

Andrés Benítez Espinosa

XIV Congreso de la AECPA

Salamanca, 10-12 de julio de 2019

PERCEPCION Y EJERCICIO DE LA REPRESENTACIÓN EN LA NUEVA POLÍTICA

Resumen:

Tras la aparición del 15M y otras protestas que manifestaron la ruptura del vínculo entre representantes y representados, los nuevos partidos políticos han insistido en la idea de una representación más cercana a los ciudadanos y a sus demandas. El objetivo de esta investigación es demostrar las diferencias y similitudes en los comportamientos de los partidos nuevos y tradicionales, especialmente, en la percepción y ejercicio de la representación política, es decir, a quién representan y cómo votan en los parlamentos y asambleas legislativas.

El análisis se ha llevado a cabo gracias a una encuesta a las élites parlamentarias nacionales y autonómicas de todo el territorio nacional por el proyecto CIUPARCRI (Ciudadanía y Parlamentarios en tiempos de crisis y renovación). Entre los meses de junio de 2018 y enero de 2019 se han recogido un total de 452 respuestas de los parlamentarios/as que servirán para estudiar los factores que determinan y explican cómo es la “nueva política” de representación institucional.

Palabras clave: ejercicio de la representación, nuevos partidos, parlamentarios, representación

INTRODUCCIÓN

El 15 de mayo de 2011 se produjo en España una manifestación multitudinaria que acabó con la acampada espontánea en la Puerta del Sol de Madrid. Entre otras, la independencia de la justicia, nuevas vías para la mejora de la participación política, y la mejora en la transparencia de las instituciones, fueron las principales demandas que pedían los llamados “indignados”. Manifestando su descontento con el funcionamiento del sistema político entonaron el conocido “no nos representan”. Lo que se reclamaba, al fin y al cabo, era una nueva forma de tomar decisiones.

Este sentimiento de lejanía con la democracia representativa no fue exclusivo de los manifestantes españoles, sino que a lo largo y ancho del mundo se desarrollaron otros movimientos similares, por citar algunos: “Occupy Wall Street” en Estados Unidos y “Movimiento 5 Stelle” en Italia (Cordero, Orriols, y Teperoglou, 2015). Estas manifestaciones han sido la expresión de una crisis de representación y legitimidad de los sistemas democráticos contemporáneos.

Como respuesta, surgieron numerosas plataformas y partidos políticos aunque sólo dos de ellos consiguieron contar con suficiente relevancia en la gobernabilidad y formación de gobiernos nacionales y autonómicos (Cordero y Montero, 2015). Tras el asentamiento de Ciudadanos y Podemos en las principales instituciones del país, resulta conveniente investigar cuáles son los objetivos de la representación y qué diferencias existen entre partidos. ¿Cómo ejercen la representación? ¿A quién representan los parlamentarios?

MARCO TEÓRICO

Las recientes teorías de la representación critican la clásica categorización de Hanna Pitkin (1967) que estableció la diferencia de representación entre delegado o fideicomisario. En contraposición, las nuevas líneas de investigación reprochan la simplificación que hace la autora alemana. Entre ellos, Saward (2006) propone un enfoque más dinámico, donde las demandas toman importancia frente al argumento de la autoridad. También Rehfeld (2009) replantea la teoría de Pitkin y establece otro modelo de representación política centrándose en el estudio de la toma de decisiones, frente a los dos propuestos por la autora.

Pitkin sugiere que, en la representación como construcción humana, “la representación existe si y solamente si la gente cree en ella” (Pitkin, 1967:26). En este sentido, Pitkin no se pregunta sobre “qué hace que la gente tenga una sensación psicológica de estar representada, sino sobre qué razones pueden darse para suponer que alguien o algo está representado (Pitkin, 1967).

En cuanto a la representación, Pitkin (1967) la define en sus cinco vertientes: los representados otorgan a los representantes una autorización por un periodo limitado a través de la celebración de elecciones; por compartir características similares; por su identificación con los símbolos; para que actúe en su beneficio; y para que finalmente rendir cuentas de sus actividades.

