



FRANZ PORTUGAL BERNEDO
CRISIS DE
REPRESENTACIÓN
POLÍTICA DEL
PARLAMENTO

JUNIO DE 2012

LIMA, PERÚ

CRISIS DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA DEL PARLAMENTO

Franz Portugal Bernedo

fportugalb@gmail.com

Sociólogo, profesor e investigador en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Magíster. Estudios de especialización en Reforma del Estado y Descentralización. Secretario Técnico del Congreso de la República.

SUMARIO: Introducción. 1. Los estudios sobre el parlamento latinoamericano. 2. Enfoques sobre el concepto de la representación política. 3. El problema de la representación parlamentaria. 4. Los modelos de representación política. 5. La crisis de representación parlamentaria. Conclusiones. Bibliografía de referencia.

Resumen

El presente trabajo tiene como objeto de estudio el problema de la crisis de representación política del parlamento. La representación política ha sido objeto de crítica desde diversas perspectivas y en diversos momentos de la historia. Se trata de analizar las implicancias de la crisis de representación política para la institución parlamentaria. Es necesario precisar que el artículo no pretende ser una estado de la cuestión o estado del arte sobre la materia, sino es una reflexión sobre algunos aspectos de la representación política que me parecen sustantivos en la actualidad, como es el caso de la representación política del parlamento, en ese sentido, nuestro campo de estudio se limita sólo al análisis de la representación parlamentaria y no a las otras esferas de la representación que tienen otros aspectos diferenciados de análisis. Se analizan los estudios sobre el parlamento latinoamericano, los enfoques sobre el concepto de representación política, el problema de la representación parlamentaria, los modelos de representación política y la crisis de la representación parlamentaria.

Palabras clave: parlamento, crisis política, representación política.

Abstract

The present work aims to study the problem of the crisis of political representation in Parliament. Political representation has been criticized from various perspectives and at various times in history. We analyze the implications of the crisis of political representation for the parliamentary institution. It should be noted that the article is not intended to be a state of affairs or state of the art on the subject, but is a reflection on some aspects of political representation that seem substantive today, as political representation in Parliament. In that sense, our study is limited only to the analysis of parliamentary representation and not the other areas of representation with different aspects of analysis. We analyzed studies of Latin American Parliament, the approaches to the concept of political representation, the problem of parliamentary representation, the models of political representation and the crisis of parliamentary representation.

Keywords: Parliament, political crisis, political representation.

“Dícese que un Estado ha sido instituido cuando una multitud de hombres conviene y pactan, cada uno con cada uno, que a un cierto hombre o asamblea de hombres se le otorgará, por mayoría, el derecho de representar a la persona de todos ellos (es decir, de ser su representante)” (Hobbes 1980: 142).

INTRODUCCIÓN

El artículo que presentamos¹ tiene como objeto de estudio el problema de la crisis de representación política del parlamento. La representación política ha sido objeto de crítica desde diversas perspectivas y en diversos momentos de la historia. Es un tema clásico de la política y de la ciencia política. Se trata de analizar las implicancias de la crisis de representación política para la institución parlamentaria.

La teoría de la representación política indica que ello gira en torno de la relación entre representante y representado y que ésta es la base sobre la cual se asienta la democracia representativa. Tal como lo señala Rodríguez (2007), estudiar la representación política es acercarse a un tema de la teoría política bastante explorado por gran cantidad de autores, libros y ensayos que se han escrito en el campo del derecho constitucional y de la teoría del Estado, aun así, la representación política sigue siendo una preocupación de los estudiosos sobre la materia. Se ha señalado que la representación política ha contribuido en forma extraordinaria al desarrollo democrático en los sistemas occidentales, pero, paradójicamente se ha convertido un obstáculo para que la democracia siga desarrollándose.

Es necesario precisar que el artículo no pretende ser una estado de la cuestión o estado del arte sobre la materia, sino

es una reflexión sobre algunos aspectos de la representación política que me parecen sustantivos en la actualidad, como es el caso de la representación política del parlamento y a lo que se ha denominado crisis de la representación política, en ese sentido, nuestro campo de estudio se limita sólo al análisis de la representación parlamentaria y sus problemas y no a las otras esferas de la representación que tienen otros aspectos diferenciados de análisis.

1. LOS ESTUDIOS SOBRE EL PARLAMENTO LATINOAMERICANO

En primer lugar, es necesario destacar que los estudios sobre el parlamento latinoamericano no han tenido la atención necesaria. Tal como lo señala Luna (2010:374), en un estudio reciente, existe una escasez de estudios que analicen específicamente el vínculo a partir del cual los ciudadanos delegan la capacidad de formular decisiones políticas en sus gobernantes, estructurando así, mecanismos de representación. Agregaríamos a ello que la escasez es aún mayor en relación a los estudios respecto de la representación parlamentaria.

Los estudios han estado orientados, tal como lo reseña Luna, al análisis de la institucionalización de los sistemas de partidos, el marcado déficit de legitimidad que los actores partidarios enfrentan y de múltiples estudios de caso que sugieren la presencia de estrategias fuertemente segmentadas de vinculación entre electores y candidatos operando como equivalencias funcionales de la representación programática.

¹ Este artículo es parte de la ponencia “Crisis de representación y centralidad del Parlamento” presentada al I Encuentro Iberoamericano de Funcionario Parlamentarios realizada en Lima Perú en el 2011. Publicado en la Revista ProPosición número 1, Revista de Estudios Parlamentarios y Gobernabilidad, APEP, junio de 2012, Lima. Págs. 51-72.

Asimismo, en la década de los noventa el estudio de la representación política en América Latina ha sido dominado por el paradigma procedimental, influido por vertientes institucionalistas centradas en describir las características de las élites partidarias y sus interacciones en el marco de las instituciones electorales formales que rigen cada sistema.

Es así que Luna (2010:382-383), concluye que la vertiente institucionalista ha generado un conjunto de información sistemática y rica acerca de las características “formales” de los sistemas de partidos latinoamericanos, describiendo su funcionamiento en los años noventa y principios de la década del 2000. Precisa Luna, que los hallazgos principales de esta corriente es haber identificado la baja institucionalización partidaria como un elemento característico de los sistemas políticos de la región siendo este un déficit fundamental respecto de la calidad de la democracia. Así también, agrega Luna, que tanto Hagobian como Roberts presentaron a fines de la década de los noventa indicadores comparados acerca de la “crisis de representación” que aqueja a la región, especialmente sobre la base de sondeos de la opinión pública, de la sistematización de información secundaria de algunas características de la estructura social y del análisis de la volatilidad electoral. El declive de la representación política estaría asociado a la volatilidad electoral y niveles altos de abstención electoral, lo que se expresaría en la aparición de tendencias personalistas y clientelistas, así como de partidos políticos “étnicos”.

Por otro lado, también se ha señalado (Llanos y Nolte, 2006) que por muchos años los estudios sobre los parlamentos latinoamericanos no despertaron mayor interés en la ciencia política, algunos estudios se realizaron en los años 60 y comienzos de los 70. Se explica ello por la predominancia de regímenes autoritarios en la región. El proceso de democratización de los

regímenes a fines de los 70 y la regular celebración de elecciones y reapertura de los parlamentos en el continente permitió el estudio de las instituciones democráticas y su funcionamiento a lo que se sumó el auge del “nuevo institucionalismo” en las ciencias sociales. Es así que, desde mediados de los años noventa, los estudios se orientaron a estudios comparativos sobre los sistemas políticos de América Latina, las encuestas sobre las élites parlamentarias, el papel de los parlamentos en los sistemas políticos correspondientes y los más recientes sobre los parlamentos en relación a la implementación de las políticas públicas. Se ha afirmado, también, que los estudios de los parlamentos latinoamericanos han sido objeto de olvido histórico motivado en gran parte por los efectos de la atención académica de la denominada preponderancia presidencialista y por el escaso desarrollo de la poliarquía en la región (Alcántara, García y Sánchez, 2005).

