, se llega a un punto en el cual la elección entre representatividad-sensibilidad, por un lado, y responsabilidad-eficiencia, por otro, no puede eludirse. No podemos pretender que un gobierno ceda y al mismo tiempo resista a las demandas de los gobernados. Para decirlo mejor, no podemos conseguir simultáneamente *más* receptividad y *más* responsabilidad independiente.

Tipos de sistemas representativos

De todo lo anterior se desprende que los sistemas representativos pertenecen «grosso modo» a dos tipos distintos, cuyos orígenes se sitúan, respectivamente, en Inglaterra y en Francia. El tipo inglés de sistema representativo está basado en un método electoral uninominal que atribuye un limitado margen de elección al elector y favorece un sistema bipartidista; mientras que el tipo francés está basado sobre un método electoral proporcional que permite al elector un amplio margen de elección y facilita los sistemas multipartidistas. El tipo inglés sacrifica la representati-

¹⁷ *Persona*, en latín, era al comienzo la máscara, la máscara trágica, o ritual, o del antepasado. Cfr. el todavía clásico estudio de M. Mauss, *Sociologie et Anthropologie*, París, Presses Universitaires, 1950, pp. 333-362 (trad. española, *Sociología y Antropología*, Madrid, ed. Tecnos, 1979).

¹⁸ *Democracy: The Threshold of Freedom*, op. cit., p. 132.

¹⁹ Friedrich, *Man and His Government*, op. cit., pp. 310-311.

dad del parlamento a la exigencia de un gobierno eficiente, mientras que el tipo francés sacrifica la eficiencia del gobierno a la representatividad del parlamento.

Si el vocabulario de la política se pusiese al día, el tipo inglés de sistema representativo debería llamarse «sistema de gabinete», y el término «sistema parlamentario» correspondería al tipo francés. Sea cual fuere la terminología, en el *gobierno representativo* coexisten dos almas, dos exigencias: gobernar y representar. El sistema inglés (y americano) maximiza el requisito de gobernar, mientras que el sistema de tipo francés maximiza la instancia de un parlamento que refleje.

Más concretamente, en los países con circunscripciones uninominales se vota para crear un gobierno estable y responsable, y sólo de modo subordinado un parlamento representativo. En los países con un sistema proporcional se votó para crear un parlamento representativo, y sólo de modo subordinado un gobierno. De este modo, puesto que las elecciones proporcionales tienden a producir en el parlamento mayorías «libres» (nomayorías «impuestas») resultarán gobiernos no sólo cambiables, sino también con una responsabilidad poco potenciada. Podría decirse que en los sistemas mayoritarios la representación es menos fiel, pero llega más arriba, hasta el gobierno; mientras que en los sistemas proporcionales la representación es más fiel, pero tiene una proyección más corta, llega sólo hasta la asamblea. Por lo tanto, de este modo se pone en evidencia aquella representación que es «representatividad», dejando por el contrario en la sombra la representación que es «responsabilidad». El discurso, pues, debe proseguir así: en los sistemas mayoritarios los escaños no corresponden a los votos, pero la imperfección en la representatividad está compensada por todo lo que se gana en claridad e inmediatez de responsabilidad: durante toda la legislatura la responsabilidad es del partido de gobierno. Por el contrario, en los sistemas proporcionales a tantos votos les corresponden, «grosso modo», otros tantos escaños en el parlamento, pero la división de la asamblea acaba por atenuar, si no por hacer totalmente anónima, la responsabilidad de gobierno, o mejor dicho, de los gobiernos. Los gobiernos cambian, las coaliciones gubernativas son distintas; y la cortina de humo producida por la alquimia parlamentaria hace difícil la identificación de la responsabilidad.