Por su parte, Sartori propone tres tipos de representación: jurídica, sociológica y política. La primera de ellas se refiere al mandato, en el que los ciudadanos "autorizan" a los representantes. La representación sociológica, por su parte, conlleva la idea de identidad, donde el representado, a través de "la semejanza", se siente vinculado con el representante. Por último, la perspectiva política explica que los representantes deben actuar con responsabilidad (2002:257).

De tal forma, el autor italiano prioriza la representación política, es decir, la representación "con responsabilidad" frente a la jurídica y sociológica, pues el objetivo del representante no es perseguir el cumplimiento de la semejanza con el electorado, sino responder al interés de los representados. Es lo que Dahl (1971:1) presenta como una clave fundamental de la democracia, y Pitkin (1967) define como representación receptiva, es decir, la capacidad de transformar las demandas de los ciudadanos en políticas públicas.

Es por tanto, que en democracia, en su capacidad de traducir elecciones en representación, se espera que exista una estrecha relación entre las decisiones que toman los gobernantes y las voluntades de los gobernados. La representación se construye a partir de la interconexión entre ciudadanos y políticos, una correspondencia que se establece en tres escenarios de relación (Przeworski, Manin, Stokes, 1999).

El primero se articula sobre las señales que emiten los ciudadanos y las políticas instrumentadas, la receptividad, que implica que las decisiones deben ser sensibles a los deseos de los ciudadanos. El segundo elemento es el que pone en relación los mandatos con las políticas. Los políticos proponen una serie de medidas a través de los programas electorales y estos son apoyados o no por los electores. Si los parlamentarios se guían por la consecución de los contenidos programáticos, estarán teniendo una actitud de receptividad ante los electores. El tercer escenario es el que se establece entre resultados y sanciones (accountability), es decir, donde los ciudadanos hacen efectiva la rendición de cuentas y premian o castigan a los políticos (Manin, Przeworski y Stokes, 1999:7-12).

Sin embargo, asumiendo que la representación no supone la plena identidad entre las preferencias de la ciudadanía y las acciones de los representantes, para que esta sea lo más cercana posible, la exigencia de rendición de cuentas se hace ineludible (Garrorena, 1994). Así, el control sobre la acción de los políticos previene abusos y genera transparencia, aun siendo la información que reciben los ciudadanos incompleta (Schedler, 1999).

De esta forma, la evaluación de las decisiones de los partidos políticos han copado gran parte del debate sobre la calidad de la representación (García

Guitán, 2009). No obstante, señala Sartori (2002) que un gobierno además de receptivo, debe ser responsable. Así, los políticos deben hacer valer la autonomía y buscar los intereses de los ciudadanos, aunque éstos no coincidan con sus preferencias. Es decir, subordinar los intereses particulares en favor de los generales.

Si solo atiende las demandas de los ciudadanos, estaría actuando irresponsablemente, pero si solo busca complacer los intereses, no estaría siendo receptivo. Por ello, en sus decisiones, los políticos están obligados a buscar un equilibrio en la representación de intereses y demandas, como señala Mansbridge (2003), un representante debe tomar decisiones en situaciones de incertidumbre y tiene que velar por muchos intereses en conflicto.

Por lo tanto, pese a que se puedan dar conflictos, los políticos deben decidir qué se representa y otorgarle prioridad: votantes, circunscripción, militantes... es lo que se denomina el *focus* de la representación. Por otro lado, el estilo define el tipo de relación entre representados y representantes, o lo que es lo mismo, la autonomía que tienen los segundos (García Guitán, 2003; Thomassen, 1994).