Un texto importante que quiebra teóricamente con la literatura neoinstitucionalista de los años noventa y principios de la década del 2000 (Luna, 2010:385) dedicado a la crisis de representación en los Andes, es el de Mainwaring, Bejarano y Pizarro que se publica en el 2006. Es uno de los primeros trabajos en los que la representación política, entendida como el vínculo entre representantes y representados y su crisis, son tratadas como objeto de estudio específico. En este caso no son los factores institucionales los que tienen que ver con la crisis de representación, sino los factores estructurales propios de la región andina. Sin embargo, es necesario precisar que el estudio de la representación está en relación al poder ejecutivo y el sistema de partidos y no en relación al poder legislativo de manera específica.

En el caso del Perú los estudios sobre el parlamento son aún muy limitados. Son destacables los estudios pioneros de Enrique Bernalles como son:

Parlamento, Estado y Sociedad (1981), El Parlamento por dentro (1984) y Parlamento y democracia (1990). El libro de Pedro Planas (2001), Parlamento y gobernabilidad democrática en América Latina, publicado por el Fondo editorial del Congreso de la República del Perú. El libro de Henry Pease (2006), Por los pasos perdidos: el Parlamento peruano entre el 2000 y el 2006, publicado por el Fondo Editorial del Congreso del Perú. Asimismo, los trabajos reunidos en el libro Estudios sobre el Congreso Peruano (2009) que reúne trabajos sobre los grupos parlamentarios. Estudios más recientes son el de Carlos Ponce Rivera sobre la Crisis de la Representación Política del Congreso de la República del Perú (2015), referido a la relación entre el número de representantes y la población y el texto de Jaris Mujica, Hacia una etnografía del parlamento peruano (s/f) de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP.

2. LOS ENFOQUES SOBRE EL CONCEPTO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

El concepto de representación política es aún un campo de debate que tiene una larga data, en el cual se ha intervenido desde diversas disciplinas, derecho, ciencia política, filosofía, sociología, historia. Sin embargo, en el debate contemporáneo es importante destacar algunos autores relevantes como Hanna Pitkin (1985), Bernard Manin (1998), Norberto Bobbio (1992) y Giovanni Sartori (1999).

En términos general representar es hacer presente lo que no está. Es una práctica social. El hecho de que la representación haga patente algo que de otra manera no podría estarlo nos indica su grado de sofisticación. La acción de representar supone un logro cultural propio de sociedades u organizaciones altamente evolucionadas. La representación no es ni un sucedáneo de la presencia misma de lo

representado ni una ficción que posibilite una construcción organizativa irreal pero necesaria (Chueca, 1993:393).

Como lo precisa Woldenberg y Becerra (2010:1), el significado originario de representación política es la actuación en nombre de otro la defensa de sus intereses. El representante encarna los intereses del que lo eligió como su representante y debe darle racionalidad e inscribirlos en el orden legal y estatal. El representante debe demostrar que es el más capacitado y competente para defender estos intereses por sobre otros miembros que también desean alcanzar la misma representatividad.

Laporta (s/f.121-122) presenta tres citas para concluir con la imposibilidad material de que todos puedan participar en la elaboración de normas generales debido al tamaño físico de la colectividad, lo cual justifica la representación política. La primera cita es la de Montesquieu:

“Puesto que en un Estado libre todo hombre, considerado como poseedor de un alma libre, debe gobernarse por sí mismo, sería preciso que el pueblo en cuerpo desempeñara el poder legislativo. Pero como esto es imposible en los grandes Estados, y como está sujeto a mil inconvenientes en los pequeños, el pueblo deberá realizar por medio de sus representantes lo que no puede hacer por sí mismo”.

La segunda cita es de John Stuart Mill:

“Según las consideraciones antedichas, es evidente que el único gobierno que satisface por completo todas las exigencias del estado social es aquel en el cual tiene participación el pueblo entero... Pero puesto que en toda comunidad que exceda los límites de una pequeña población nadie puede participar personalmente sino de una porción pequeña de los asuntos públicos, el tipo ideal de un gobierno perfecto es el gobierno representativo”.

Finalmente, la tercera cita de Hans Kelsen:

“Cuanto más grande es la colectividad política, cuanto menos capaz se

muestra el “pueblo”, como tal, de desenvolver la actividad creadora de la forma directa de la voluntad política, y tanto más obligado se ve –aunque solo fuese por razones técnico sociales- a limitarse a crear y controlar el verdadero mecanismo que forma la voluntad política”.

De los anterior Laporta concluye que el modelo ideal de organización política sería la democracia directa, pero como se da la cláusula de imposibilidad, tenemos que desembocar en la aceptación de la democracia representativa como forma menor o atenuada, como sucedáneo posible del modelo ideal.

Según lo señala Martínez (2004:666):

“Uno de los elementos definitorios del concepto de representación política es su carácter multidimensional. En su influyente libro de 1967, Hannah Pitkin [1985] realiza un exhaustivo estudio de todas aquellas dimensiones a través de las cuales puede entenderse el concepto de representación política. Los análisis se han centrado, en gran medida, en las características de los representantes y en la existencia de mecanismos eficaces de rendición de cuentas (Sartori, 1992: 241-242). Pero éstas son, como se verá, dos de las vertientes a través de las que puede concebirse el concepto de representación política. Se ha señalado que la representación política es un concepto multidimensional y cinco son las dimensiones que pueden encontrarse en el mismo: a) la representación como autorización; b) la representación como responsabilidad; c) la representación descriptiva; d) la representación simbólica; y e) la representación como actuación sustantiva”.

Según la autora:

“... la idea de representación en cuanto autorización supone considerar que las elecciones constituyen el procedimiento para dotar de autoridad, al mismo tiempo que se identifica que los electos son libres, mientras que los electores están vinculados a las decisiones de sus representantes. La democracia es desde esta lógica el método de elección de los representantes, el proceso a través del cual los individuos acceden al

poder de decidir después de competir por el voto de los ciudadanos (Schumpeter, 1984: 343). En este modelo, los electores cuentan con los instrumentos —entendidos como preparación, tiempo, etc. — precisos para elegir a los decisores, pero no para participar en el proceso de toma de decisiones, de forma que en este esquema “la democracia no es el gobierno del pueblo sino de los políticos”. (pp. 667).

La autora define que,

“... la representación como responsabilidad concibe las elecciones como el proceso a través del cual los electos adquieren responsabilidad y los representantes estarán vinculados, deberán rendir cuentas de sus decisiones mediante las elecciones. Los electores serán libres de volver a decantarse (o no) por los mismos representantes.” (pp. 668).

En la representación como descripción “... el énfasis se establece sobre el nivel de equivalencia entre las ideas, valores e intereses de los representantes y de la población. La representación no se vincula a la asunción de autoridad ni tampoco a la rendición de cuentas. La representación “depende de las características del representante, de lo que es y de lo que parece ser, en el ser algo antes que el hacer algo. El representante no actúa por otros; los ‘sustituye’ en virtud de una correspondencia o conexión entre ellos, de una semejanza o reflejo”.

En el caso de la representación simbólica

“...la idea de representación implica la asunción de que una cosa puede ser sustituida por otra de acuerdo con la premisa de que “los símbolos representan alguna cosa, que la hacen presente mediante su misma presencia, aunque de hecho esa cosa no esté presente de un modo fáctico” (Pitkin, 1985: 101). Para todos los efectos, el representante simbolizará al pueblo, a la nación. Y la cuestión clave, por tanto, será el proceso a través del cual se construya y se mantenga la creencia entre la ciudadanía de que el representante lo simboliza. Lo que dota de sentido a la representación, desde esta perspectiva, no es, como hemos

visto previamente, la actuación en nombre de otros, ni la semejanza. La representación se construye, y mantiene, sobre la ficción de que el representante es el símbolo del pueblo.