Una vez sopesados los pros y los contras no sabría señalar un claro vencedor. Cuando afirmamos que la proporcionalidad expresa una representación «más verdadera», lo que afirmamos de hecho es que la proporcionalidad produce una «representatividad» más verdadera. Incluso así, y en todos los casos, una porción del electorado está abocada a sentirse no representado o por lo general a sentirse mal representada. En el sistema inglés son las minorías las que votarían, si tuviesen probabilidades de éxito, por un tercer partido. En los sistemas proporcionales es el electorado el que se siente traicionado por las combinaciones parlamentarias, y siente la impotencia de su voto en la designación del gobierno.

Bien entendido, podemos pensar en soluciones intermedias, más equilibradas, aptas para conciliar un gobierno eficiente y una representación representativa. No obstante, desde el punto de vista de la ingeniería constitucional no podemos construir estructuras representativas que maximicen al mismo tiempo la función de funcionar y la función de reflejar. En un cierto punto debemos elegir y la alternativa realista se sitúa entre la responsabilidad independiente y la responsabilidad depen-

diente en mayor medida que entre la democracia gobernada y gobernante²⁰ o entre el autogobierno verdadero y el ficticio.²¹

En conclusión, un sistema representativo no puede existir sin elecciones periódicas capaces de hacer responsables a los gobernantes frente a los gobernados. Sin embargo, de este modo se institucionaliza únicamente la receptividad, es decir, una responsabilidad dependiente. Y esta responsabilidad dependiente no debe ser tomada demasiado al pie de la letra: ésta postula únicamente una «capacidad de respuesta», una sensibilidad receptiva, provista de dispositivos de salvaguardia. Por lo tanto, un sistema político se califica como representativo en el momento en que unas prácticas electorales honestas aseguren un grado razonable de respuesta de los gobernantes frente a los gobernados. Esto no implica necesariamente la universalidad del sufragio, pero postula que ningún sistema representativo puede estar basado únicamente sobre la «representación virtual». Por el contrario, un sistema político no se califica como representativo si un solo jefe (sea monarca o dictador) reivindica en exclusiva la representación de la totalidad. Si la función representativa no se confía a un cuerpo colectivo que sea bastante numeroso para —y libre de— expresar diversidad de puntos de vista y de intereses, podemos siempre decir que aquel sistema político está guiado por un jefe representativo, pero no es lícito calificarlo como sistema de representación política.

Problemas actuales

Escala y ámbito de la representación. Cuando los sistemas representativos fueron introducidos en Inglaterra y en Occidente, los electorados así como los gobiernos eran bastante poca cosa. Con el paso del tiempo el electorado ha aumentado de algunas centenas a decenas de miles de electores para cada representante. Paralelamente el gobierno en pequeño, con los simples problemas y las modestas atribuciones del pasado, se ha convertido en un gobierno en grande con complejos problemas e innumerables funciones. Ambos desarrollos convergen en el hecho de que la *relación representativa* está sometida a crecientes tensiones, y por lo tanto también lo está el hilo que vincula a los representantes con sus presumibles o presuntos representantes. Como escribía Bruno Leoni, «cuanto más numerosas son las personas que se trata de representar, y cuanto más extenso es el ámbito en relación al cual se trata de representarlas, en menor medida la palabra representación mantiene un significado que pueda concretarse en la voluntad efectiva de personas reales, que no sea la voluntad de las mismas personas designadas como sus representantes»²².

Es bien cierto que la representación política ha sido siempre una relación de semejantes-a-uno; pero los números se han pasado a ser tan elevados como para preguntarse si en una escala de cincuenta mil a uno tiene todavía sentido afirmar que cada uno está representado. La respuesta depende del ámbito y del objetivo

²⁰ Es la fórmula de Burdeau, *Traité de Science Politique*, op. cit., espec. vol. VI.

²¹ Así, entre otros, J. F. S. Ross, *Elections and Electors: Studies in Democratic Representation*, London, Eyre and Spottiswoode, 1955, pp. 50-51.