No obstante, las crisis económica y política han puesto de manifiesto un estilo de gobernanza multinivel que desdibuja los límites de la soberanía entre las diferentes instituciones democráticas y no democráticas que coexisten en los sistemas políticos actuales. Se trata de la cooperación forzosa de los gobiernos y parlamentos autonómicos, nacionales y supranacionales, pero también, de empresas transnacionales, movimientos sociales y ONGs, que influyen en la toma de decisiones. Lo que se pone en duda, no es, por tanto, el funcionamiento del Parlamento, sino su propio fundamento (Tudela, 2013) que en ocasiones no representa a las unidades territoriales a las que debería representar teóricamente (Warren, 2001).

Esto ha hecho impreciso qué se representa. Según Lord y Pollak (2013), el modelo tradicional de representación asume que un representante puede hacer presente algo que está ausente, es decir, un objeto que es representado (una circunscripción, por ejemplo). En segundo lugar, en la representación debe existir una relación social entre el representante y el representado. Finalmente, los procesos electorales autorizan esa relación de representación.

No obstante, el funcionamiento actual de las democracias se ha demostrado más complejo: las demandas de la ciudadanía son heterogéneas, además de que pueden estar expuestas por numerosos intermediarios. Igualmente, existen nuevos medios por los que se canalizan las demandas de modo que se hace imposible la representación dicotómica del representante-representado en una relación directa (Severs, 2012).

En este sentido, se han abierto nuevas vías del estudio de la representación por el que se abandona la teoría del agente-principal y la representación se presenta como una "performance" (Ankesmit, 2002; Saward, 2010). Es decir, "en vez de centrarnos en la representación como un hecho institucional resultado de las

elecciones, debemos tratar de entenderlo como una actividad constitutiva o como un evento” (Saward, 2010: 14, 43).

Así, “aquel que hace la representación propone a un sujeto que representa a un objeto que está relacionado con un referente y es ofrecido a una audiencia” (Saward, 2010: 36). Lo que Saward pretende es enfocar la representación en los sujetos o grupos sociales que demandan políticas (objetos) mediante nuevos canales de comunicación para adaptarse mejor al sistema de gobernanza multinivel contemporáneo. En este artículo se estudiará el objeto o sujetos de la representación, los responsables de la toma de decisiones para entender a quién pretenden representar para así entender mejor las motivaciones de su voto.

DATOS Y METODOLOGÍA

Los sondeos del CIS (y otras empresas o institutos demoscópicos) así como algunos académicos (Torreblanca, 2014; Fernández-Albertos, 2015; Marí-Klose, 2015) han desgranado en sus investigaciones los perfiles de los votantes de los nuevos partidos y las motivaciones que les han llevado hasta ellos. Sin embargo, no existen datos primarios sobre el comportamiento y las opiniones de los representantes políticos que llegaron a las instituciones a partir de 2015.

En este sentido, el proyecto CIUPARCRI, que se engloba en el marco de la Comparative Candidate Survey para el caso español, ha elaborado durante los meses de junio de 2018 a febrero de 2019 una encuesta a los miembros de las 19 cámaras legislativas españolas. En total, se han recogido 452 respuestas sobre cuestiones relacionadas con preferencias políticas, opiniones y actitudes relativas a la crisis (sus causas, responsabilidad, alternativas), ideología y la percepción y ejercicio de la propia representación política.

Para llevar a cabo la investigación y conocer la preferencia respecto a la representación de los parlamentarios, se han estudiado el focus y el estilo de la representación. En cuanto al estilo, se propone obtener los datos de la pregunta del cuestionario “¿Cómo debería votar un miembro del parlamento?”, a lo que se ofrecen tres posibles preguntas con respuestas dicotómicas: Si el electorado de su circunscripción tiene una opinión y el partido adopta una opinión diferente; si la opinión del parlamentario en un asunto concreto no se corresponde con la de los electores de su circunscripción; si la opinión del parlamentario en un asunto concreto difiere de la opinión del partido.

Para estudiar el focus, se han añadido seis categorías sobre “a quién debería representar un miembro elegido del parlamento”. Así, los entrevistados han señalado cuán importante es en una escala donde 1 es “nada importante” y 4 “muy importante”, las siguientes categorías de respuesta: a los votantes de su circunscripción; a toda la ciudadanía de la circunscripción; a los votantes de su partido en general; a los miembros de un grupo específico; a la ciudadanía española; y a la ciudadanía de su Comunidad Autónoma.