Finalmente, en el caso de la representación como actuación sustantiva se opta por la definición de Pitkin

“...representación significa aquí actuar en interés de los representados, de una manera sensible ante ellos. El representante debe actuar independientemente; su acción debe implicar discreción y discernimiento; debe ser él quien actúe. El representado debe ser también (se le concibe como) capaz de acción y de juicio independientes, y no comportarse meramente como necesitado de cuidado” (pp. 672),

Sartori (1996:1) por su parte señala que el significado fundamental de “representación” es estar en el lugar de otra persona en beneficio de sus intereses. Las dos características que definen la noción de representación son, por lo tanto: 1) una sustitución en la que alguien habla y actúa en lugar de otro, 2) sometida a la condición de que el representante actúa en beneficio de los que son representados. Como lo diría Condorcet² “Mandatario del pueblo soy yo, haré lo que crea conforme a sus verdaderos intereses; el pueblo me ha enviado no para sostener sus opiniones, sino para exponer las mías [...], y uno de mis deberes hacia él es la independencia de mis opiniones”.

Martínez, precisa que la representación sustantiva se construye a partir de la relación que se entabla entre ciudadanos y políticos, los dos actores claves del proceso y que además la correspondencia entre estos dos actores fundamentales se establece mediante tres escenarios de relación:

1) en el primer escenario *la relación receptiva* implicaría que las políticas de los representantes serían sensibles a

las opiniones y deseos de los ciudadanos.

2) El segundo escenario que vincula a ciudadanos y políticos, y a través del cual se construye la representación, pone en *relación los mandatos con las políticas*.

3) El tercer escenario que relaciona a representantes y representados es el que se establece entre resultados y sanciones, denominado como *accountability*, que es el mecanismo que crea los procedimientos y las condiciones a través de los cuales los representados premian o castigan a los representantes.

Martínez concluye que:

“Esta idea de representación pone el énfasis en tres cuestiones capitales: el representante actúa en nombre del representado; en su actuación el representante debe ser sensible ante las opciones de los ciudadanos; los representados deben comportarse de forma activa e independiente. Ello implica responder, entre otras, a preguntas tales como: ¿quién establece en cada momento cuál es el interés general?, ¿qué ha de prevalecer: el interés general o el interés particular?, ¿cuáles son los límites para que el representante actúe en nombre del representado?, ¿cuáles son los mecanismos para que la comunicación se establezca entre el representante y el representado?, ¿cuáles son los instrumentos establecidos para que el representado pueda actuar de forma activa?” (pp. 674).

La representación política se produce cuando el pueblo (el electorado) mediante su voto delega su poder a un representante para que en nombre suyo represente sus intereses o ejerza el poder. En consecuencia, el representante se debe al representado, es decir, tiene una obligación delegada, la obligación de expresar y defender sus intereses. Esta relación es compleja y conflictiva en la democracia representativa.

² Citado por Rodrigo Santiago (2010:228)

3. EL PROBLEMA DE LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA

Los problemas de la representación parlamentaria están muy bien planteados por Stuart Mill (2001:240) cuando pregunta:

“¿Debe un miembro de la legislatura estar obligado a cumplir las instrucciones de sus comitentes? ¿Debe ser esta persona el órgano de expresión de los sentimientos de los electores, o debe actuar por sí misma? ¿Debe ser su embajador ante un congreso, o su agente profesional con poderes, no solo de actuar en su lugar, sino también de juzgar por ellos lo que tiene que hacerse? Estas dos teorías acerca del deber de un legislador en un gobierno representativo tienen sus respectivos partidarios; y tanto la una como la otra son, respectivamente, la doctrina aceptada en algunos gobiernos representativos”

De allí que la representación parlamentaria acusa varios problemas, entre ellos está, como lo reseña Norberto Bobbio (1992: 32), la petición de mayor democracia suscitada en los últimos años, se manifiesta esta demanda en que la democracia representativa sea acompañada e inclusive sustituida por la democracia directa, ello parte del problema planteado por el padre de la democracia moderna Jean Jacques Rousseau, cuando dijo: “El pueblo inglés cree ser libre: está muy equivocado; lo es solamente durante la elección de los miembros del Parlamento, pero tan pronto como son elegidos, vuelven a ser esclavos, no es nada”.

Bobbio dice que Rousseau está convencido de que no ha existido ni existirá jamás verdadera democracia porque se necesita muchas condiciones que son difíciles de reunir, en primer lugar, un Estado muy pequeño, en donde se pueda reunir el pueblo y en donde cada ciudadano pueda sin dificultad conocer a los demás; en segundo lugar, una gran sencillez de costumbres que prevenga o resuelva con anticipación la multitud

de negocios y de deliberaciones espinosas, luego mucha igualdad en los rangos y en las fortunas; y, por último, poco o ningún lujo. Concluye Rousseau: “Si hubiera un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente. Un gobierno tan perfecto no conviene a los hombres”.

Para Bobbio, la democracia representativa quiere decir que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin; eso es todo.

El tema de debate secular, según Bobbio, sobre la representación política está dominado al menos por dos temas que dividen los ánimos y llevan a propuestas políticas contradictorias. El primero de ellos, dice Bobbio, se refiere a los poderes del representante, el segundo al contenido de la representación. El problema de la representación puede tener diversas soluciones de acuerdo a las respuestas que demos a la pregunta ¿cómo lo representa? y ¿qué cosa representa?, cuando A representa a B. la respuesta a la primera pregunta es que A representa a B como fiduciario o como delegado, si A es delegado, es simple y sencillamente un portavoz, un nuncio, un legado, un medio de sus representados y por lo tanto su mandato es sumamente limitado y revocable ad nutum. Si en cambio A es un fiduciario, tiene el poder de actuar con cierta libertad en nombre y por cuenta de los representados en cuanto goza de su confianza y puede interpretar a discreción los intereses de ellos. En este segundo caso, precisa Bobbio, se dice que A representa a B sin obligación de mandato, que en el lenguaje constitucional se dice que entre A y B no existe un mandato imperativo. Respecto a la segunda pregunta, ¿qué cosa representa?, Bobbio nos indica que también se pueden dar dos respuestas: A representa a B con respecto a sus intereses generales como ciudadano o

bien a sus intereses particulares. Los intereses generales se refieren al “bien común” y los intereses particulares se refiere a los intereses de un sector específico, como obrero, comerciante, empresario, etc. Si el representante es llamado a representar los intereses generales del representado no es necesario y diríamos requisito que pertenezca a un sector determinado, puesto que en la mayoría de los sistemas representativos se ha formado la categoría del político profesional.

Sin embargo, la realidad de los parlamentos latinoamericanos nos muestra que los representantes surgen y se desarrollan a partir de la representación de intereses particulares y que esta relación conflictiva e inestable se mantiene como natural y expresamente pública. Más aún, parte de la explicación de la crisis de los partidos políticos que tiene su origen en los cambios estructurales y sociales en la década de los 70 que produjo un importante cambio en el tejido social que rompió la relación con la clase política que los representaba. Ello produjo el ingreso a la política y la representación parlamentaria a nuevos actores que expresaban directamente intereses particulares.

En resumen, en los sistemas de democracia representativa el representante es un fiduciario y no un delegado, dicho representante representa los intereses generales y no los intereses particulares de sus electores, para garantizar ello rige el principio de la prohibición del mandato imperativo. Sin embargo, como lo reconoce Bobbio, la historia política muestra esta disputa secular a favor y en contra del sistema representativo.

Por otro lado, Blando (2007:2) afirma que:

“La democracia representativa o moderna tiene poco que ver con la idea de democracia clásica concebida por los griegos. Para éstos la nota central de la democracia era el “autogobierno”: sólo se es libre cuando se gobierna a sí mismo y se dicta sus propias normas y

por tanto, “todos” los ciudadanos, es decir, los individuos libres, debían gobernarse por sí mismos sin distinción de capacidades individuales o económicas. La democracia para los griegos era el sistema de gobierno que se basaba en la igualdad de todos los ciudadanos frente a las decisiones colectivas reunidos en asamblea (eclesia). Por ello, cuando debía designarse a algún funcionario o magistrado la forma de selección que se entendía más democrática era el “sorteo”.

