

Estudios sobre representación política: una invitación a la polémica desde la teoría política

Elena García Guitián

A lo largo del siglo xx tanto el ámbito de estudio como la propia identidad de la teoría política no han dejado de ser nunca algo controvertido. No sólo ha resultado difusa y no exenta de polémica su supuesta separación de disciplinas como la filosofía política y la historia de las ideas. También, y precisamente por ello, en muchas ocasiones su presencia encuadrada dentro de las especialidades (y, por tanto, de los departamentos) de la ciencia política no ha sido considerada adecuada.

En lo que respecta a la primera cuestión, hay que partir del hecho de que los autores que forman parte del “canon” que constituye la tradición teórica base del estudio de la teoría política mezclan las disciplinas filosóficas e históricas, y que el objeto de análisis en la mayoría de las ocasiones coincide en todas estas disciplinas, por lo que parece evidente que habría que descartar una diferenciación absolutamente nítida entre ellas. Sin embargo, cabría apuntar una distinción que se basaría más en el objetivo y la “mentalidad” con los que se abordan esos estudios que en su objeto o método. En los trabajos presentados como filosofía política sus autores tienden a proyectar principios articulados en el ámbito de la ética a la forma de ordenar la vida política, introduciendo en sus propuestas exigencias normativas que resultan en muchos casos excesivas y demasiado desconectadas de la realidad para los que analizan esos mismos temas desde la teoría política. Porque lo que distinguiría a estos últimos sería partir de la percepción de los problemas que plantea la realidad política para reflexionar sobre ellos de forma sistemática, discutiendo los conceptos, principios y valores que se esgrimen en los argumentos planteados y decidiendo, en última instancia, sobre su peso moral y diferentes

grados de legitimidad. La teoría política se identificaría así con ese contenido que comparte con la filosofía política, la conexión entre moral y política, pero una moral que, en este caso, tiene en cuenta las peculiaridades del ámbito en el que debe aplicarse y no vive las limitaciones que esto impone como una concesión superable en un futuro más o menos cercano, sino como parte de su esencia misma (no se trataría tanto de hacer propuestas más pragmáticas frente al mayor "idealismo" de la filosofía política, sino de constatar que el objeto impone una forma de moralidad específica).

Algo similar sucede con la historia de las ideas políticas. De nuevo pensamos que es la mentalidad con la que se aborda su estudio la que establece las diferencias, que nunca están del todo claras. Frente a la preocupación de los historiadores por situar las ideas en un marco histórico específico, dentro de un contexto intelectual determinado, la teoría política explora las teorías de los autores analizados para intentar obtener de ellos argumentos que sean útiles para pensar y entender la política real o realizar propuestas normativas que aspiran a transformar las sociedades contemporáneas.

Estas distinciones, sin embargo, no están generalmente aceptadas, por lo que de forma inevitable se producen roces a la hora de delimitar los contenidos atribuidos a las diferentes disciplinas (p. e., conflictos por adscripción de asignaturas, por enfoques que deben tenerse en cuenta en manuales, etc.). Este solapamiento, a su vez, pone de relieve el carácter esencialmente "normativo" de la teoría política, que es el que tradicionalmente ha suscitado más objeciones a su presencia dentro de la ciencia política. No es éste el momento adecuado para relatar con detalle el ataque del positivismo a la teoría política como disciplina científica, ni cómo, a resultas de ello, ésta prácticamente se difuminó en los años cincuenta (por lo menos en el ámbito anglosajón), reducida al análisis conceptual dentro de los departamentos de filosofía, a la historia de las ideas y a la articulación de modelos dentro de la ciencia política partiendo de generalizaciones de resultados obtenidos por los análisis empíricos. Lo que sí hay que enfatizar es que ese reparo se debe a su carácter "normativo", el cual, en opinión de muchos, le impediría acceder a la categoría de disciplina "científica" en igualdad de condiciones con otras especialidades encuadradas en la ciencia política. Esto explicaría también que esta actitud se haya mantenido incluso en un período de brillante resurrección de la teoría política en su concepción más tradicional, ejemplificada por la obra de J. Rawls o algunos trabajos sobre teoría de la democracia. La convivencia dentro de la disciplina de la ciencia política ha continuado, pero casi siempre afrontada desde "mesas separadas".