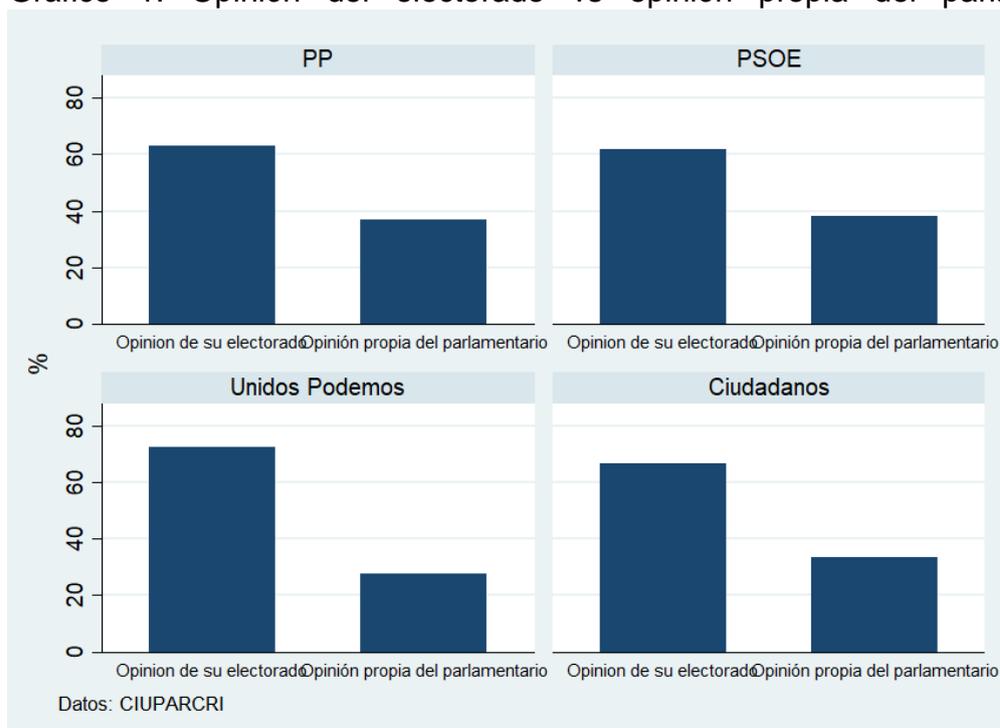
Finalmente, para poder comparar las variables en cuestión, cruzarán los datos por otras variables como partido, edad o ideología. Asimismo, cabe destacar que solo se han añadido al análisis los cuatro principales partidos de ámbito nacional: PP, PSOE, Unidos Podemos y Ciudadanos.

RESULTADOS

En este apartado se detallan los resultados preliminares del foco y el estilo de la representación, obtenidos gracias a la encuesta del proyecto CIUPARCRI, aunque de momento, los análisis parciales solo permiten señalar algunos datos descriptivos de la encuesta.