²² B. Leoni, *Freedom and the Law*, Princeton, Van Nostrand, 1961, p. 18.

del gobierno representativo. Mientras que la representación se siga considerando sobre todo como un dispositivo protector que condiciona y delimita el poder arbitrario de los gobernantes, la respuesta sigue siendo, seguramente, sí: la relación de representación mantiene su significado. Pero cuanto mayor resulta ser el ámbito y el número de las materias en las que un representante toma decisiones que superan en mucho la propia comprensión de los representantes, más difícil es huir de la sensación de que estamos frente a una cadena cuyo eslabón inicial, el representado, se ha convertido en una cantidad infinitesimal.

¿Quién está representado? Decíamos antes: cuanto más numeroso se hace el electorado, más perdemos de vista *quién* está representado. Esta parece ser una conclusión inevitable si el titular de la relación representativa sigue siendo el «individuo». Incluso si esta conclusión no siempre es aceptada, ayuda a explicar la insatisfacción frente a la denominada base individualista o atomista de la teoría y de la práctica de la representación. La crítica a la «representación individualista» no es necesariamente una exhumación nostálgica del medioevo y de la representación corporativa. Pero el hecho sigue siendo que hasta ahora esta postura no ha producido, en concreto, nuevas instituciones o técnicas de representación no-individual.

Sin abandonar el punto de partida del individuo que vota, el problema puede volverse a plantear a la luz de la intención representativa que su comportamiento electoral pretende transmitir. Puede mantenerse que el acto de votar expresa: a) lo que el elector *ha de decir* (o piensa); o bien b) lo que el elector es (existencialmente); o bien c) lo que el elector *quiere*. En la primera interpretación la representación «representa opiniones»; en la segunda interpretación representa una apariencia de clase o de oficio; y en la interpretación voluntarista un individuo puede ser representado incluso si es inarticulado o silencioso.

La primera interpretación es la tradicional, y vacila bajo los golpes conjuntos de los números electorales y del gobierno en grande. Nos guste o no, de este modo nos vemos inducidos a replegarnos sobre otras dos interpretaciones. En ambas el elector particular es, por decirlo así, *menos individuo*. Porque si votamos identificándonos con una clase o grupo, el hecho de que votemos particularmente, uno a uno, no significa que votemos como individuos. Y la teoría voluntarista decapita todo problema, desde el momento que se puede atribuir a una voluntad silenciosa o inarticulada cualquier contenido y relevancia que sus intérpretes mantengan que desea tener. La verdad es que las dos últimas interpretaciones no tratan ya de responder a la pregunta: ¿quién está representado? Estas responden, más bien, a la pregunta: ¿qué es lo que se representa? Lo que no es lo mismo.

¿Qué es lo que se representa? Desde el momento en que todos los sistemas representativos adoptan un criterio territorial de reparto del electorado, de ello se desprende que lo que se representa son, de hecho, las localidades, las áreas geográficas. Reformulemos entonces el interrogante, que se convierte en: ¿qué es lo que se representa a través de una canalización territorial? La respuesta es materia de debate (o de investigación), salvo por una constatación indiscutible: que la representación territorial no satisface, e incluso obstaculiza, la constitución de una representación funcional o técnica.

El problema de *lo que* se representa puede abordarse desde otro punto de vista: si la representación es más una cuestión de preferencias ideales o de intereses materiales, más que de valores o de apetitos. La lógica de la representación territorial es que el hombre debe ser visto como ciudadano (no como *homo oeconomicus*), lo que sobreentiende, entre otras cosas, que se desearía desanimar al elector de votar en función de sus intereses y apetitos materiales. De hecho, una de las objeciones contra la representación funcional, o profesional, es que ésta animaría al electorado a votar únicamente por su beneficio. En cualquier caso —tanto si la representación territorial funciona como se desearía, o tanto si se cree o no en el individualismo— si se nos hace votar como ciudadanos particulares según un criterio de distribución territorial, la razón esencial es que este es el criterio menos arriesgado de todos. Por cuanto el diseño de las circunscripciones geográficas se presta también a las manipulaciones (el denominado *gerrymandering*), estos abusos son poca cosa con respecto al potencial de manipulación que permite una distribución del electorado basada en clasificaciones profesionales, o incluso en criterios dejados de vez en cuando al arbitrio de sus inventores.