Una de las características de las actuales democracias “representativas” o “modernas” son dos instituciones prácticamente desconocidas en las democracias clásicas: los partidos políticos y las elecciones periódicas que reemplazaron a las asambleas y los sorteos. Como lo señala Blando (2007:2):

“Sin embargo, para los teóricos de la modernidad, democracia y representación tampoco representaban lo mismo. Si Rousseau acepta el gobierno representativo como un mal inevitable, en Sieyès (cuyas aportaciones teóricas han sido consideradas más importantes para el estado representativo de derecho que las del propio Rousseau) es la base misma de toda la organización estatal. Lo que en Rousseau es una derogación enojosa del principio de soberanía popular, en Sieyès es el mejor sistema de gobierno. Y decía Sieyès: “el concurso inmediato es lo que caracteriza a la verdadera democracia. El concurso mediato designa al gobierno representativo. La diferencia entre estos dos sistemas políticos es enorme...”⁴ Por eso, Sieyès prohibió los mandatos imperativos y no revocables y los representantes se convertían en verdaderos fiduciarios. Rousseau acepta la representación sólo con mandatos imperativos y revocables: el representante es un mero delegado, portavoz, mensajero y sujeto a posterior ratificación popular de sus decisiones”.

En esa misma orientación se inscribe Schumpeter en *Capitalismo, socialismo y democracia* (1983), que propone el concepto moderno de democracia por el cual la soberanía popular, tal como

se entiende en la teoría clásica de la democracia, se ha vuelto un concepto obsoleto. En consecuencia, la democracia es siempre una democracia de políticos o gobernantes y en consecuencia es necesario atender exclusivamente sus bases institucionales y procedimentales, es decir, los métodos de selección de candidatos en un contexto de libre competencia partidaria (Pereyra, 2009: 119-120).

Pereyra precisa, citando a Schumpeter, que la afirmación en la cual el pueblo es una facticidad que está por encima del orden legal procedimental, así Schumpeter dice:

La democracia no significa ni puede significar que el pueblo gobierne efectivamente, en ninguno de los sentidos evidentes de las expresiones "pueblo" y "gobernar". La democracia significa tan sólo que el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar los hombres que han de gobernarle (...) la democracia es el gobierno del político (p. 362).

Sartori dice que "El repudio de la teoría del mandato de la representación (que fue en realidad la teoría medieval) fue bellamente expresada por Burke en su conocido Speech to the Electors of Bristol en 1774":

"Todo hombre tiene derecho a dar una opinión; la de los electores es una opinión de peso y respetable que un representante debería siempre regocijarse de escuchar y que debería siempre tomar en consideración muy seriamente. Pero las instrucciones imperativas, los mandatos que el diputado está destinado ciega e implícitamente a obedecer, votar y defender, aunque sean contrarias a la convicción más claras de su juicio y conciencia, son cosas totalmente desconocidas en las leyes de este país y que surgen de una interpretación fundamentalmente equivocada de todo el orden y tenor de nuestra Constitución. El Parlamento no es un congreso de embajadores que defienden intereses distintos y hostiles, intereses que cada uno de sus miembros debe sostener, como agente y abogado, frente a otros agentes y abogados; pero el parlamento

es una asamblea deliberante de una nación, con un interés: el de la totalidad; donde ningún propósito local, ningún prejuicio local, debe guiar, sino el bien general que resulta de la razón general del todo. Elegís a un diputado; pero cuando lo habéis escogido, no es miembro de Bristol, sino que es miembro del Parlamento."

En consecuencia, la pregunta sobre el problema de la representación parlamentaria es a quien representan los representantes parlamentarios: ¿a la nación, a sus electores, al partido, a los grupos de interés o a sus propios intereses? La realidad es que la democracia representativa actual señala que el representante representa a la Nación y a todo el cuerpo electoral y que no está sujeto a mandato imperativo, que está sujeto a la disciplina del partido y al grupo parlamentario y, además, está sujeto a las demandas de sus electores y los grupos de presión. Es decir, el representante enfrenta un contradictorio problema de representación.

Por otro lado, Sartori (1999: 29-30) plantea dos problemas más sobre la representación política, la "distancia" entre representante y representado y la "calidad de los representantes". El primero se refiere al aumento extraordinario del número de electores respecto del representante. Cada vez más hay una mayor cantidad de electores a representar, esta "distancia" se puede percibir de distintas formas: como alejamiento, como impermeabilidad, como sordera, como indiferencia, etcétera. El segundo, es el problema de la calidad del representante, de la calidad de las personas dedicadas a la política. Se parte de supuesto que las elecciones tienen por objeto seleccionar al mejor pero actualmente, dice Sartori "se han convertido en una forma de seleccionar lo malo, sustituyendo un liderazgo valioso por un liderazgo impropio".

Adicionalmente, en el caso de la representación parlamentaria, la selección de los mejores es un

problema en la medida que los partidos políticos no cumplen la misión de seleccionar a los mejores o de otra manera no seleccionan a los políticos que se supone han sido entrenados para ejercer el poder y el gobierno, es decir, debería haber una representación o gobierno de los políticos. Esta situación genera problemas en el ejercicio de la representación que pone en cuestión la credibilidad de los parlamentos.

4. LOS MODELOS DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA

El modelo del mandato representativo sobre la que descansa la institución parlamentaria, según anota Ponce (2015:179), se ha nutrido de tres aportaciones teóricas importantes, la teoría inglesa de la confianza, la teoría francesa del mandato representativo y la alemana del órgano.

- a) La teoría inglesa de la confianza. Ni los mandantes podían prever todos los giros de las negociaciones de sus representantes ni podían estar reunidos continuamente para hacerles llegar sus instrucciones.
- b) La teoría francesa del mandato representativo. Defiende la idea de unos mandatos muy generales para dar libertad a los representantes. Los representantes son de la nación en conjunto y no de sus electores concretos. En consecuencia, quedan prohibidas las instrucciones y la revocación de los diputados.
- c) La teoría del órgano. Niega la dualidad entre representante y representado apoyado en que hay una sola voluntad, pues la de una vale por la del otro. El representante es el órgano del representado, del pueblo. El pueblo como persona jurídica pública no puede expresar su voluntad más que a través de su órgano.

La representación política se ha desarrollado de manera diferente en cada época, por ello se habla de modelos de representación política. Según lo reseña Oscar Blando (2007:3-4), autores como D. García Delgado y J. M. Abal Medina coinciden en sintetizar que existen tres modelos de representación política que coinciden con el desarrollo de modelos de estados de derecho:

a. *Modelo de representación política parlamentario.* Le corresponde al Estado Liberal oligárquico propio del siglo XIX en tanto el origen de los partidos políticos fue el escenario del parlamento. El sistema de mediación política lo constituyeron los partidos de “notables” organizados y financiados piramidalmente desde el poder. Débiles en los ideológico y con sufragio restringido o censitario, la función de estos partidos fue la de regular el acceso a los cargos públicos. Con cuerpos electorales pequeños y relativamente homogéneos, el sistema electoral fue el uninominal en el que el territorio, ya sea la ciudad o la provincia, se divide en distintas unidades, llamadas circunscripciones, para elegir un representante por cada una de ellas. El candidato más votado, sin importar por cuántos votos era el vencedor (por ello se llama mayoritario o de mayoría relativa) y donde los candidatos se presentaban personalmente, solos frente a los rivales, originando una relación individual entre representante y elector.

b. *El modelo de representación político de masas.* Le corresponde al Estado social o de bienestar propio del siglo XX. Se caracteriza por la centralidad del Estado, la aparición de un nuevo actor político social, la clase obrera y la universalización del sufragio y cuya mediación política estuvo caracterizada por los grandes partidos o movimientos de masa, programáticos, con claras orientaciones ideológicas programáticas y aceitados aparatos políticos. La función de estas organizaciones políticas fue la de movilización de grandes sectores

sociales, de participación, formación de dirigentes y competencia política. Cuerpos electorales muy amplios y heterogéneos ya que aglutinaban a distintos sectores e intereses le corresponden el sistema electoral de representación proporcional, en donde se trata de distritos electorales grandes que reparte un número importante de cargos y se otorga representación a cada partido político en proporción a los votos obtenidos.

c. *Modelo de representación política electoral.* Le corresponde al Estado post social o neoliberal que surge hacia fines del siglo XX y principios del presente, en donde si en el anterior sistema la política moderna se había construido en derredor del estado nación, ahora ante su debilidad, se produce un proceso de impotenzador de la política y el régimen político deja de ser en gran medida integrativo produciéndose la llamada crisis de representación y de los partidos políticos. Aparecen los partidos “agarra todo” (catch all party) de tipo más “profesionalizados” con nuevas formas de reclutamiento, debilitamiento ideológico, y fuerte pragmatismo. La creciente desigualdad y exclusión social y el impacto de los medios de comunicación son componentes esenciales del nuevo modelo y de las llamadas “nuevas formas de hacer política” (la “video política” acuñada por Sartori). A este tipo de modelo de representación política le corresponde un difuso y contradictorio y aún no definido sistema electoral: la crítica a las “listas sábana” propios del modelo de masa y la necesidad de “conocer más al candidato” acercan a sistemas de representación uninominal propia de los modelos parlamentarios y liberales. En otros casos, se apuesta a formas mixtas de representación y de personalización del voto.