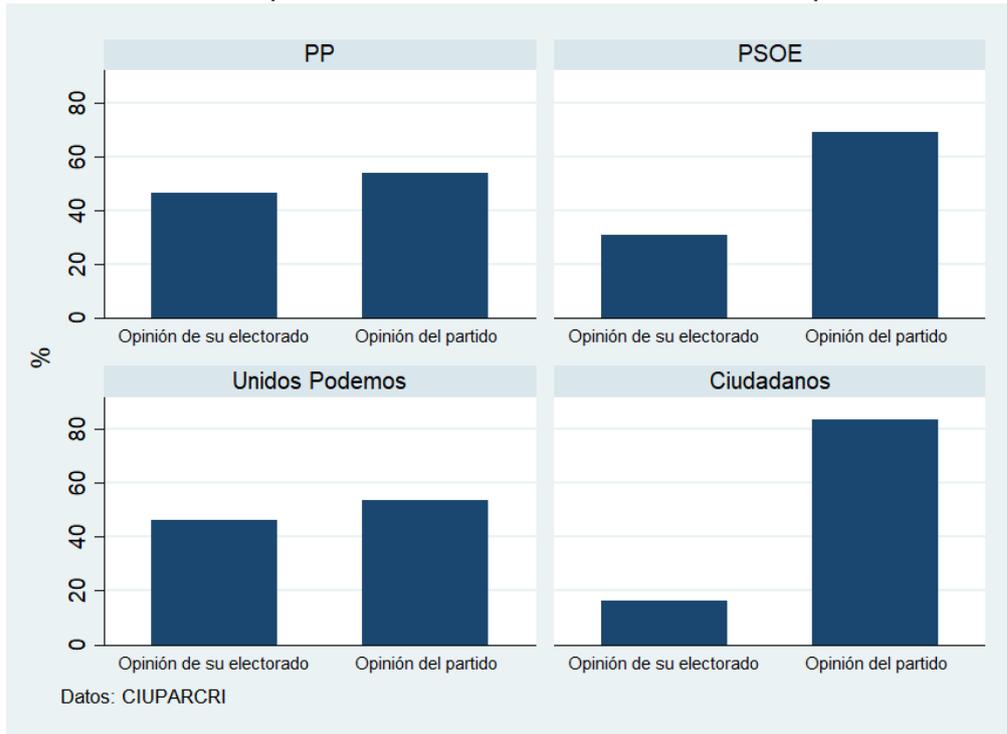
En primer lugar, en cuanto al estilo de la representación, se puede comprobar gracias a los siguientes gráficos que los parlamentarios se comportan de una manera homogénea respecto al sentido de voto.

Gráfico 1. Opinión del electorado vs opinión propia del parlamentario.



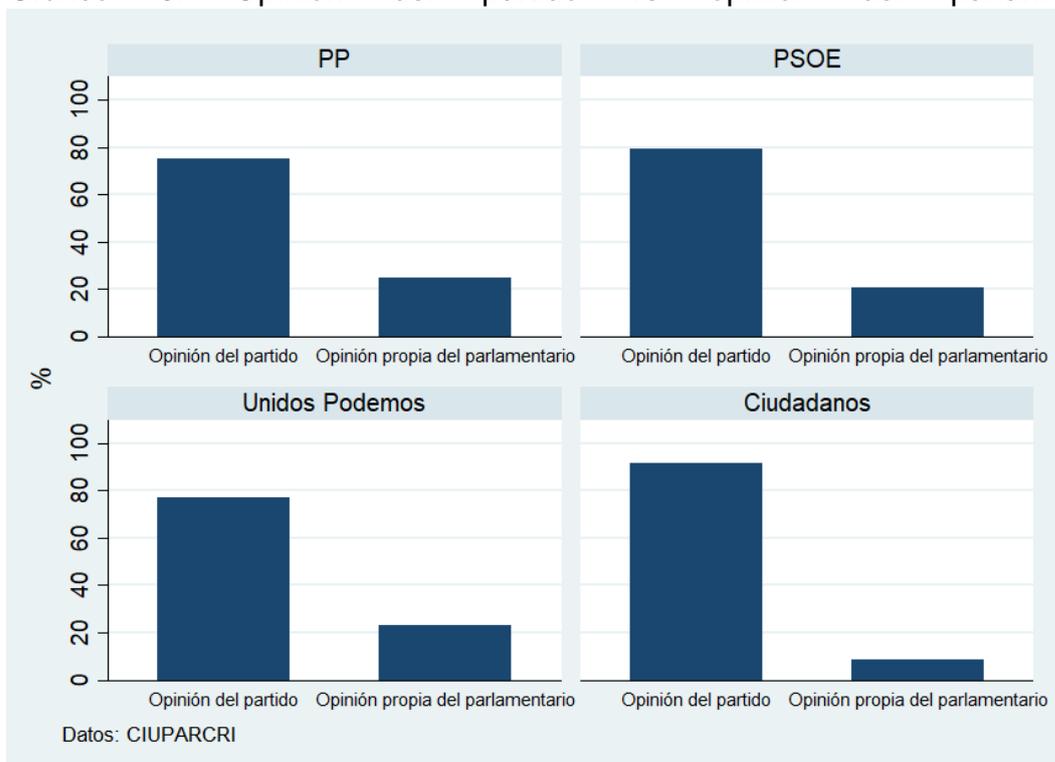
En este gráfico, todos los partidos mayoritariamente se posicionan en la opinión del electorado por encima de la del propio parlamentario cuando existe un conflicto entre ambas posiciones. El porcentaje más alto de voto según el electorado lo tienen los partidos nuevos, Ciudadanos y Podemos, que superan el 60% en este caso.