Por consiguiente, no se trata de si en las sociedades libres la idea de un parlamento funcional (o de expertos) ha llevado únicamente a fórmulas de coexistencia con los parlamentos políticos tradicionales. Así, la República de Weimar creó un parlamento económico colateral (el *Reichswirtschaftsrat*); e instancias análogas han sido expresadas por los consejos económicos consultivos establecidos en los años cincuenta, por ejemplo, en Italia y en Francia (pero no, lo que es significativo, en la Alemania de Bonn). El intento fracasó sustancialmente en Italia, mientras que ha obtenido un éxito relativo en Francia y en otras pequeñas democracias. La conjunción entre parlamentos técnicos y parlamentos políticos es por lo general un problema de difícil solución. Existen, «grosso modo», tres posibilidades: que el parlamento técnico tenga la última palabra, que los dos parlamentos estén equiparados, o bien que el parlamento técnico sea un cuerpo consultivo *marginal*. En la primera hipótesis es fácil prever la desautorización del parlamento político; en la segunda hipótesis es previsible un conflicto sistemático y la parálisis de ambos parlamentos; mientras que en la tercera hipótesis el cuerpo consultivo será consultado sólo cuando el parlamento político tenga ganas de hacerlo (y por lo tanto quizá nunca).

¿Qué es lo que está representado en o por un parlamento político? ¿Intereses locales y de comunidad, afiliaciones de clase, intereses especiales y sectoriales, ideales, apetitos personales? Dentro de los límites permitidos por la escala de la representación todas estas cosas son, o pueden ser, representadas en diversas proporciones y combinaciones. Todas las voces que son bastante fuertes para hacerse oír encuentran de algún modo acceso en un cuerpo representativo.

El cómo de la representación. Sea cual fuere el *quién* o el *qué* de la representación, queda el problema del *cómo*. Obviamente el cómo de la representación se refleja a su vez sobre el *qué*, y también sobre el *quién* de la representación. Hablando en términos muy generales, el *cómo* consiste en el modo en que un sistema representativo está construido y hecho funcionar. Precisamente *quién* y *qué* cosa resulte favorecido por un determinado sistema representativo puede resultar oscuro; pero está claro que si sabemos *cómo construir* un sistema representativo

basado en elecciones libres, un sistema así permite siempre más libertad y más receptividad que cualquier otro sistema político que conozcamos.

En un sentido más específico el *cómo* de la representación se entiende como un «estilo» de representación²³. En este sentido el *cómo* de la representación depende de las «orientaciones de rol» del representante: por ejemplo, si los representantes se comportan como delegados, o bien como fiduciarios, si un representante es más un hombre de partido, un servidor de su circunscripción o un mentor que se siente investido por la misión de iluminar al país²⁴.

Desde otro punto de vista el *cómo* de la representación se vincula al sistema electoral y al sistema partidista. La relación entre los sistemas electorales y los sistemas representativos ya ha sido mencionado; y constituye un problema que se debate ya desde hace tiempo²⁵. Un problema más reciente es el de cuál es la incidencia de la mediación partidista sobre los procesos representativos. Porque en la medida en que crece la democracia de masas y se afirman los partidos de masas, también el *cómo* de la representación depende del sistema partidista como estructura que lleva y canaliza los procesos representativos.