En esta misma orientación Cotta (1982: 1427) plantea tres modelos de representación política 1) la representación como relación de delegación, 2) la representación como relación fiduciaria, 3) la representación

como “espejo” o representatividad sociológica.

En el primer modelo el representante es concebido como un ejecutor, carente de iniciativa y de autonomía, de las “instrucciones” que los representados le imparten; su papel se acerca mucho al de un embajador. Este modelo es de origen medieval y las modernas constituciones estatales lo rechazan prohibiendo explícitamente el “mandato imperativo”. Se le encuentra en cambio comúnmente en las organizaciones y comunidades internacionales, es decir en entidades políticas poco integradas.

El segundo modelo atribuye al representante una posición de autonomía y supone que la única guía para su acción es el “interés” de los representados como es percibido por él. Esta concepción de la representación era la expresada por Edmund Burke cuando en su *Speech to the electors of Bristol* describía el papel del representante como un trabajo de “razón y juicio” al servicio del “bien general” y no del simple “querer” y de los “prejuicios” locales.

El tercer modelo, el de la representación espejo, se centra, a diferencia de los dos primeros, más sobre el efecto de conjunto que sobre el papel de los representados individuales. Concibe el organismo representativo como un microcosmos que reproduce fielmente las características del cuerpo político; según otra imagen recurrente lo compara con un mapa geográfico.

Sartori, propone diferenciar analíticamente tres diferentes perspectivas de la representación: una jurídica, otra sociológica y otra política³.

a. *La representación jurídica.* Centra su razón de ser en una idea moderna de mandato: el representante es aquél

³ Véase Monedero, Juan Carlos. "Representación política". En Román Reyes (Dir): Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Terminología Científico-Social, Tomo 1/2/3/4, Ed. Plaza y Valdés, Madrid-México 2009

cuyos actos son imputables a la comunidad que vive bajo la jurisdicción efectiva de ese representante, esto es, a la comunidad que, representada y en virtud de esa representación obedece las órdenes emanadas de quien le representa. Según esta concepción la representación cesa cuando se interrumpe la obediencia a los mandatos emanados de la autoridad, mientras que para existir le basta que esa obediencia se efectúe. Es el concepto de representación que asumen los autores que creen que la idea central de la política es el poder (Maquiavelo, Hobbes, Weber, Gramsci, Schmitt, Voegelin entre otros). La gran ventaja que presenta esta concepción está en que permite dejar siempre a la vista la idea de que el poder no deja de serlo, incluso en democracia, pese a estar oculto tras los velos de la representación sociológica o la política.

b. La representación sociológica. Hace referencia a la idea de identidad. El representante es aquél en el cual el representado se ve reflejado como en un espejo. El representante pasa a ser un igual o alguien que va a defender los intereses del votante por pertenecer a la misma clase social, al mismo territorio o practicar una ideología similar. Frente a la representación jurídica aquí aparece ya una idea de consentimiento frente a la desnuda concepción de la representación jurídica donde la condescendencia no deja de ser un rasgo subsidiario respecto del hecho central de la obediencia. Es el paso en Weber de la idea de poder (Macht) a la idea de dominación (Herrschaft) que presupone un beneplácito más allá de la posibilidad del poderoso de imponer la propia voluntad al margen de la voluntad del sometido.

c. La representación política. Está emparentada con la idea de control y de responsabilidad del representante. El representante lo es porque se somete a la fiscalización de sus representados. El elegido debe actuar con responsabilidad respecto de las exigencias de la ciudadanía que lo

sostiene, debiendo lograr que se cumplan las exigencias normativas de esa sociedad, de manera que si no son satisfechas le será retirada la confianza. En nuestros sistemas políticos esa retirada de confianza sólo es posible, de no mediar delito, en las siguientes elecciones, lo que no deja de afectar a la idea de que el pueblo, merced a su carácter soberano, es el que siempre decide en democracia. La representación política suele ser entendida por muchos autores como el único tipo de representación, ya que incorpora el elemento de control liberal basado en las elecciones (Pitkin, 1986). Los defensores de este punto de vista llegan incluso a afirmar, incurriendo en una clara inconsistencia, que la representación nace con la Revolución Francesa -o cuando se postula la idea de soberanía nacional-, obviando, cuando no ocultando, que con la citada revolución lo que surge es un tipo determinado de representación que, al tiempo que sirve a los intereses de la burguesía emergente, difícilmente permite equiparaciones con concepciones anteriores de la democracia más acordes con la idea de mandato popular.

Monedero (2009) concluye que:

“... los actuales sistema representativos occidentales encierran una mezcla de estos tres elementos: existe representación jurídica porque los mandatos que emanan del Parlamento, del Gobierno y de la administración son de obligado cumplimiento para los ciudadanos; existe representación sociológica porque existe la oportunidad de apoyar a aquél representante con el que se estime que se tiene una identidad, al tiempo que la universalidad de las leyes equipara a todos los ciudadanos; y existe representación política porque el sistema de elecciones permite, de no encontrar satisfacción de las expectativas que inclinaron el voto, retirar en un plazo fijado la confianza defraudada”.

Como se puede apreciar hay varios modelos de interpretación de la relación entre representante y representado que expresa esta

compleja relación. Ello permite explicar la crisis de representación como también las propuestas para resolverlas.

5. LA CRISIS DE REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA

La crisis de representación parlamentaria, como parte de la crisis de representación política, tiene varias explicaciones que a continuación presentamos.

Partimos por considerar, como lo afirma Mainwaring en una entrevista (Tavera, 2008:170), que existe una crisis de representación democrática en América Latina y que en muchos países la crisis de representación se ha extendido más allá de los partidos. Mainwaring entiende por crisis de representación democrática a la erosión de los partidos y al colapso de los sistemas de partidos. Precisa que los partidos son una forma característica de la democracia representativa y son los únicos agentes de la representación sin los cuales no podríamos concebir a la democracia representativa en el mundo actual.

Por su lado, Ludolfo Paramio (2002:1) nos dice que, así como en los años setenta se convirtió en un lugar común que las democracias se hallaban ante una crisis de gobernabilidad, causada por la propia expansión del Estado y el estallido de las demandas sociales, en la pasada década se ha generalizado la percepción de que crece de forma imparable la desconfianza de los ciudadanos hacia sus representantes, los gobiernos y los partidos políticos.

Según Paramio, las posibles explicaciones sería la trivialización de la información política a causa de su tratamiento como entretenimiento en los medios de audiovisuales, el final de la guerra fría y la desaparición de las alternativas de corte totalitario a la democracia liberal y el auge del nuevo tipo de ciudadano crítico, mejor educado y más informado, frente al tradicional votante identificado y

cautivo, que decide racionalmente su voto en función de los resultados de los gobiernos y percibe claramente las insuficiencias de las instituciones representativas. Por otro lado, el alto crecimiento de la desconfianza política en América Latina podría ser consecuencia de que las reformas del Estado han disminuido sustancialmente la capacidad de los gobiernos de la región para proteger a los ciudadanos ante la inseguridad económica y un modelo económico especialmente vulnerable al impacto de las turbulencias financieras exógenas.