Gráfico 2. Opinión del electorado vs opinión del partido



En esta ocasión, los grupos están algo más divididos, excepto Ciudadanos. En Ciudadanos prima la posición del partido (80%) respecto a la del electorado en temas conflictivos. Le sigue el PSOE con un 70%. No obstante, entre Partido Popular y Podemos, las opiniones están más divididas y rozan el empate.

Gráfico 3. Opinión del partido vs opinión del parlamentario



Por último, cuando el voto debe decidirse entre la opinión del partido o del parlamentario, todos los grupos apuestan mayoritariamente por votar conforme a los postulados del partido. Solo Ciudadanos supera el 90% en la opinión de votar según el partido. A continuación, el PSOE con el 80%. Por último, PP y Unidos Podemos no llegan al 80%.

En definitiva, los resultados confirman la preferencia de la disciplina de partido por parte de los parlamentarios de los cuatro partidos principales. En cualquier caso, la opinión del partido siempre prima, ante la opinión del electorado y ante la opinión del parlamentario. Cuando en la dicotomía no existe el partido, sino que se plantea entre electorado-parlamentario, todos los grupos vuelven a coincidir en votar según la opinión del electorado.

Por otro lado, respecto al objeto de la representación, los miembros del parlamento han puntuado del 1 al 4, siendo 1 nada importante y 4 muy importante cómo de importante es representar a los siguientes grupos sociales.

Tabla 1. Importancia a quién debe representar un miembro del parlamento. En % los muy/bastante importante.

	A toda la ciudadanía	A la circunscripción	A los votantes del partido	A grupos específicos
PP	95	96	92	44
PSOE	82	96	84	54
UP	58	94	87	53
CS	95	92	83	44

Fuente: CIUPARCRI

En cuanto a “toda la ciudadanía”, son PP y Ciudadanos los partidos que más importante lo aseguran, mientras que podemos tan solo el 58% lo ve como muy o bastante importante. Todos los partidos coinciden, en cambio, que representar “a la circunscripción” es muy importante, superando todos los partidos el 90%. Representar “a los votantes del partido” es también muy importante para los partidos, aunque especialmente relevante para el PP (92%). Por último, el conflicto se da en representar “a los grupos específicos”, donde sólo la mitad de los parlamentarios de PSOE y UP lo consideran importante. Por su parte, los parlamentarios de PP y Ciudadanos no lo consideran mayoritariamente importante.

CONCLUSIONES

La teoría clásica de la representación acuñada por Pitkin (1967) ha sido reformulada. Con la llegada de la globalización y el impacto en las democracias de instituciones representativas y no representativas que operan en distintos niveles, la teoría de la representación de “hacer presente lo que está ausente” (Pitkin, 1967) se hace cada vez más compleja.

Los numerosos y diversos intereses, los grupos heterogéneos y las demandas cambiantes han socavado la teoría del principal agente y cada vez se hace más complejo adivinar qué representar. “Lo representado” ha dejado de ser un cuerpo único para convertirse en demandas dinámicas, pero el poder político aún no parece haber encontrado la respuesta. Tras esta complejidad se esconde la crisis de legitimidad de las democracias modernas.