Representación partidista. Al ser tan elevadas las cifras electorales, los partidos son un modo para reducirlos a un formato manejable. Los ciudadanos son representados, en las democracias modernas, mediante los partidos y por los partidos. Lo que parece inevitable. Sin embargo, se puede llegar a un punto tal que la «función de representar el interés nacional, que una vez fue atribuida al soberano y después pasó al parlamento, la realiza ahora el partido. El partido —para decirlo en palabras de Herman Finer— es verdaderamente un rey»²⁶. Ahora bien, una cosa es el partido como «filtro» de la representación política, y otra cosa es el partido como «rey», como *dominus* efectivo de la representación. Los problemas teóricos y constitucionales planteados por este desarrollo son verdaderamente espinosos, y esta es quizá una de las razones por las que incluso las constituciones más recientes dejan a los partidos en una relativa penumbra constitucional (son excepciones la constitución brasileña, la de Bonn y la constitución francesa de 1958).

Una visión realista de los procesos representativos se plantea, por consiguiente, frente a un proceso con dos fases, o incluso cortado en dos: una relación entre los electores y su partido, y una relación entre el partido y sus representantes. De ello puede desprenderse que el nombramiento partidista —es decir, la cooptación del partido-aparato— se convierte en la elección efectiva; los electores escogen al partido, pero los electos son elegidos, en realidad, por el partido. Naturalmente, los partidos, los sistemas de partidos y los países son muy distintos los unos de los otros, y por lo tanto toda generalización ha de tomarse con cautela. No obstante, es plausible que en los partidos de masa rígida y capilarmente organizados el representante

²³ Así, por ejemplo, J. Wahlke et al., *The Legislative System: Explorations in Legislative Behavior*, N. York, Wiley, 1962.

²⁴ Véase especialmente H. Eulau, en Wahlke et al., op. cit.

²⁵ Al menos desde el momento de la publicación de *Les Partis Politiques*, París, Colin, 1951, de M. Duverger (trad. española, *Los Partidos Políticos*, México, FCE, 1979).

²⁶ Cit. en S. H. Beer, *British Politics in the Collectivist Age*, N. York, Knopf, 1965, p. 88.

actúe como portavoz de su partido más que de cualquier otra voz (incluyendo aquí la de sus electores) y que los vínculos de partido sean más fuertes que cualquier otro vínculo (incluyendo aquí los vínculos de extracción social). Así, según Duverger, al representante moderno se le confía un «doble mandato», uno de sus electores y uno del partido²⁷; y es el mandato del partido el que prevalece, esencialmente, sobre el mandato electoral.

Es cierto que la representación ha perdido cualquier inmediatez y que ya no puede ser entendida como una relación *directa* entre electores y elegidos. El proceso representativo incluye tres términos: los representados, el partido y los representantes. Y el perno intermedio parece tan decisivo como para levantar la sospecha de que incluso la representación sociológica acaba teniendo en el partido su verdadero *alter ego*. Se proyecta así la eventualidad de que el personal parlamentario acabe por «parecerse» bastante más al personal partidista —al de los políticos profesionales— más que a la sociedad que debería haber reflejado. Si así fuera *quien* está representado sería sobre todo el partido-aparato. Faltan todavía investigaciones exhaustivas sobre este punto; y los datos de los que disponemos sugieren que la duplicación parlamentaria de los políticos profesionales de partido constituye sólo una tendencia de lenta progresión.

A pesar de que este caso no es infrecuente, mientras el curso de los acontecimientos apunta en una dirección y gran parte de la teoría y de la praxis consiguiente apuntan en una dirección distinta. La escala de la representación es de uno por diez mil; el ámbito de la representación escapa en gran parte al alcance del hombre común, y los partidos han sustituido en gran medida al electorado en la decisión de lo que debería ser representado y de qué modo. Todos estos desarrollos parecen indicar que el problema sigue siendo más de *responsabilidad*, de mejorar las prestaciones del «gobernar en grande» en términos de responsabilidad funcional sin poner en peligro lo esencial de la responsabilidad dependiente. Sin embargo, la literatura sigue atribuyendo un gran peso a la representación sociológica; y la representación proporcional sigue siendo ampliamente considerada como el sistema electoral que mejor favorece los fines de los sistemas representativos. Lo que equivale a decir que el grueso de la literatura siente el problema de la *representatividad* (similitud) bastante más que aquel de la responsabilidad. Lo que tiene, a la luz de las consideraciones anteriores, un sabor anacrónico.