Así las cosas, Vallespín¹ ha identificado tres enfoques predominantes en lo que se

1. Entrada sobre "teoría política" en S. Giner, E. Lamo de Espinosa y C. Torres (eds.), 1998. *Diccionario de Sociología*. Madrid: Alianza.

consideraría hoy teoría política: (a) el histórico-filosófico, centrado en la historia de la teoría política (autores, conceptos y corrientes ideológicas); (b) el explícitamente normativo (análisis de conceptos, fundamentación y ordenación de valores y fines de la vida política presentados como teorías generales, y crítica de la congruencia entre principios legitimadores y realidad política), y (c) el diseño de modelos formales para sistematizar las observaciones empíricas de los fenómenos políticos. Todos estos enfoques, sin embargo, no tienen un fácil encaje. Hay quien, en línea con esa actitud positivista restrictiva a la que antes nos hemos referido, todavía cree que los dos primeros no deberían encuadrarse dentro de la ciencia política porque pertenecen a otras disciplinas (historia, filosofía) y opina que es el identificado en el punto (c) el único que debería utilizar la denominación "teoría política". Desde una perspectiva de este tipo, no existiría comunicación entre todos esos diferentes enfoques; de lo que se trataría es de separar claramente aquellos que tienen un contenido esencialmente normativo de los que no. No obstante, en los últimos años se puede identificar otro enfoque que también reivindica el apelativo y que intenta diferenciar su actividad tanto de la denominada "teoría política empírica" como de la "teoría política normativa". Influida quizá por el brutal ataque sufrido por el positivismo en las últimas décadas, que ha resultado afectado en su línea de flotación por la puesta en cuestión de la equiparación de lo científico con el análisis libre de valores también en las ciencias naturales, este tipo de enfoque reconoce la presencia inevitable e incluso deseable de elementos prescriptivos en sus análisis, y a la vez insiste en desmarcarse de esa teoría política "normativa" tradicional. Pero, ¿es posible establecer una clara distinción? Y si lo es, ¿cuál es su sentido? El problema que subyace a una posición de este tipo es muy viejo: la imposibilidad de inferir juicios de valor del análisis de la realidad, o la distinción radical entre "ser" y "deber ser". Una vez que nos adentramos en el ámbito del "deber ser" es dudoso que sea posible justificar la existencia de una teoría política diferenciada restringida al análisis del funcionamiento de la realidad en relación con las concepciones y principios que supuestamente la inspiran, alejada así del supuesto "idealismo" de una teoría política normativa cuya función principal sería la de articular modelos abstractos para transformar la realidad. Quizá, por el contrario, lo que existe son diferentes tipos de teorías normativas o formas de abordar la compleja relación entre ser y deber ser. Porque lo normativo abarca desde el diseño de la utopía comunista marxista a la defensa de una concepción "empírica" de la democracia. Así, incluiría tanto la propuesta del sistema político más extravagante, supuesta encarnación de valores y principios éticos considerados fundamentales, como la identificación, organización y aclaración de los principios y valores que inspiran la práctica de un sistema político real o, como bien señalaba Vallespín en su clasificación ya citada, «la congruencia entre principios y práctica política efectiva».

Para analizar este tema en lo que sigue haré referencia a los diferentes enfoques con los que se han abordado algunos trabajos recientemente aparecidos sobre la repre-

sentación política que me parece pueden ilustrar esta cuestión. Y más cuando un mismo autor aparece a ambos lados de la barrera en un periodo de tiempo relativamente breve, como es el caso de Manin, responsable de *The Principles of Representative Government*², trabajo que podría considerarse de corte “clásico” dentro de la teoría política y que participa en una publicación colectiva, *Democracy, Accountability and Representation*³, planteada desde esa perspectiva que intenta desmarcarse de la teoría política “normativa”, pero que tampoco se limita al análisis empírico, sino que aspira a combinar ambos.