Sin embargo, otros sostienen que el origen de la crisis de representación estaría, en el cambio del modelo de representación que pasó del modelo de mandato imperativo en el cual los electores mantenían ciertos poderes de mando y revocación por el modelo de representación por el cual los electores fueron privados de todo control sobre sus representantes, lo que ha generado diversos problemas en el sistema democrático (Santiago Juárez, 2010:227). En consecuencia, la discusión respecto del modelo de representación política se da entre aquellos que estaban de acuerdo con la idea de que el legislador decidiera según su parecer lo que más conviniera al pueblo y los que aseguraban que debía obedecer las instrucciones de los electores (Santiago Juárez, 2010:228).

La crisis de representación se produce, también, porque los legisladores están sujeto al mandato del partido político al cual pertenecen o de uno de sus dirigentes en lugar de funcionar como intermediarios entre la voluntad política de la sociedad y el Estado, convirtiéndose con el paso del tiempo en verdaderos muros de separación entre representados y representantes. Es así que la democracia representativa que fue creada a través de la desvinculación entre los representantes y sus representados, la disciplina interna de los partidos políticos ha creado un vínculo nuevo, un nuevo concepto de mandato

imperativo a favor de los partidos (Santiago Juárez, 2010:229-230).

Por su parte, Sartori (1999) señala que la representación necesita de defensa, si todas las democracias modernas son democracias representativas, es decir, sistemas democráticos que giran en torno a la transmisión representativa del poder, entonces es necesario que frente a los directistas que postula la relegación de la representación a un papel menor, incluso, secundario, asumir dicha defensa.

Sartori (1996:5) se pregunta:

“¿Estamos descontentos entonces con la forma en que funcionan actualmente las instituciones representativas? Mill tenía ciertamente una receta para lo que llamamos la crisis de representación. En la constitución que él vislumbraba, el parlamento tenía que nombrar a los miembros del ejecutivo, debía proporcionar el foro para la articulación de demandas y la discusión de éstas, y debía actuar como el sello final de aprobación, pero no debía mezclarse en la redacción y administración de la legislación. En realidad, Mill llegó incluso a recomendar que el parlamento tuviera sólo un derecho de veto sobre la legislación. Pero nunca veo que se cite a Mill sobre este rubro en los textos actuales. ¿Por qué? Antes de abordar esta pregunta, permítaseme dar mis propias reflexiones sobre la parte electoral (no la constitucional) de las recomendaciones de Mill. Si bien Mill no creía que los "buenos representantes" podían resolver por sí solos los problemas del gobierno representativo, sí buscó elecciones que tuvieran en realidad "valor selectivo" (en el sentido cualitativo de la expresión). Pero nosotros hemos renunciado totalmente a esto en la actualidad. Discutimos los sistemas electorales sólo en términos de "representación exacta": si los votos se traducen justa y equitativamente en escaños. La noción de representación que está por debajo de esta discusión es, lo sabemos, "la representatividad", una noción que no tiene relación con cómo se puede hacer para que el proceso de creación de un gobierno representativo sea "selectivo" y así incrementar la buena representación. Y se trata de una omisión sorprendente.”

En ese sentido, Sartori dice que,

“... el gobierno de la mayoría se ha convertido en un "gobierno de la cantidad" regido por la máxima: obtener el máximo número de votos como se pueda y a como dé lugar. Si las elecciones estaban destinadas a seleccionar, han llegado a mal seleccionar, sustituyendo así la "dirigencia valiosa" por la dirigencia sin méritos. No cabe duda de que se podría aducir que esta evolución era inevitable. Aun así, las preocupaciones valorativas no deben someterse a supuestas fatalidades y en realidad nacen para contrarrestar el peso de los hechos.”

Sartori precisa que la médula de su argumento es que, si no entendemos un mecanismo, no podemos repararlo y que la crisis de representación en buena medida es el resultado de que esperamos de la representación lo que no puede dar y de pedir a los representantes que actúen como no deben actuar.

Uno de los estudios relevantes para entender este tema, como bien lo apunta Preciado (2008: 10), es Guillermo O'Donnell, en un texto publicado en 1994 que se denominó *Democracia Delegativa*, en el cual se afirma que el origen de las crisis de la democracia en América Latina se debe al mal funcionamiento de las instituciones representativas. Precisa O'Donnell que a pesar que los países del subcontinente adoptaron el modelo dominante de la democracia representativa, sin embargo, lo que se aplica en la región es una democracia delegativa. Se entiende como democracia delegativa aquella por la cual mediante las elecciones la mayoría de los ciudadanos otorgan al presidente electo un mandato casi absoluto, en este caso los electores, según O'Donnell, son más bien "delegadores", en tanto se convierten en agentes pasivos o simples espectadores del proceso político, en este orden de ideas en las democracias delegativas está prácticamente ausente los mecanismos de participación ciudadana, los mecanismos e instancias de control vertical y

horizontal son débiles. Ello produce liderazgos carismáticos con características autoritarias.

Por otro lado, como lo reseña Luna (2010:382-383) al presentar los estudios de Hagopian como Roberts realizados a fines de la década de los noventa, el declive de la representación política estaría asociado a la volatilidad electoral y niveles altos de abstención electoral, lo que se expresaría en la aparición de tendencias personalistas y clientelistas, así como de partidos políticos "étnicos".

En esa misma línea se ubican Montero, Gunther y Linz (2007) al referirse a los argumentos sobre las causas de la crisis de los partidos políticos; a) los partidos se están convirtiendo en actores políticos irrelevantes, dado que claramente se percibe que están siendo reemplazados tanto por los movimientos sociales organizados informalmente como por los modernos medios de comunicación, b) el desdibujamiento de la convencional geometría política izquierda-derecha han perdido sus referentes ideológicos y ya no son capaces de orientar con acierto y dirección a la ciudadanía, c) los partidos pierden irremediamente la posibilidad de contar con lealtades numerosas y de largo plazo al punto que han dejado de contar con la ideología como una arma para movilizar eficazmente al electorado, y d) la pérdida de esa dimensión ideológica-identitaria ha impulsado de igual forma cambios organizativos internos en los partidos que los ha conducido a transformarse en estructuras o maquinarias a la pragmática obtención de votos.

Asimismo, Martínez (2004:5) señala que:

"Los indicadores que se utilizan para documentar la existencia de la crisis de representación son la pérdida de legitimidad de los partidos políticos, el declive de los niveles de identificación partidista, la creciente volatilidad electoral y la disminución en la participación política. El resultado es que se pasa de una relación de

confianza entre electores y partidos políticos a un número creciente de electores que vota de manera diferente en cada elección"

Respecto de la naturaleza de la crisis de representación Sinesio López (2008) señala:

"Como lo han mostrado Bernard Manin y otros estudiosos del tema, la forma de representación del siglo XX – la representación partidaria definida por la ideología, los programas y la organización- ha entrado en crisis y tiende a ser sustituida por la representación personalizada en la que juegan un papel central los líderes pragmáticos, los medios, las imágenes y el espectáculo. Debido a esa crisis, el parlamento ha dejado de ser un foro público en el que se discuten los grandes problemas nacionales y ha sido sustituido en ese rol por los medios de comunicación de masas que lo hacen peor. La masificación ha convertido a los medios en mediocres, pero felices. Hay que mirar la TV peruana para disipar cualquier duda al respecto. La crisis parlamentaria se extiende también a la renuncia del Congreso a legislar sobre los temas más importantes del país, delegando esa función al Poder Ejecutivo (la reforma tributaria, por ejemplo) y a la banalización de su función fiscalizadora. Todas estas crisis se expresan en forma dramática en la calidad de la representación parlamentaria."

Por su parte Zimerman y Monzón (2005:1), precisa que Bernard Manin distingue con claridad lo que él denomina la "metamorfosis de la representación" con la finalidad de entender su evolución desde la aparición contrastando con el fenómeno que se vivencia actualmente en las sociedades occidentales, es así que Manin dice que:

"... A menudo se afirma que la representación experimenta actualmente una crisis en los países occidentales. A lo largo de décadas parecía fundarse en una relación de confianza, fuerte y estable, entre los electores y los partidos políticos; la gran mayoría de los electores se identificaba con algún partido político y le era fiel por largo tiempo. Hoy, un número creciente

de electores vota de manera diferente en cada elección y las encuestas de opinión revelan que aquellos que se niegan a identificarse con algún partido político también aumentan. Por otra parte, anteriormente las diferencias entre los partidos parecían ser efecto y reflejo de las divisiones sociales. En cambio, hoy se tiene la impresión de que los partidos imponen a la sociedad divisiones que, según deploran los observadores, tienen carácter artificial".