En este artículo se ha estudiado cómo votan y a quién representan los parlamentarios. La idea principal nace del interés de conocer a quién creen que representan los miembros del parlamento para entender mejor su dinámica de voto. No obstante, la disciplina de voto y la deseabilidad social de las respuestas hacen difícil encontrar una respuesta concluyente.

En el estilo de la representación, los parlamentarios aún obedecen a una marcada disciplina de partido, además, aseguran que cuando se dan conflictos entre la opinión del electorado y la del propio parlamentario, prefieren votar según su electorado. Esto parece indicar que los parlamentarios tienen un comportamiento dependiente, en primer lugar del partido, y después, del electorado.

Respecto al foco u objeto de la representación, los partidos coinciden en la importancia de representar a la circunscripción, y en menor medida, a los votantes del partido. Las diferencias entre partidos se encuentran en representar a grupos específicos, que solo cuenta con el apoyo mayoritario de PSOE y Unidos Podemos; y la representación de toda la ciudadanía española, rechazada por los parlamentarios de Unidos Podemos.

A continuación, es importante seguir estudiando esta dinámica y completar los datos con análisis cualitativos que puedan expresar mejor los sentimientos de los parlamentarios, además de continuar con los análisis estadísticos de explotación de los datos cuantitativos disponibles.

BIBLIOGRAFÍA

Ankersmit, F. R. 2002. *Political Representation*. Stanford University Press. California.

Brito, M. y Runciman, D. 2008. *Representation*. Polity Press. Cambridge.

Dahl, R. 1971. *La Poliarquía: participación y oposición*. Madrid: Tecnos

Eulau, H. Wahlke, J.C., Buchanan, W. y Ferguson, L.C. 1959. "The Role of the Representative: Some Empirical Observations on the Theory of Edmund Burke" en *The American Political Science Review*. Vol. 53. No 3. Sep. 1959. pp. 742-756.

García Guitán, E. 2003. "Problemas de la representación política". En Arteta, A., García Guitán, E., y Máiz, R. (eds.) *Teoría política: poder, moral, democracia*. Madrid: Alianza.

García Guitán, E. 2009. "Representación y participación: La rendición de cuentas en las democracias contemporáneas", en Manuel Menéndez Alzamora, *Participación y representación política*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Garrarena, A. 1994. *Representación política, elecciones generales y procesos de confianza en la España actual*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos

Lord, C. y Pollak, J. 2013 "The Pitfalls of Representation as Claims-Making in the European Union", *Journal of European Integration*, 35: 5, pp. 517-530.

Manin, B. 1997. *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mansbridge, J. 2003. "Rethinking Representation". *American Political Science Review*. 97/4 November, 2003.

Pitkin, H., 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.

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

Rehfeld, Andrew. 2009. "Representation Rethought: On Trustees, Delegates, and Gyroscopes in the Study of Political Representation and Democracy", *The American Political Science Review*, 103 (2): 214–230

Sartori, Giovanni. (2002), *Elementos de teoría política*, Madrid: Alianza Editorial

Saward, M. 2006. "The Representative Claim", *Contemporary Political Theory*, 2006, 5, pp. 297-318, Palgrave Macmillan.

Saward, M. 2010. *The Representative Claim*, Oxford University Press, Oxford.

Schedler, A. 1999 "Conceptualizing Accountability" *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder and London

Thomassen, J. 1994 "Empirical Research into Political Representation: Failing Democracy or Failing Models" en Elections at Home and Abroad: Essays in Honor of Warren Miller, eds. Kent Jennings y Thomas E. Mann, Ann Arbor: University of Michigan Press

Tudela, J. 2013. "Participación en el Procedimiento Parlamentario de Elaboración de la Ley" En Bermejo Latre J. L. y Castel Gayán, S. Transparencia, Participación Ciudadana y Administración Pública en el Siglo XXI. Zaragoza: Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública. XIV. pp. 93-119.

Warren, M. 2001, Democracy and Association, Princeton University Press.