En el primero de estos trabajos Manin revisaba, desde un punto de vista histórico y conceptual, el funcionamiento de los mecanismos de la representación y sobre todo el papel de las elecciones, y sus conclusiones incorporaban una crítica a los sistemas democráticos considerando que no eran realmente gobiernos del pueblo. Los sistemas representativos que obtienen su legitimidad de la creencia en que existe una similitud entre gobernantes y gobernados, de que son gobiernos populares, en su opinión intentan ocultar que el mismo hecho de la existencia de una elección impide esa equiparación. Porque la elección tiene dos componentes: uno potencialmente igualitario, la participación de los ciudadanos para elegir quiénes van a ser sus representantes, pero otro inevitablemente aristocrático, pues restringe a unos pocos la posibilidad de llegar a ser representante. Esta última limitación surge de la naturaleza intrínsecamente desigual de la elección, que es el tema que se analiza con profundidad en el trabajo. A pesar de ello, Manin reconoce que esa creencia en la similitud ha seguido siendo uno de los elementos legitimadores fundamentales de las democracias, lo que se ve reflejado tanto en la lucha por extender el sufragio como en el debate sobre cómo lograr una mayor identificación entre gobernantes y gobernados. Lo paradójico es que ambos elementos, democrático y aristocrático, son las dos caras de la misma moneda, cada una de las cuales ofrece razones distintas para la aceptación del sistema favoreciendo su estabilidad.

La interpretación sobre cuál debe ser la distancia adecuada entre representantes y representados es uno de los temas centrales del libro, que contiene referencias a los debates históricos habidos en diferentes épocas, pero también identifica los tres modelos en que esa discusión se ha plasmado en la realidad: el parlamentarismo, la democracia de partidos y la democracia de audiencia. En todos ellos aparece una manera distinta de concebir esa relación gobernantes/gobernados, que Manin diferencia a partir de las transformaciones que han tenido lugar en relación con cuatro problemas: la forma de elegir a los representantes y las características personales de éstos que se van a tener

2. Manin, B. 1997. *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press. Hay traducción castellana en Tecnos, 1998.

3. Przeworski, A., S. C. Stokes y B. Manin (eds.). 1999. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

en cuenta en la elección; el grado de autonomía de los representantes; el papel de la opinión pública, y el ámbito de la deliberación política.

Esta descripción, por tanto, no carece de contenido normativo. La tesis de nuestro autor es que los gobiernos representativos no son gobiernos del pueblo, y que no se ha podido superar la escisión entre gobernantes y gobernados porque es imposible eliminar ese elemento intrínsecamente aristocrático de la elección. Los sistemas actuales serían más democráticos gracias a la ampliación del sufragio, pero, al mismo tiempo, habrían generado una gran frustración debido a la constatación de que no se ha avanzado como se esperaba en la reducción de dicha escisión. Más que verdaderas democracias habría que reconocer que los gobiernos representativos son gobiernos mixtos en sentido aristotélico. Tesis ésta que, sin duda, nos conduce a una discusión sobre la esencia de las democracias contemporáneas, que sólo puede tener lugar en el ámbito normativo.

Tal vez por ello sorprenda un poco la participación de Manin en el segundo trabajo citado, que se centra en un tema aparentemente muy específico, pero que parte de premisas teóricas que quizá no estén suficientemente elaboradas, lo que prueban las propias conclusiones que de él extraen sus editores.

A partir del obvio reconocimiento de que la representación es un concepto complejo y evitando entrar en su discusión, el punto de partida del trabajo es la utilización de una descripción que los autores consideran expresa el contenido mínimo del concepto y que, por tanto, sirve de base para todas las discusiones. Atribuyendo su enunciación a Pitkin⁴, la representación se definiría así como actuar en interés de los representados. Sin embargo, esta forma de abordar el tema puede dar lugar a confusiones. Punto de referencia inevitable, el excelente y ya clásico trabajo de Pitkin permite, cómo no, diferentes interpretaciones, pero es discutible que pueda desprenderse de él una definición de este tipo. Por el contrario, al analizar las diferentes concepciones de lo que significa la representación, Pitkin muestra, no que sean falsas, sino que suelen estar incompletas, pues no reflejan todas sus dimensiones. Así, esta autora identifica una serie de formas de concebir la representación: como autorización, rendición de cuentas, descripción o identificación simbólica, que tienen su razón de ser pero que son parciales, a las que añade actuar teniendo presente el interés del representado. La idea de representación incorporaría todos estos elementos, que interactúan entre sí, y el peso que demos a cada uno de ellos nos ofrecerá una manera diferente de entenderla.