La crisis del parlamento o la superación del parlamentarismo procederían de tres terrenos según Ramírez (1995), el primero, es la interpretación de orientación marxista, el segundo de orientación totalitaria o autoritaria, y el tercero, las críticas que vienen desde adentro.

Desde la perspectiva marxista, según Ramírez (1995:55), el parlamento representa únicamente los intereses de una clase, la clase dominante en un Estado liberal-capitalista, es la burguesía, ya que nunca es el parlamento representante de la generalidad y mucho menos de los que pertenecen al proletariado. Esta crítica se sitúa en el entramado de la hegemonía y dominación que constituye el Estado moderno que va más allá del parlamento.

En el segundo caso, la crítica hacia el parlamento proviene de la vertiente totalitaria o autoritaria. Si se entiende el parlamento como una institución integrada por partidos políticos que en su seno elaboran la decisión política y a la vez como lugar en el que se residencia con carácter exclusivo la representación de la nación soberana, entonces, la crítica totalitaria plantea que los partidos por definición son partes y defienden intereses de esas partes, en consecuencia, son partidos nocivos, fruto de intereses egoístas, opuestos al bien común. Precisa, Ramírez, que en estos regímenes no democráticos se parte de la idea de una verdad oficial previamente definida, por una ideología dominante, por un partido que la encarna y por un jefe.

Finalmente, en el tercer caso, en las que las críticas al parlamentarismo vienen de adentro, se parte de presupuesto que la democracia es el gran y único principio legitimador de regímenes y gobiernos, de la existencia de división o separación de poderes, existencia de un poder fundamental, llamado legislativo que se residencia en una institución llamada parlamento y que dicha institución está conformada por partidos los cuales se han convertido en piezas insustituibles de la actual democracia. Sin embargo, se reconoce que hay problemas en relación al protagonismo del parlamento, que pasa de una etapa clara de predominio del parlamento hacia una etapa de crisis y auge del ejecutivo (Ramírez, 1995: 59).

El fundamento del predominio del parlamento reside, según Ramírez, en que la configuración del Estado descansa en el principio de que el control del poder se lleva a cabo mediante el postulado del imperio de la ley, es decir, la ley creada por el órgano popular representativo que es el parlamento en tanto titular del poder legislativo, en consecuencia, el fundamento de la ley descansa sobre la decisión del poder legislativo que tiene su origen en la soberanía del pueblo hecha voluntad.

Es así que, en el equilibrio de poderes, se produce la primacía de uno de ellos, el legislativo que no encuentra más frenos que la Constitución y los órganos que ésta haya previsto para efectuar el control de constitucionalidad de las leyes. Más aún, si el gobierno se establece sobre la base de la confianza del parlamento y la concesión o negación de esta confianza, entonces, se muestra esa hegemonía de manera clara. Es así que la igualdad de poderes se hace imposible, ya que esa desigualdad tiene su origen en la consagración de la ley como instancia superior. Se precisa que esa desigualdad a favor del parlamento se produce en la fase de desarrollo del capitalismo liberal, es en esta época

que el mundo occidental vive el gobierno de la asamblea.

La ruptura del equilibrio de poderes tiene una explicación en la naturaleza y desarrollo de la actual sociedad capitalista, es más bien un juego de pesos y contrapesos en lugar de una situación de equilibrio. Sin embargo, la propia dinámica del desarrollo de la sociedad y la configuración del nuevo Estado a comienzos del siglo XX hace que el poder ejecutivo asuma el derecho general del mando. Los factores que reseña Ramírez son los siguientes:

- a) Unificación del ejecutivo frente a la experiencia demoliberal del ejecutivo dual.
- b) Mayor institucionalización del ejecutivo a través de la estructura administrativa, fuentes y recursos humanos.
- c) Modernización de la maquinaria del ejecutivo.
- d) Relación entre ejecutivo fuerte y mayor estabilidad política.
- e) Extensión de las facultades legislativas y administrativas del gobierno.

En general se ha producido un proceso paulatino de fortalecimiento del ejecutivo y un debilitamiento de legislativo, es así que el gobierno asume la dirección política que antes estaba en manos de legislativo. El rasgo de la actual democracia es el incremento de las atribuciones del poder ejecutivo en detrimento del poder legislativo.

La crisis de representación sería lo que se denomina la pérdida de la centralidad del parlamento, según Ramírez (1995: 65), el problema de la pérdida de la centralidad del parlamento se explica porque al no ser la función capital del Estado sólo ni principalmente legislar, sino, sobre todo actuar, origina que la acción del Estado se traslada a la instancia de gobierno y de la administración. En esa orientación el parlamento continuará

ejerciendo la crítica del gobierno y continuará canalizando las aspiraciones de la sociedad a través de los partidos. Concluye Ramírez que el parlamento “Conservará la iniciativa legislativa y el referendo final, pero su terreno, antaño casi ilimitado, será ampliamente invadido al ser el Gobierno quién presente la mayoría de los proyectos por poseer los recursos técnicos para su formulación”. Agregamos a ello no solamente la posibilidad de presentar los proyectos de ley, sino también, la facultad de dictar leyes mediante la delegación de facultades legislativas por arte del poder legislativo, así como la de emitir normas para regular las actividades del Estado.

En conclusión, el problema del parlamento es que se ha producido una ruptura en el supuesto equilibrio de poderes que tiene su base en los cambios producidos en la sociedad actual. Hoy tenemos un desequilibrio de poderes que favorece al poder ejecutivo. Se le ha denominado a este fenómeno la pérdida de la centralidad del parlamento. Esta “pérdida” parte del supuesto que en la fase anterior de desarrollo de la democracia el poder legislativo tenía una mayor predominancia que el poder ejecutivo. Se podría argumentar que en realidad nunca hay un equilibrio de poderes en el sentido que hay momentos que uno predomina sobre el otro, pero que si hay contrapesos que impide el abuso del poder.

Sin embargo, pensamos que la crisis de representación, es un problema más de naturaleza estructural como lo señala Mainwaring, Bejarano y Pizarro en un estudio sobre la crisis de representación en los Andes, que se publica en el 2006. En ese sentido, la crisis de representación política tiene que ver, en primer lugar, con los cambios producidos en la estructura social y política en las tres últimas décadas del siglo pasado, ello produce una fractura entre la nueva estructura social que se formó y los partidos. Las bases sociales, fragmentadas y

atomizadas han producido nuevos intereses que ya no coinciden con la representación partidaria.

En segundo lugar, hay una crisis ideológica ya que los grandes faros ideológicos internacionales se apagaron y fueron puestos en cuestión y los partidos fueron incapaces de reformular una nueva propuesta ideológica que legitime su representación.

En tercer lugar, está la crisis de orden programático ya que muchas de las banderas políticas por la que lucharon los ciudadanos organizados en partidos en décadas anteriores, han caducado, las nuevas demandas sociales y políticas no son canalizadas adecuadamente ni se tiene la capacidad de formular las alternativas para su solución, produciendo una profunda crisis de intermediación y representación.

En cuarto lugar, está la crisis de la democracia interna, las dirigencias partidarias se han burocratizado y entornillado y aplastan toda posibilidad democrática de renovación y crecimiento de los partidos aislándose cada vez más de sus bases políticas y sociales, ello explica también que los nuevos partidos que se constituyen, solo para las elecciones, se forman en gran medida por cuadros segregados y excluidos por los partidos tradicionales.

En quinto lugar, la crisis de representación del parlamento empieza cuando los partidos no eligen democráticamente, mediante elecciones internas a sus candidatos al parlamento o el jefe de partido o la cúpula dirigencial no respeta la elección democrática de los candidatos, también, cuando a legislación establece que un porcentaje de candidatos al parlamento pueden ser digitados sin pasar las elecciones internas.