Temas de investigación

En la medida en que los sistemas representativos se basan en un «deber ser», no es fácil someterlos a una verificación empírica. Pero los sistemas representativos presuponen también afirmaciones de hecho las cuales pueden —y deberían— ser verificadas. Existen tres principales sectores de investigación relevantes para los fines de una teoría de la representación: i) la opinión pública, es decir, lo que el

²⁷ Cfr. M. Duverger, «Esquisse d'une Théorie de la Représentation Politique», en *L'évolution du Droit Public*, París, Sirey, pp. 211-220.

electorado verdaderamente quiere y se espera; ii) los *decision-makers*, es decir, los que son elegidos realmente, en qué modo, como representantes; iii) el comportamiento representativo.

No poseemos informaciones suficientes sobre lo que el electorado espera realmente de un sistema representativo. Según un autor, «el pueblo inglés ama ser gobernado», y el orden de las prioridades sería, para los ingleses, el siguiente: a) coherencia, sagacidad y liderazgo; b) dar cuenta al parlamento y al electorado; c) receptividad frente a la opinión pública y sus demandas²⁸. Es plausible que en los Estados Unidos la receptividad se encuentre en segundo lugar. Por otro lado, se puede sospechar que en los países como Italia el orden de prioridad sea el siguiente: a) receptividad; b) responsabilidad dependiente; c) liderazgo, es decir, responsabilidad independiente.

Pensando en la segunda área de investigación —el personal parlamentario— disponemos de una creciente documentación en relación a *quién es quién* en los parlamentos²⁹. Pero a pesar de que los datos son muy desiguales y de difícil comparación, es posible controlar algunos aspectos de la «representatividad», es decir, de la representación como semejanza, en toda una serie de países. Sin embargo, el enfoque sociológico del problema de la representación ha dejado escapar, generalmente, la intermediación partidista. Por ejemplo, la duplicación parlamentaria del personal profesional de partido ha recibido hasta el momento una escasa atención; y en general, la incidencia global del partido como variable interviniente en los procesos representativos sigue siendo un sector de investigación ampliamente descuidado. Las investigaciones destinadas a determinar si, y en qué medida, es el partido el que amenaza con la sanción de la no-reelección, o bien, quién es el verdadero agente de reclutamiento del personal parlamentario, son escasas, de pequeña escala y no concluyentes. Del mismo modo, la tesis de que los partidos reciben un «mandato electoral» sigue siendo discutible, incluso si pudiera verificarse determinando si ésta es verdaderamente la expectativa de los electores.

En definitiva, la representación como semejanza constituye el aspecto más explorado del problema. Probablemente esto sucede también porque una investigación sobre la representatividad es más fácil que una investigación sobre el tema de la responsabilidad y la receptividad. Pero este es un motivo adicional para invocar una nueva orientación de las investigaciones. Por ejemplo, ¿cuál es la sanción más temida, la del electorado, la del aparato del partido o la de terceros grupos de apoyo. Muchas cosas dependen y se desprenden de esta premisa. Pero no sabemos.

²⁸ Cfr. A. H. Birch, *Representative and Responsible Government*, London, Allen & Unwin, 1964, p. 245.

²⁹ Cfr. J. Meynaud (ed.), *Decisions and Decision-Makers in the Modern State*, Paris, Unesco, 1967; D. Marvick (ed.), *Political Decision Makers*, New York, Free Press, 1961; D. R. Matthews, *The Social Background of Political Decision-Makers*, Garden City, Doubleday, 1954; W. E. Miller, D. E. Stokes, *Representation in Congress*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1965; G. Sartori et al., *Il Parlamento italiano 1946-1963*, Nápoles, Esi, 1963.