Pero, además, hay que tener en cuenta que la representación puede tener lugar en contextos muy diversos, como muestra el ejemplo de la concepción hobbesiana, que se predica de los monarcas absolutos. Analizar la "representatividad" de un monarca es muy distinto a evaluar la de los gobiernos representativos. El fundamento de la legi-

4. Pitkin, H. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press. Hay traducción castellana en el Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

timidad de estos últimos reside precisamente en la creencia en que el pueblo está presente de alguna manera en los actos de gobierno, y la forma de estarlo es a través de los representantes que ha elegido. Por ello la combinación de los diferentes elementos que componen esa concepción de representación y que establecen el estándar a través del cual se evalúa la legitimidad del sistema será muy diferente. En una monarquía absoluta primarán los elementos que permiten concebir la representación como autorización e identificación simbólica, quedando muy difuminados los que la presentan como rendición de cuentas y actuación en interés de los representados, sin que eso signifique que estos últimos desaparezcan del todo. Y esa combinación se reflejará en un tipo u otro de diseño institucional.

En lo que se refiere al estudio de los gobiernos representativos, por el contrario, sería excesivamente reduccionista restringirse al manejo de una de esas dimensiones, actuar en interés de otro, identificándola con la totalidad del concepto. Como ponía de relieve el propio Manin, una de las dimensiones que más ha influido en la evaluación de los gobiernos representativos ha sido la descriptiva, la percepción de que debe existir cierta correspondencia entre gobernantes y gobernados. Esto explicaría, por ejemplo, por qué algunos gobiernos son considerados muy representativos al margen de las políticas concretas que desarrollen o, por el contrario, por qué ciertos grupos cuestionan la representatividad de un sistema aunque los gobiernos hayan llevado a cabo políticas que objetivamente han sido beneficiosas para ellos⁵.

Hay una tercera cuestión que también hay que tener presente y que no está suficientemente especificada en el trabajo que comentamos. Al analizar la "representatividad" de los gobiernos representativos habría que diferenciar muy bien si nos estamos refiriendo a la del sistema como tal o a la de un gobierno concreto. Una de las conclusiones del famoso trabajo de Pitkin era que para evaluar la representatividad de un sistema político debía tomarse a éste como totalidad, como constituido por una serie de arreglos institucionales que tienen que ver con mucha gente y muchos grupos que operan de forma compleja a gran escala y ver su funcionamiento a lo largo de cierto período de tiempo. Así, serían muchas las variables a analizar, que además estarían interrelacionadas.

Algunas de estas variables, pero sólo algunas, son las que se tienen en cuenta en el libro que estamos comentando, que se centra en examinar la conexión existente entre las instituciones que se asocian habitualmente con la democracia representativa y la forma en la que actúan los gobiernos, planteando la cuestión de si esas instituciones inducen a los gobiernos a actuar en interés de los ciudadanos. Lo que llama la atención de los autores es la existencia de una amplia e inacabable polémica sobre lo que significa

5. Desde esta perspectiva de análisis cabe destacar dos trabajos importantes sobre la representación política: Gunnier, L. 1996. *The Tyranny of the Majority*. Nueva York: Free Press; y el de Phillips, A. 1995. *The Politics of Presence*. Oxford: Clarendon Press.

actuar en interés de los representados frente al consenso alcanzado acerca del arreglo institucional que va a servir para garantizarlo: la elección periódica de los gobernantes, que no están sujetos en su actuación a un mandato legalmente exigible. Por ello, el objeto de análisis es determinar si el mero hecho de ser elegidos hace que los gobiernos actúen de forma representativa. Y el resultado de la investigación muestra que en los diferentes artículos contenidos en la publicación se llega a conclusiones distintas.