Finalmente, los partidos no forman sus cuadros para gobernar y ejercer la representación, pues el fin último de un partido es llegar al poder para

gobernar, ello produce la improvisación en la confección de los equipos de gobierno que en su mayoría no son del partido que gana las elecciones, los cuales tienen hacerse cargo de las instituciones del Estado que pone en cuestión la eficiencia y eficacia de la gestión pública y en el caso del parlamento para ejercer plenamente las funciones de representación, fiscalización y legislativa.

CONCLUSIONES

1. Los estudios sobre el parlamento latinoamericano son escasos, no despertaron mayor interés en la ciencia política, se explica ello por la predominancia de regímenes autoritarios en la región. En el caso del Perú los estudios sobre el parlamento son aún muy limitados.
2. El concepto de representación política es aún un campo de debate, en el cual se ha intervenido desde diversas disciplinas. En la actualidad dicho debate está en la agenda académica y política. Diversos autores tratan de establecer la naturaleza de la representación política, su evolución histórica del concepto, el tipo de relación entre representante y representado, así como sus características multidimensionales.
3. La representación política se ha desarrollado de manera diferente en cada época, por ello se habla de modelos de representación política. Los modelos de representación política nos ayudan a comprender como se ha construido la representación política en cada época y determinar la naturaleza de sus problemas. Estos modelos de representación política están determinados por tipo de Estado que se constituye en cada época.
4. La crisis de representación política del parlamento es la expresión de la crisis de representación de los partidos políticos que tiene que ver con su fractura respecto de sus

bases sociales, los vacíos ideológicos y programáticos y la democracia interna.

5. El problema de la representación parlamentaria radica, como lo plantea Bobbio, en que si el representante es fiduciario o delegado del representado. Si es delegado es simple y sencillamente un portavoz, un nuncio, un legado, un medio de sus representados y por lo tanto su mandato es sumamente limitado y revocable. Si en cambio es un fiduciario, tiene el poder de actuar con cierta libertad en nombre y por cuenta de los representados en cuanto goza de su confianza y puede interpretar a discreción los intereses de ellos. La realidad de los parlamentos latinoamericanos nos muestra que los representantes surgen y se desarrollan a partir de la representación de intereses particulares y que esta relación conflictiva e inestable se mantiene como natural y expresamente pública
6. La crisis de representación parlamentaria tiene que ver, también, con los límites de la democracia representativa en particular del gobierno representativo. El origen de la crisis de representación estaría, en el cambio del modelo de representación que pasó del modelo de mandato imperativo en el cual los electores mantenían ciertos poderes de mando y revocación por el modelo de representación por el cual los electores fueron privados de todo control sobre sus representantes, lo que ha generado diversos problemas en el sistema democrático.
7. Otra expresión de la crisis de la representación parlamentaria es la pérdida de la centralidad del parlamento por el fortalecimiento del poder ejecutivo y el proceso de redistribución de las funciones

legislativas y de control en otras instancias del Estado. Hay una tendencia al desequilibrio de los poderes en beneficio del poder ejecutivo, ello constituye hoy un rasgo de la actual democracia. Tanto la crisis de la representación como la pérdida de la centralidad del parlamento forman parte de un solo proceso que pone en cuestión la teoría de la representación política y del equilibrio de poderes.

BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

- Alcántara, Manuel; García, Mercedes; Sánchez, Francisco. 2005. *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina*. Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.
- Bernales, Enrique. 2001. *Parlamento y ciudadanía, problemas y perspectivas*. Comisión Andina de Juristas, Perú.

- Blando, Oscar. 2007. *Dilemas de la representación política*. Publicado en el Libro que compila las VII JORNADAS NACIONALES DE FILOSOFÍA Y CIENCIA POLITICA, realizadas en la Facultad de Derecho, de la Universidad Nacional de Mar del Plata, noviembre de 2007.
- Bobbio, Norberto. 1992. *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económico, Colombia.
- Chueca Rodríguez, Ricardo. 1993. *Representación, elección y mandato: en torno a dos recientes monografías sobre el proceso representativo*, Revista Española de Derecho Constitucional, Año 13, Núm. 38. Mayo-Agosto.
- Colletti, Lucio. 1976. *Estado de derecho y soberanía popular*. En: Para una Democracia socialista, Cuadernos Anagrama, España.
- Cotta, Maurizio. 1982. *Representación política*. En Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, Diccionario de Ciencia Política, Ediciones Siglo XXI, México
- García Morillo, Joaquín. 1991. *Mitos y realidades del parlamento*. Revista del Centro de Estudios Constitucionales, número 9.
- Hobbes, Thomas. 1980. *Leviatán o de la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, Fondo de Cultura Económica, México
- Laporta, Francisco. s/f. *Sobre la teoría de la democracia y el concepto de representación política: algunas propuestas para debate*.
- Llanos, Mariana y Nolte, Detlef. 2006. *Los congresos en América Latina: legislaturas reactivas potencialmente activas*. Política, volumen 47, Universidad de Chile, Santiago, Chile.
- López, Sinesio. Publicado el 04/04/08. *Un shock parlamentario*. <http://blog.pucp.edu.pe/item/21404/un-shock-parlamentario>.
- Luna, Juan Pablo. 2007. *Representación política en América Latina: el estado de la cuestión y una propuesta de agenda*. En Política y gobierno, número 2. pp. 391-435.
- Luna, Juan Pablo. 2010. *¿Participación versus representación? Partidos políticos y democracia en la región andina*. En: Maxwell A. Cameron & Juan Pablo Luna (editores), IEP, Perú.
- Manin, Bernard. 1998. *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid.
- Martínez, María Antonia. 2004. *La representación política y la calidad de la democracia*. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. Revista Mexicana de Sociología, año 66, núm. 4, octubre-diciembre, 2004. México, D. F., pp. 661-710.
- Monedero, Juan Carlos. 2009. *Representación política*. En Román Reyes (Dir): Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Terminología Científico-Social, Tomo 1/2/3/4, Ed. Plaza y Valdés, Madrid-México 2009.
- Montero J.R., Gunther R. y Linz, J. 2007. *Partidos Políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*. Fundación Alfonso Martín Escudero / Editorial Trotta.
- O'Donnell, Guillermo. 1994. *Delegative Democracy*. Journal Of Democracy, vol. 5, núm. 1, January. 55-69 pp.
- Paramio, Ludolfo. 2002. *Reforma del Estado y desconfianza política*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11, octubre, 2002.
- Pereyra, Guillermo. 2009. *El nuevo institucionalismo y la concepción representacionista de la política*. En: Perfiles Latinoamericanos, núm. 33. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.

- Pitkin, Hanna. 1985. *El concepto de representación Política*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- PNUD/OEA. 2011. *Nuestra Democracia*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Organización de los Estados Americanos, México, FCE.
- Ponce Rivera, Carlos. 2015. *Crisis de representación Política del Congreso de la República del Perú*. Lex número 15, año XIII, Lima.
- Ramírez, Manuel. 1995. *Problemática actual del parlamento*. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), número 87.
- Rodríguez, Amador. 2007. *Lo claro oscuro de la representación política*. Editorial Porrúa, México.
- Santiago Juárez, Rodrigo. 2010. *Crisis de legitimidad de las instituciones democráticas*, Revista de Derecho, N° 33, Barranquilla.
- Sartori, Giovanni. 1996. *Hay una crisis de representación?* Este País, número 65,
- Sartori, Giovanni. 1999. *En defensa de la representación política*. Publicado en Claves de la Razón Práctica, número 91, abril de 1999.
- Schumpeter, J.A. 1983. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Ediciones Orbis, S.A. España.
- Stuart Mill, John. 2001. *Consideraciones sobre el gobierno representativo*. Alianza Editorial, España.
- Tavera Fenolosa, Ligia. 2008. *La democracia en América Latina: una conversación con Scott Mainwaring*. En revista Perfiles Latinoamericanos 3, pp. 169-177.
- Woldenberg, José y Becerra, Ricardo. 2010. *Representación política*. http://iidh.ed.cr/comunidades/rededitorial/docs/red_diccionario/representaciónpolitica
- Zimmerman, Héctor y Monzón Wyngaard, Álvaro. 2005. *La evaluación crítica de la representación política en el control institucional*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.