Son varios, por tanto, los interrogantes que suscitan tanto el punto de partida de los trabajos como sus conclusiones. En relación con la cuestión de cómo interpretar el consenso sobre las instituciones, especialmente la necesidad de que se celebren elecciones, quizá se explique porque, como señala uno de los autores del libro (J. Dunn), son el símbolo del ejercicio de soberanía del pueblo. En este sentido, ya hemos comentado cómo Manin ponía de relieve que son el mecanismo a través del cual se expresa esa identidad entre gobernantes y gobernados, que es el fundamento de la legitimidad del sistema. El hecho de que a la vez también sean el medio para elegir a los gobernantes que supuestamente van a actuar en interés de los representados y exigir a los representantes la rendición de cuentas, y que el cumplimiento simultáneo de todas esas funciones sea difícil (como parecen indicar algunos de los participantes en el trabajo) no significa que las elecciones no realicen su función en el ámbito simbólico, que es en gran parte en el que se decide la cuestión de la "representatividad" del sistema. Lo que no cabe es ignorar las discusiones interminables que han tenido lugar sobre la forma de profundizar en esa identificación entre gobernantes y gobernados o en la forma de rendir cuentas, que no sólo dieron lugar a diferentes teorías de la democracia, sino que originaron transformaciones en los gobiernos representativos hasta el punto de justificar, como hacía Manin, la identificación de tres modelos distintos de éstos.

El núcleo de la discusión del libro colectivo al que nos estamos refiriendo, sin embargo, se centra en evaluar si los sistemas democráticos actuales son "representativos" en el sentido de "actuar en interés de los representados". Y aquí reside el problema principal de este trabajo. La discusión sobre lo que debe entenderse por ello no tiene fin, porque no hay una única respuesta. Como señalaba Pitkin, existe toda una gama de posiciones posibles entre los dos extremos que acaban con la representación: el mandato imperativo y la libertad total del representante. De lo que se trata, no obstante, es de decidir cuál debe ser el equilibrio adecuado entre ambos, que nunca estará exento de tensiones, y ni la discusión teórica para decidir definitivamente cuál es el contenido exacto de "actuar en beneficio de otro", ni el análisis de lo que sucede en la realidad en los sistemas representativos puede darnos la respuesta. Nuestra decisión deberá reflejarse en una propuesta normativa, la que nos parezca más adecuada, que en último término presupone una determinada concepción de la democracia, y que será la que utilicemos para evaluar la realidad de los sistemas representativos. Pero este punto de partida no es otra cosa que la conclusión del libro, porque, en opinión de los editores, los resultados derivados de los análisis empíricos no son concluyentes y ni siquiera la

realización de nuevos trabajos aportaría más luz al tema. Esto es debido, reconocen, a que nuestra evaluación depende de los presupuestos teóricos de los que se parte: los mismos hechos pueden encajar en concepciones alternativas de la representación, y esas concepciones condicionarán las respuestas.

A pesar de estos resultados, en las conclusiones parece existir cierto consenso a la hora de plantear que para aumentar la representatividad de los gobiernos hay que disponer de la posibilidad de acceder a una información libre no controlada por las instancias de poder, lo que se materializaría en la existencia de algunas agencias de información independientes del gobierno, así como conseguir un mayor control y equilibrio entre diferentes órganos y no aumentar el tipo de agentes públicos que son elegidos por los ciudadanos. Mas, ¿cuál es la justificación de estas propuestas? ¿Por qué no proponer una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones? ¿O un mecanismo que permita una transmisión de demandas más idónea a través de la sociedad civil? Todas estas sugerencias son prescripciones (juicios de “deber ser”) que necesitan ser justificadas de igual modo, sea cual sea su grado de “idealismo”.

Lo que este tipo de trabajo pone de relieve, por tanto, es la necesidad de contar con una teoría normativa específica como paso previo para poder evaluar la realidad, y no parece que el planteamiento teórico en él adoptado le confiera un estatus especial que permita identificar un nuevo tipo de teoría política. Más bien lo que refleja es tanto la dificultad que existe para conectar teoría política y análisis empírico, como, a pesar de ello, la imperiosa necesidad de intentarlo.

ELENA GARCÍA GUTIÁN

E-mail: egarcía@vam.es

Profesora en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Madrid. Sus últimos trabajos han sido colaboraciones en libros colectivos como: *El pluralismo liberal de I. Berlin*, en P. Badillo y E. Crespo (eds.); I. Berlin. *La mirada despierta de la historia*. Madrid: Tecnos, o «El discurso liberal: democracia y representación», en R. del Águila y otros (eds.), *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza.